

El CICR y las personas desplazadas en el propio país

El año 1992, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución sobre las personas desplazadas en el propio país, que era la continuación de la resolución 1991/25 sobre el mismo tema, y en la que se solicita al secretario general de las Naciones Unidas 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 siguiente período de sesiones.

El señor Francis Deng, designado en el intervalo como representante especial del secretario general para la cuestión de las personas desplazadas en el propio país, solicitó la opinión del CICR a este respecto. El mes de noviembre de 1992, el CICR dio su respuesta, que sigue siendo de actualidad y que aquí reproducimos con algunas modificaciones en cuanto a la forma.

1. Introducción

En virtud de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desempeña su cometido en situaciones de conflicto armado internacional y no internacional. Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, al aprobar los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (artículo 5, párrafo 2, letra d de los Estatutos), reconocen asimismo el derecho del CICR a proponer actividades en favor de las personas que son víctimas de situaciones de disturbios internos.

En el marco de este informe, el CICR limitará, pues, sus consideraciones a las situaciones de conflicto armado y de disturbio interno, puesto que el derecho internacional humanitario solo es aplicable a los conflictos armados.

2. Causas de los desplazamientos de personas

En cuanto las operaciones militares no se limitan al frente, pueden originar movimientos de población. Sin embargo, el CICR ha podido comprobar que las violaciones del derecho internacional humanitario ocasionan, a menudo, desplazamientos de población, o si no, amplían el fenómeno.

Así, las personas civiles huyen de las zonas de combate a causa de los ataques indiscriminados de los beligerantes. O bien, víctimas del hostigamiento, tomadas como rehenes por los beligerantes, intentan escapar del abuso de poder del que son objeto. Al desplazarse, pierden el acceso a las fuentes habituales de abastecimiento. Esta pérdida puede ser en sí misma un motivo esencial de la hambruna, o bien ésta surge porque los beligerantes no toman las necesarias medidas para distribuir los socorros en favor de esas personas. Cuando los beligerantes obstaculizan deliberadamente la distribución de socorros, su comportamiento incumbe al derecho internacional humanitario, en particular a la prohibición, como método de combate, de hacer padecer hambre a las personas civiles (artículos 54 del Protocolo I y 14 del Protocolo II). Dichos obstáculos a la distribución de socorros pueden causar, a su vez, nuevos desplazamientos de población.

Al analizar los motivos que mueven a las personas a desplazarse durante un conflicto armado, hay que tener en cuenta, asimismo, el uso indiscriminado de minas. Recuérdese que las minas matan a 800 personas al mes, en su mayoría mujeres, niños y campesinos. Según los cálculos más palmarios, de 85 a 100 millones de minas, aproximadamente, siguen estando enterradas en campos de 62 países. En condiciones ideales, cuando se conoce la ubicación de los campos de minas y que, incluso, existen mapas de los mismos, se requieren cien veces más de tiempo para retirarlas que para colocarlas. Dado que aíslan a los campesinos de sus campos, las minas les obligan a abandonar su poblado, aumentando el número de personas desplazadas a causa de la guerra.

Además, las autoridades que se ven confrontadas con un conflicto armado no internacional pueden decidir desplazar a una persona civil o

a un grupo de personas civiles de un lugar a otro del territorio nacional. De ser así, la decisión de las autoridades solo es conforme al derecho internacional humanitario si la seguridad de las personas civiles o imperiosas (subrayado nuestro) razones militares así lo exigen. Incluso en ese caso, tal decisión solo se aviene con el derecho humanitario si se toman todas las medidas posibles *«para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación»* (artículo 17, párrafo 1, del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949).

Las violaciones del derecho internacional humanitario pueden ser, a la vez, causa de desplazamientos masivos de población e indicio de la voluntad deliberada de las autoridades de provocarlos. De todos modos, una política de desplazamientos masivos de grupos de población, como la que caracteriza a la *«purificación étnica»*, es inconciliable con el respeto del derecho humanitario. A este respecto, conviene recordar que, en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, se prohíbe a las Partes en conflicto el trato discriminatorio sobre la base de *«la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo»*.

Aunque la organización y la disciplina de los combatientes pueden favorecer el respeto del derecho humanitario, conviene señalar que en las disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que se aplican a cualquier conflicto armado, sea cual fuere¹, y en particular a los conflictos armados no internacionales, se estipula un comportamiento que dimana del deber de humanidad y cuya observancia no supone un instrumento jurídico o político particular. Por lo tanto, nunca se debe renunciar a exigir su respeto, so pena de debilitar todavía más las normas mínimas del derecho.

3. Necesidades de las personas desplazadas

Desde el punto de vista de la dignidad del ser humano, el hecho de tener que abandonar el hogar a causa de las hostilidades armadas o de otras formas de violencia es, generalmente, una catástrofe, motivo por el que los agentes de la comunidad internacional deberían mantener una

¹ Véase la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra este país, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, p. 104, párr. 218.

política orientada hacia la *prevención de los desplazamientos*. Asimismo, se debería dar mucha más importancia al respeto del derecho humanitario.

Los Estados que viven en paz deberían (como se les invita a hacerlo en los Convenios de Ginebra) difundir las normas humanitarias dado, en particular, su valor educativo, comparable, en todo caso, a las de los derechos humanos. Con respecto a los países confrontados con un conflicto armado, las gestiones deberían tender a restaurar, entre los dirigentes políticos y militares, la voluntad de respetar el mínimo de humanidad que se intenta preservar en los Convenios de Ginebra. El paso hacia el respeto del derecho humanitario debería considerarse como un paso obligado para el restablecimiento de una paz que no se vea amenazada por el hecho de infligir sufrimientos desmesurados. Se debería centrar la atención, además, en las situaciones para las que no hay un régimen de protección análogo al del derecho humanitario dado que, por una parte, éste no se aplica y que, por otra, se suspende frecuentemente el régimen del derecho internacional de los derechos humanos, al menos en parte, debido a las cláusulas derogatorias².

En resumen, la prevención de los desplazamientos requiere unas normas cuya finalidad es suprimir o, al menos, limitar los desplazamientos de población, un régimen de aplicación que se adapte a los problemas que las normas tienen por objeto solucionar (véase, más adelante, cifra 5) y una política de los Estados que permita a las normas surtir todo el efecto deseado.

El CICR siempre ha podido comprobar que las necesidades de las personas desplazadas no se limitan a los socorros materiales. La acción ha de emprenderse con anterioridad a los desplazamientos. Debe tender a proteger a las personas contra las hostilidades, no mediante desplazamientos sino logrando que las operaciones militares se avengan con las limitaciones previstas en el derecho. Debe combatir el comportamiento que viola la identidad de un grupo de población mediante abusos de poder contrarios a las normas internacionales. Los acuerdos especiales entre las partes en conflicto pueden, cuando la situación se define como un conflicto armado no internacional, mejorar el comportamiento y dar lugar a

² Véase Declaración sobre las normas humanitarias mínimas publicada en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 105, mayo-junio de 1991, pp. 353-359. Esta declaración fue presentada ante la Subcomisión para la lucha contra las medidas discriminatorias y la protección de las minorías, el 12 de agosto de 1991, con la signatura E/CN.4/Sub.2/1991/55, y transmitida, en 1994, como resolución a la Comisión, con miras a su elaboración y a su eventual aprobación (1994/26).

soluciones que se inspiren en el derecho aplicable a los conflictos armados internacionales.

El derecho humanitario aplicable a los conflictos armados no internacionales no se refiere a zonas protegidas como, por ejemplo, la zona sanitaria y de seguridad en el sentido del artículo 14 del IV Convenio de Ginebra, y la zona designada neutral en el sentido del artículo 15 del mismo Convenio. Podemos preguntarnos si es conveniente fomentar la designación de zonas similares en situaciones de conflicto armado interno. El principal problema es, en efecto, el de la colaboración de las autoridades concernidas, sin la cual dichas zonas se ven, frecuentemente, sometidas a los ataques, en condiciones que llegan a ser dramáticas para las personas a quienes tienen por objeto proteger. Por ello, resulta difícil abogar por soluciones de índole general; ha de examinarse su pertinencia caso por caso, habida cuenta de las circunstancias. Dificultades parecidas surgen con respecto a la designación, exclusivamente humanitaria, de las vías de comunicación utilizadas para la distribución de socorros (pasillos humanitarios). De hecho, es casi imposible garantizar dicha designación exclusivamente humanitaria. Además, esos pasillos pueden surtir efectos negativos en las zonas con las que no se comunican. Así pues, toda solución ha de ser minuciosamente examinada sobre la base de las ventajas y los inconvenientes que presenta en su contexto; en cuanto al fenómeno de las personas desplazadas, el CICR opina, pues, que conviene seguir una estrategia que integre los aspectos de protección y de asistencia. Ésta, destinada a garantizar la supervivencia de las personas satisfaciendo sus necesidades más urgentes, nunca debería reemplazar a una acción tendente a hacer desaparecer las causas de los desplazamientos mediante gestiones ante los responsables civiles y militares y mediante actividades concretas sobre el terreno. Debería, por lo demás, evitar crear la dependencia de los socorros exteriores y favorecer la vuelta a la autonomía de las personas asistidas.

4. Derecho aplicable a los desplazamientos de personas en el interior del territorio nacional

El derecho internacional humanitario protege a las víctimas de los conflictos internacionales y no internacionales. Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I, así como el derecho consuetudinario, se aplican a los conflictos armados internacionales. El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II, así como las normas consuetudinarias aplicables a los conflictos ar-

mados no internacionales, se aplican a los conflictos armados no internacionales. En 31 de diciembre de 1994, 185 Estados eran Partes en los Convenios de Ginebra de 1949, 135 en el Protocolo I y 125 en el Protocolo II.

Las personas desplazadas en el propio país, como personas civiles que son, están protegidas antes, durante y después de su desplazamiento, por todas las normas que protegen a las personas civiles en una situación de conflicto armado.

Actualmente, las situaciones de conflicto armado no internacional son las más frecuentes. Debido a sus características —ausencia de frente, presencia de combatientes entre la población, fragmentación de las estructuras políticas, económicas y sociales, etc.—, esas situaciones originarán, probablemente, un mayor movimiento de población que los conflictos armados internacionales. Además, en las situaciones de conflicto armado internacional, sucede con frecuencia que los Estados en guerra imponen restricciones a los desplazamientos de las personas que residen en su territorio.

Sin embargo, puede ocurrir que las personas se desplacen en el interior del territorio nacional de un Estado Parte en un conflicto armado internacional.

A este respecto, conviene señalar que un Estado puede ser víctima, en el interior de sus fronteras, de enfrentamientos que alcanzan el nivel de intensidad de un conflicto armado interno, que se yuxtapondrá, pues, al conflicto armado internacional. Los problemas de índole humanitaria, que ocasionan desplazamientos, o los provocados por éstos, exigirán, en parte, la aplicación de las normas relativas a los conflictos armados no internacionales. El artículo 75 del Protocolo adicional I que se aplica, en el marco de un conflicto armado internacional, a toda persona afectada por tal situación, podrá asimismo regir para algunos de los problemas que ese tipo de contexto pueda plantear. Si el conflicto armado internacional es, al mismo tiempo, un conflicto armado no internacional, solo se tendrán en cuenta las normas aplicables a los conflictos armados internacionales.

Con miras a la claridad de este informe, conviene distinguir entre las normas aplicables a los conflictos armados internacionales (A) y las que se aplican a los conflictos armados no internacionales (B).

A. Normas aplicables a los conflictos armados internacionales

Para empezar, conviene señalar que el derecho humanitario relativo a los conflictos armados internacionales contiene un importante conjunto

de *normas aplicables a la conducción de las hostilidades* (véanse título II del IV Convenio de Ginebra y los títulos III y IV del Protocolo I).

En una de esas disposiciones, artículo 54 del Protocolo adicional I, se prohíbe, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles. En el párrafo 2 de esta disposición, se prohíbe *«atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito»* (subrayado nuestro).

En sus relaciones con los habitantes del territorio ocupado, la Potencia ocupante debe respetar *la prohibición de los desplazamientos de índole forzosa*, de conformidad con el artículo 49 del IV Convenio de Ginebra.

En sus relaciones con las personas protegidas, en el sentido del IV Convenio de Ginebra (véanse artículo 4 del mismo Convenio y artículo 73 del Protocolo I), el Estado Parte en un conflicto armado internacional debe respetar *todos los derechos de esas personas, de índole política o social, que se refieran a las garantías judiciales, al trato debido a esas personas, a su integridad física y a su seguridad*, previstos en el título II y en el título III, secciones I y II del IV Convenio de Ginebra.

En sus relaciones con los habitantes de un territorio ocupado, la Potencia ocupante debe respetar *todos los derechos de esas personas, de índole política o social, que se refieran a las garantías judiciales, al trato debido a esas personas, a su integridad física y a su seguridad*, previstos en el título II y en el título III, secciones I y III del IV Convenio de Ginebra.

En sus relaciones con personas que no sean personas protegidas por el IV Convenio de Ginebra, pero que se vean afectadas por la situación, el Estado Parte en un conflicto armado internacional debe respetar *todos los derechos previstos en el artículo 75 del Protocolo I*.

En virtud de los artículos 23, 55, 59 y siguientes del IV Convenio de Ginebra, y 68 y siguientes del Protocolo I, *la población civil que se halle, sea en un territorio ocupado, sea en un territorio nacional de un Estado beligerante, incluso si éste está sometido a un bloqueo, debe recibir socorros que comprendan bienes esenciales para su supervivencia*. Si es

necesario, esos bienes serán entregados a la población civil en el marco de operaciones internacionales de socorro. Ni los Estados que efectúan el bloqueo ni el Estado enemigo ni la Potencia ocupante pueden oponerse a las acciones de socorro destinadas a proporcionar a la población civil los bienes esenciales para su supervivencia y que se avengan con las modalidades previstas en el derecho humanitario, particularmente la índole humanitaria, imparcial y no discriminatoria de la acción de socorro. En los artículos 108 y siguientes del IV Convenio se prevén, además, los socorros en favor de los internados civiles.

Las mujeres, los niños, los ancianos y los inválidos componen lo esencial de la población civil y, sobre la base de ese concepto, se benefician de la protección del derecho humanitario. Por otra parte, esas personas entran también, por lo general, en la categoría de los heridos y de los enfermos, en el sentido del artículo 8, letra a) del Protocolo I y se benefician, así, de todas las disposiciones del derecho humanitario por las que se rige la protección de los heridos y de los enfermos en tiempo de guerra. Por último, en los artículos 76 y 77 se hace mención de algunas de las medidas especiales que han de tomar los Estados para garantizar el principio de protección especial debida a las mujeres y a los niños.

B. Normas aplicables a los conflictos armados no internacionales

Conviene volver sobre los distintos puntos evocados en la letra A. Al igual que el derecho relativo a los conflictos armados internacionales, el que se refiere a los conflictos armados no internacionales contiene *normas aplicables a la conducción de las hostilidades*.³

Como en el caso de las normas aplicables a los conflictos armados internacionales, el hecho de hacer padecer hambre a las personas civiles, como método de combate, queda asimismo prohibido, para los conflictos armados no internacionales, en los siguientes términos:

«Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego».

³ Véase, a este respecto, Denise Plattner, «La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre-diciembre de 1992, nº 114, pp. 600-614, p. 603

Para los desplazamientos forzados es aplicable el artículo 17, párrafo 1, del Protocolo II.

Los derechos de índole política o social, referidos tanto a las garantías judiciales como al trato debido a las personas no combatientes o fuera de combate, a su integridad física y a su seguridad, dimanán del artículo 3, nº 1, común a los Convenios de Ginebra y de los artículos 4, 5, 6, 14 y 18 del Protocolo II.⁴ Así, por lo que atañe a la prohibición del trato inhumano, 23 comportamientos están expresamente prohibidos, comportamientos tales como el homicidio, la tortura, los castigos colectivos, la toma de rehenes, los actos de terrorismo, las amenazas de realizar los actos mencionados.

En el artículo 18, párrafo 2, se exhorta al Gobierno legal a aceptar *las acciones internacionales de socorro*, incluso si están destinadas a la población que esté bajo el control de la facción rebelde, si ésta carece de los abastecimientos indispensables para su supervivencia y si esas acciones son de índole exclusivamente humanitaria e imparcial y se realizan sin distinción alguna de índole desfavorable⁵. El artículo 18, párrafo 2, del Protocolo II es el equivalente al artículo 70 del Protocolo I, aplicable a los conflictos armados internacionales. De ambas disposiciones se deduce que el Estado concernido no tiene poder discrecional para aceptar o rehusar las acciones de socorro en favor de una población civil que no sea la que está bajo su control, pero tiene la obligación de aceptarlas, cuando esas acciones se lleven a cabo en condiciones que permitan garantizar su aplicación exclusivamente humanitaria.

Al igual que en el caso de los conflictos armados internacionales, *las mujeres, los niños, los ancianos y los inválidos* están protegidos por las normas en favor de las personas que no participan directamente en las hostilidades. Además, se benefician, también de las disposiciones que se refieren a la protección de los heridos y de los enfermos (artículo 3, nº 2, común a los Convenios de Ginebra y artículos 7 a 12 del Protocolo II. También podemos citar el artículo 4, párrafo 3, el artículo 5, párrafo 2, letra a) y el artículo 6, párrafo 4, del Protocolo II, que ilustran el principio de la protección especial debida a las mujeres y a los niños.

⁴ *Ibid.*, pp. 605-606.

⁵ *Ibid.*, p. 607.

5. Aplicación del derecho internacional humanitario

Los sufrimientos que padecen las personas desplazadas no deben dar lugar al enjuiciamiento de las normas cuya violación origina desplazamientos. El derecho humanitario tiene las cualidades y los defectos del derecho internacional del que es parte integrante. Sus dificultades de aplicación, que son reales, requieren ciertamente que se reflexione sobre los motivos por los que el derecho humanitario es todavía insuficientemente respetado y acerca de los medios de garantizar una mejor aplicación de sus normas. *El CICR opina, pues, que el esfuerzo debe encaminarse hacia una mejor observancia del derecho internacional humanitario y no hacia la creación de nuevas normas destinadas a la categoría particular —y por otra parte muy difícil de definir— de las personas desplazadas.*

Los Estados han asignado al CICR el cometido de velar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario y de prestar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados (véase artículo 5, letras c y d, de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados con la participación, en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra). Las modalidades que permiten al CICR desplegar sus actividades difieren, no obstante, según se trate de un conflicto armado internacional o de un conflicto armado no internacional.

En caso de *conflicto armado internacional*, el CICR puede ser designado como sustituto humanitario de la Potencia protectora (véanse artículos 10, 10, 10, 11, respectivamente, de los cuatro Convenios de Ginebra y artículo 5 del Protocolo adicional I). Sea o no sustituto de la Potencia protectora, el CICR puede, en todo caso, tener acceso a las personas protegidas por el IV Convenio de Ginebra, dondequiera que éstas se encuentren, y entrevistarse con ellas sin testigos (artículo 143 del IV Convenio de Ginebra, que es el equivalente del artículo 126 del III Convenio de Ginebra, relativo a los prisioneros de guerra). Por último, el CICR tiene un derecho de iniciativa que le permite emprender, con el consentimiento de las autoridades concernidas, cualquier actividad de protección o de asistencia en favor de las personas civiles (artículo 10 del IV Convenio de Ginebra).

En los *conflictos armados no internacionales*, las actividades que despliega el CICR se basan en el derecho de iniciativa que tiene, en virtud del artículo 3, alinea 2, común a los Convenios de Ginebra. Este artículo le permite, en efecto, ofrecer sus servicios a las partes en un conflicto armado no internacional. Afortunadamente, en la práctica, es extremada-

mente inhabitual que los Estados rechacen las propuestas del CICR, de tal manera que la Institución está presente, hoy, en casi todos los teatros de hostilidades internas para desplegar las actividades que le incumben en virtud de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.⁶

Los organismos de las Naciones Unidas competentes en materia de derechos humanos pueden verse movidos a contribuir en la aplicación del derecho internacional humanitario en ciertos contextos. Sin embargo, conviene tener presente que, en situaciones de conflicto armado, únicamente una presencia permanente ante el Gobierno legal, y los contactos con regularidad mantenidos con todas las facciones concernidas, que no sean susceptibles de provocar el reconocimiento internacional de éstas, así como las actividades específicas en favor de las víctimas de los conflictos armados, permiten prever, a la larga, el respeto de las normas que protegen a las personas civiles contra las causas o los efectos de su desplazamiento.

La calidad de intermediario neutral parece ser, pues, indispensable para la aplicación de las normas que protegen a las personas civiles contra las causas o los efectos de sus desplazamientos en caso de conflicto armado.

Con frecuencia, sobre el terreno se requiere la colaboración con los organismos locales, a fin de evitar la duplicación de las actividades caritativas. En ocasiones, según las modalidades de la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, puede incluso instaurarse una concertación de enfoques entre éstos y el CICR. Sin embargo, *colaboración y concertación no necesariamente significan confusión de cometidos, y ha de evitarse la fragmentación de los mecanismos jurídicos instituidos para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, así como el de las normas fundamentales. De hecho, para el CICR es esencial poder desempeñar plena y eficazmente su papel de salvaguardia de las normas que limitan los sufrimientos humanos en tiempo de conflicto armado.*

Dicho esto, las organizaciones humanitarias pueden desempeñar un cometido en la aplicación del derecho humanitario, ya que prestan asistencia a las víctimas de los conflictos armados respetando los principios de humanidad, imparcialidad y de no discriminación, respeto que el CICR ha de tener en todas las circunstancias, de conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

⁶ *Ibid.*, p. 610