

Las normas humanitarias mínimas aplicables en período de disturbios y tensiones interiores

por Yamchid Momtaz

Son muchos los Estados que han debido afrontar, a lo largo de su historia, situaciones de disturbios interiores y tensiones internas, tan graves a veces que hicieron peligrar sus intereses esenciales. Esas situaciones, que se caracterizan por actos de rebelión y de violencia cometidos por facciones más o menos organizadas contra las autoridades, o entre las propias facciones, se distinguen de las calificadas como conflictos armados no internacionales, en que la intensidad de tales actos es mayor. Para poner fin a esos enfrentamientos y restablecer el orden perturbado, las autoridades se sirven, con frecuencia de considerables efectivos policiales e, incluso, de las fuerzas armadas. Esto da necesariamente lugar a una alteración del estado de derecho, caracterizada por graves violaciones en gran escala de los derechos humanos, que causan sufrimientos generalizados entre la población.

Es un hecho generalmente aceptado que los Estados pueden declarar el estado de emergencia pública y tomar, en la estricta medida de lo necesario, disposiciones derogatorias del derecho internacional de los derechos humanos que suspendan el ejercicio de algunos de esos derechos. Hay, en efecto, derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana, denominados *intangibles*, que no pueden ser suspendidos bajo ningún concepto. Hoy, las garantías que estos derechos ofrecen a las personas

Yamchid Momtaz es profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Teherán.

Original: francés

afectadas por las tensiones interiores parecen insuficientes. Se están tomando iniciativas en el plano internacional para subsanar las deficiencias de la normativa internacional sobre derechos humanos aplicable en situaciones de tensiones interiores, durante las cuales se siguen cometiendo atrocidades, y garantizar una mejor protección de las personas.

Las garantías ofrecidas a las personas afectadas por la violencia de las tensiones interiores

Aunque es cierto que todo Estado dispone de suficiente libertad de apreciación para proclamar la existencia de un peligro público y el estado de excepción, no por ello esta facultad deja de estar sometida a determinadas condiciones de fondo y de forma. Sea cual fuere la gravedad de las circunstancias que le llevan a proclamar el estado de necesidad, el Estado no puede, sin embargo, suspender ciertas normas fundamentales, denominadas obligaciones *erga omnes*.

Las garantías ofrecidas por las legislaciones nacionales en caso de estado de excepción

Según lo previsto en el proyecto de artículos relativos a la responsabilidad de los Estados, aprobado recientemente, en primera lectura, por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, un Estado sólo puede invocar el estado de necesidad si éste es «el único medio de salvaguardar un interés esencial del Estado contra un peligro grave e inminente»¹. Así pues, la situación tiene que ser tan grave que, para mantener el orden público y acabar con los peligros que amenazan la existencia del Estado, sea absolutamente necesario recurrir a una legislación de excepción. Generalmente se reconoce que, para que haya más garantías, esa legislación debe preexistir cuando estalle la crisis, contener procedimientos previos o posteriores de control y estar concebida para aplicarse a título provisional². Los participantes en el Seminario Internacional sobre Normas Humanitarias Mínimas, celebrado recientemente en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), se ocuparon de esta cuestión, e insistieron en la necesidad de que las constituciones nacionales definan y delimiten

¹ Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones, 6 de mayo a 26 de julio de 1996. Doc. ONU A/51/10, p. 146.

² Nicole Questiaux: «Estudio de las consecuencias que para los derechos humanos tienen los recientes acontecimientos relacionados con situaciones llamadas de estado de sitio o de excepción», Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 de julio de 1982, p. 8.

claramente las situaciones de emergencia y la existencia de peligro real, así como que el recurso al estado de excepción se anuncie y notifique a los demás Estados³. Esta exigencia de la notificación tiene evidentemente por objeto evitar los estados de necesidad *de facto*. Por ello, los instrumentos de derechos humanos que contienen cláusulas derogatorias suelen exigir que el Estado que recurre a ellas notifique inmediatamente a los demás Estados Partes las disposiciones cuya aplicación ha suspendido, así como los motivos de la suspensión⁴. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la serie de resoluciones relativas a las normas humanitarias mínimas que ha aprobado a lo largo de estos últimos años, destaca la importancia vital que tiene la promulgación de leyes nacionales apropiadas para hacer frente a las situaciones de emergencia pública, respetando la primacía del derecho. Por ello, insta a que los Estados revisen sus legislaciones nacionales al respecto⁵.

Las garantías que ofrecen determinadas normas fundamentales denominadas obligaciones erga omnes

La mayoría de los instrumentos relativos a los derechos humanos que autorizan, en tiempo de crisis, a los Estados Partes cierta flexibilidad por lo que atañe a sus obligaciones, enumeran las normas que no pueden ser suspendidas en ninguna circunstancia⁶. Se trata generalmente de normas cuyo respeto, en caso de tensiones interiores, es la mejor garantía contra las violaciones flagrantes de los derechos humanos. Las que se citan más a menudo son: el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de los tratos inhumanos, crueles o degradantes, especialmente

³ «Informe del Seminario Internacional sobre Normas Humanitarias Mínimas» (Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 27-29 de septiembre de 1996), Doc. ONU E/CN.4/1977/77/Ad.1, 28 de enero de 1997.

⁴ Según el art. 4, párr. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todo Estado que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Asimismo, en el párr. 3º del art. 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se prevé que los Estados Partes que ejercen el derecho de suspensión mantendrán al secretario general del Consejo de Europa plenamente informado de las medidas aprobadas y de los motivos de la suspensión.

⁵ V. la resolución 1997/21, párr. 3, del 11 de abril de 1997, de la Comisión de Derechos Humanos.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 15; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 27.

la tortura, así como, por último, la no retroactividad de las leyes penales⁷. Estas normas, cuya aplicación no puede suspenderse en ninguna circunstancia y que también figuran en muchas constituciones nacionales, se denominan «normas fundamentales». En varias ocasiones, la Corte Internacional de Justicia ha recordado a la comunidad internacional la importancia de estas normas, que a veces designa con la expresión «consideraciones elementales de humanidad»⁸ y otras, «normas relativas a los derechos fundamentales del ser humano», integradas en el derecho internacional general⁹. La Corte no duda, por otro lado, en considerarlas obligaciones *erga homines*¹⁰, de tanta relevancia para la comunidad internacional que todos los Estados deben tener un interés jurídico en protegerlas en todas las circunstancias. Tal calificación basta para justificar la imposibilidad de suspender esas normas. Partiendo de esta evidencia, la Comisión de Derecho Internacional llega a la siguiente conclusión en el proyecto de artículos precitado: en ninguna circunstancia un Estado podrá invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud si la obligación internacional con la que la acción del Estado no se conforma dimanara de una norma imperativa del derecho internacional general¹¹.

Los esfuerzos para garantizar una mejor protección de las personas afectadas por el torbellino de las tensiones interiores

Actualmente, las garantías que brindan las normas fundamentales parecen ser insuficientes, ya que éstas no abarcan todas las situaciones consecutivas al desencadenamiento de tensiones interiores y, más concretamente, las resultantes de la tutela del poder ejecutivo sobre el poder judicial. Para subsanar estas indeterminaciones, se están tomando iniciativas con miras a que la comunidad internacional apruebe un texto con conceptos tomados del derecho internacional humanitario, que reafirman solemnemente los derechos fundamentales de todo ser humano en período de disturbios interiores o de violencia.

⁷ Theodor Meron, *Human rights in internal strife: their international protection*, Grotius Publications, Cambridge, 1987, p. 52, y Hans-Peter Gasser, «Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores: propuesta de un Código de Conducta», *RICR*, n° 85, enero-febrero de 1988, p. 44.

⁸ *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, *C.I.J. Rec. 1949*, p. 22.

⁹ *Affaire de la Barcelona Traction Light und Power Company Limited (Belgique c. Espagne)*, *C.I.J. Rec. 1970*, p. 32.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *V. supra* (n. 1), art. 33, párr. 2.

Las indeterminaciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en período de tensiones interiores

Las normas fundamentales aplicables en período de tensiones interiores no cubren todos los casos de violaciones graves de los principios de humanidad frecuentes en tales situaciones. Cabe destacar dos de esas violaciones, que causan sufrimientos en gran escala: las detenciones masivas y la suspensión de las garantías judiciales.

Las autoridades que deben afrontar situaciones de disturbios y tensiones interiores suelen invocar razones de seguridad para justificar el arresto de determinadas personalidades procedentes de los ámbitos de la política, los sindicatos o los medios informativos. Los períodos de detención administrativa se prolongan más de lo debido y no faltan, desafortunadamente, los casos de malos tratos. Con frecuencia, son aisladas, impidiéndoles toda comunicación con sus allegados. En algunos casos, las autoridades ni siquiera informan de las detenciones. A esta práctica, cuya frecuencia ha aumentado en algunos lugares del mundo, recurren tanto quienes ocupan el poder como los movimientos de oposición y los grupos paramilitares, con la finalidad de intimidar a la población.

Para luchar contra las detenciones arbitrarias y clandestinas, así como para mejorar la protección de los detenidos, se han elaborado ciertas normas. Se trata de las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas, el 30 de agosto de 1955 por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente¹². Estas normas, destinadas a posibilitar la buena organización penitenciaria para garantizar la dignidad humana de las personas detenidas, fueron actualizadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución titulada «Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión»¹³. Se aplican sin ninguna distinción basada en la raza, el color, el sexo, el

¹² Stephen P. Marks, «Les principes et normes des droits de l'homme applicables en période d'exception», en Karel Vasak (dir.), *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, UNESCO, París, 1978, p. 218.

¹³ AG ONU, resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988. V. Peter H. Kooijmans, «In the shadowland between civil war and civil strife: some reflections on the standard-setting process in humanitarian law of armed conflict», en Astrid J.M. Delissen and Gerard J. Tanja (dirs.), *Humanitarian law of armed conflict-challenges ahead, Essays in honour of Frits Kalshoven*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, p. 239.

idioma, la religión, el origen social o las opiniones políticas de la persona detenida.

En período de disturbios interiores, son frecuentes las irregularidades de procedimiento penal ante los tribunales. A menudo, se vulnera el derecho de toda persona detenida a una audiencia justa y pública ante un tribunal independiente e imparcial, legítimamente constituido. Se restringe el derecho a la defensa. La persona detenida no tiene generalmente acceso a su expediente, ni es informada de los motivos de su detención ni de las acusaciones que pesan sobre ella. Las autoridades, enfrentadas a dificultades de orden interno, aprovechan a menudo el estado de excepción para modificar las normas procesales, confiriéndoles un efecto retroactivo para que puedan aplicarse a los procesos en curso. Personas a menudo inocentes que tuvieron la mala suerte de ser detenidas en la calle, en el transcurso de una manifestación violenta, pueden así ser condenadas a penas muy duras o ser incluso ejecutadas sumariamente tras un procedimiento expeditivo, sin haber sido debidamente juzgadas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los convenios zonales para la protección de los derechos humanos, contienen disposiciones que garantizan los derechos fundamentales de las personas detenidas y acusadas, tanto durante la detención como ante los tribunales. Los Estados Partes en esos instrumentos, a excepción de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, tienen libertad de hacer uso del derecho de derogación previsto y suspender la aplicación de esos derechos en caso de peligro público excepcional.

La ampliación del ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario a las tensiones interiores

Ya el año 1949, en la Conferencia Diplomática que aprobó los nuevos Convenios de Ginebra se planteó la cuestión de la ampliación de algunas normas del derecho internacional humanitario a las tensiones interiores. Durante los debates en torno al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, relativo a los conflictos no internacionales, muchas delegaciones temían que, dada la falta de definición de esa categoría de conflictos, su aplicación se extendiera a todo acto cometido a la fuerza, incluso a toda forma de anarquía y rebelión. Como la Conferencia se negó a determinar las condiciones previas y necesarias para su aplicabilidad, el CICR pudo pronunciarse en favor de una aplicación lo más amplia posible de las disposiciones de dicho artículo. El Comentario publicado por el CICR pone de relieve, en relación con el artículo 3, que tal interpretación no limita en nada el derecho del Estado a la represión y no otorga poder

adicional alguno al partido rebelde¹⁴. Esta actitud es coherente con la función de intermediario que el CICR ha desempeñado, desde 1921, en situaciones de disturbios internos, a fin de proteger la dignidad humana e impedir que se vulneren los derechos fundamentales de las personas¹⁵.

En el artículo 3, se enuncian normas —que la Corte Internacional de Justicia califica de «principios generales básicos del derecho humanitario»¹⁶— cuya finalidad es, sin lugar a dudas, ofrecer una mejor protección a las personas afectadas por las tensiones interiores. En efecto, además de las garantías que proporciona el principio de intangibilidad, contenido en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, este artículo prohíbe las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio. Los veredictos han de ser emitidos por un tribunal legítimamente constituido, con las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

Desde entonces, varios proyectos, elaborados por iniciativa privada, se han inspirado en las normas contenidas en ese artículo, así como en las del artículo 75 del Protocolo I adicional a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, para reforzar la protección debida a las personas afectadas por los disturbios interiores, ofreciéndoles, entre otras cosas, garantías adicionales durante la detención y el enjuiciamiento. Cabe citar concretamente el proyecto de declaración preparado en 1984 por Theodor Meron¹⁷. La intención del autor, era que esa declaración abocara con el tiempo en la aprobación de un nuevo instrumento que codifique una serie de normas aplicables en este tipo de situaciones. Ésta es también la manera de proceder del Instituto Noruego de Derechos Humanos¹⁸, y la adoptada, en 1990, por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Turku/Abo (Finlandia) con la «Declaración sobre las normas humanitarias

¹⁴ Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, *Commentaire* publicado bajo la dirección de Jean S. Pictet, CICR, Ginebra, 1952, pp. 60 y 65.

¹⁵ Marion Harroff-Tavel, «La acción del CICR ante las situaciones de violencia interna», *RICR*, n° 117, mayo-junio 1993, pp. 199-225.

¹⁶ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), *C.I.J.*, *Rec.* 1986, p. 114, párr. 220.

¹⁷ Theodor Meron, «Towards a humanitarian declaration on internal strife», *American Journal of International Law*, vol. 78, 1984, pp. 859-868.

¹⁸ Hans-Peter Gasser, «Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores», *RICR*, n° 117, mayo-junio 1993, p. 228.

mínimas»¹⁹. Hans-Peter Gasser, redactor jefe de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, preferiría la fórmula de un Código de Conducta que recuerden las normas ya existentes que los protagonistas han de respetar en caso de disturbios interiores²⁰.

Los Estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) acogieron favorablemente la idea de refundir en un cuerpo de normas los derechos fundamentales de la persona, estipulados en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario, en el marco de una declaración destinada a proteger mejor a las víctimas de los disturbios interiores. En la Declaración de Moscú de 1991, esos Estados se comprometieron a renunciar a ejercer el derecho de suspensión de las garantías relativas a los derechos humanos reconocido por los instrumentos jurídicos en los que son partes²¹. Más tarde, en la cumbre de Budapest, el año 1994, destacaron la importancia de una declaración sobre las normas mínimas aplicables en todas las situaciones. Tal declaración que propusieron que se aprobara en el marco de las Naciones Unidas, tendrá en cuenta las normas pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario²².

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos insta a que el secretario general de las Naciones Unidas, en coordinación con el CICR, prepare un informe analítico acerca de la cuestión de las normas básicas de humanidad, tomando en consideración «las normas comunes de la legislación sobre derechos humanos y el derecho humanitario internacional que se aplican en todas las circunstancias»²³.

En las situaciones de disturbios y tensiones interiores, las autoridades en el poder no son, desafortunadamente, las únicas que recurren a la violencia y vulneran los derechos humanos fundamentales. Grupos antagonistas, o que se oponen a las autoridades tienen también tales comportamientos.

¹⁹ Texto publicado por la *RICR*, n° 105, mayo-junio 1991, pp. 353-359.

²⁰ V. *supra*, (n. 7)

²¹ Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa, Declaración de Moscú del 3 de octubre de 1991, *International Legal Materials*, vol. 30, 1991, p. 1670 y ss.

²² Observaciones formuladas por Suiza, Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Doc. ONU E/CN.4/1997/77/Add. 1, 28 de enero de 1997, p. 2.

²³ Comisión de Derechos Humanos, res. 1997/21, 11 de abril de 1997.

tamientos y contribuyen así al sufrimiento de personas inocentes. Esos grupos de personas deben también moderarse y respetar las normas humanitarias mínimas. Sin embargo, como ellos no son los destinatarios directos de las obligaciones del derecho internacional, no suelen ser muy propensos a respetarlas. Cabe esperar que la constitución de un tribunal internacional de derechos humanos, encargado de instruir diligencias contra todo presunto autor de infracciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos y de encausarlo donde se halle, logre acabar con la impunidad y garantizar así que todos y cada uno respetemos esas normas.
