

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LA SITUACION DE UN CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL

1. NOCION DE CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL

Tras haber examinado la aplicabilidad del derecho internacional humanitario en la situación de conflicto armado internacional, emprendamos ahora un breve análisis de esta aplicabilidad en la situación de un conflicto armado no internacional.

Hablando de las dificultades de la calificación de los conflictos, hemos señalado el hecho de que sólo escasos conflictos armados que han hecho estragos en el mundo desde que terminó la Segunda Guerra Mundial han sido calificados como conflicto internacional por las Partes en los mismos. Es, pues, relativamente rara, en la actualidad, la situación en la que dos Estados se enfrentan abiertamente en un conflicto armado, mientras que es muchísimo más frecuente la situación en la que la guerra se hace sin que se le dé ese nombre, o en la que se oponen, en el territorio de un Estado, las autoridades establecidas y sus fuerzas armadas a una parte de la población. Sin embargo, estos conflictos, que no son abiertamente internacionales, pue-

den rebasar las fronteras del territorio en el que se desarrollan, a causa de los intereses políticos y de las alianzas que, una vez más, funcionan de tal modo en la comunidad internacional actual que, un conflicto armado —sea cual fuere su índole desde el punto de vista jurídico— se puede transformar en un asunto que muy pronto sobrepase los propios intereses de las Partes en conflicto.

Cuando, en 1949, se aprobaron los cuatro Convenios de Ginebra, los autores de esa codificación del derecho humanitario ya tenían presente la importancia de un conflicto no internacional. La preocupación por esta categoría de conflictos inspiró la disposición común de los cuatro Convenios de Ginebra, que es el artículo 3, en el que se prevé expresamente la aplicabilidad del derecho humanitario en la situación de conflictos armados que no presente un “carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Partes contratantes”.

Las conmociones que sacudieron al mundo como resultado del proceso de descolonización y como consecuencia de las crecientes tensiones ideológicas y políticas en muchos Estados han actualizado, de manera cada vez más candente, el problema de la aplicación del derecho humanitario en una situación de conflicto armado no internacional. De hecho, una de las principales razones para la convocación de la Conferencia Diplomática de 1974, cuyo objetivo era adaptar el derecho internacional humanitario a las situaciones contemporáneas de los conflictos armados, fue la preocupación por completar este derecho y por extenderlo, de manera más idónea, a las situaciones de conflictos no internacionales.

Como sabemos, esta Conferencia dio como resultado la aprobación de los **Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra**, el segundo de los cuales se aplica en la situación de conflicto armado no internacional.

Antes de examinar el estado del derecho humanitario actualmente en vigor, aplicable en tales situaciones, cabe destacar que, actualmente, es decir, siete años después de su aprobación, los **Protocolos Adicionales de 1977** han sido ratificados sólo por algunos de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra. Solamente 42 Estados son Partes, hasta hoy, en el Protocolo I y 34 Estados han ratificado el

Protocolo II. Por lo que atañe a América, los Estados para los cuales el Protocolo I surte actualmente sus efectos jurídicos son: El Salvador, Ecuador, Bahamas, Santa Lucía, México, Cuba, San Vicente y las Granadinas, Bolivia y Costa Rica. Excepto México y Cuba, estos mismos Estados han ratificado también el Protocolo II. Así pues, por lo que respecta a las disposiciones convencionales aplicables en la situación de conflicto armado no internacional, se aplican hoy en la situación de un conflicto de esta índole las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra en todos los Estados: y, más arriba, las del Protocolo II de 1977 para El Salvador, Ecuador, Bahamas, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Bolivia y Costa Rica.

La definición más reciente de conflicto armado no internacional es la del artículo 1 del Protocolo II:

Es un conflicto que tiene lugar "... en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo".

2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA SITUACION DE CONFLICTO NO INTERNACIONAL

Detengámonos unos momentos en los elementos constitutivos de la definición que consta en el Protocolo II; son cuatro:

- el conflicto tiene lugar en el territorio de un Estado;
- se oponen las fuerzas armadas de este Estado a fuerzas armadas o a grupos armados que no reconocen su autoridad;
- estas fuerzas y estos grupos armados deben estar bajo el mando de una autoridad responsable;
- deben ejercer un dominio sobre una parte del territo-

rio de dicho Estado que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar las disposiciones de derecho humanitario del Protocolo II.

El primer elemento constitutivo no requiere mayores explicaciones. El conflicto que rebasa las fronteras territoriales de un Estado es, evidentemente, un conflicto internacional.

En cambio, merece algunos comentarios el segundo elemento de la situación de conflicto armado no internacional. Para que haya conflicto armado, es necesario que existan, al menos, dos partes claramente identificadas que se enfrenten. En la situación en la que una parte de la población del Estado ya no quiere someterse a la autoridad del Estado, pero que todavía no se ha constituido como fuerza organizada de oposición, falta este elemento constitutivo y no se puede, en tal caso, deducir que hay conflicto. Si los desacuerdos entre la población y las autoridades se manifiestan de manera no organizada, no se puede llegar a la conclusión de que hay una parte identificable en el conflicto y, por consiguiente, no se puede comprobar la existencia de la situación de conflicto armado no internacional. Si se hace distinción entre las "fuerzas armadas disidentes" y los "grupos armados", es para referirse a dos situaciones que son, de hecho, algo diferentes. En un conflicto puede ocurrir que se enfrente una parte de las fuerzas armadas del país que ya no obedece al Gobierno con el resto del ejército que permanece leal; o se pueden oponer las fuerzas armadas del país a grupos armados que se han formado espontáneamente. En la situación en la cual no se pueden distinguir las partes en conflicto, pero en la que hay enfrentamientos entre las autoridades y parte de la población, se habla de **disturbios interiores**. No lo analizaremos aquí, porque no pertenece, formalmente, al ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario.

La condición de que haya un mando responsable, pone más de relieve la necesidad de identificar a las partes que se enfrentan. El mero hecho de estar organizadas como fuerzas armadas no basta para estar seguros de que estas fuerzas tengan un nivel de organización y de coherencia suficientes para poder constituir una parte en el conflicto.

Necesitan, además, tener una dirección militar o política que asuma la responsabilidad de las mismas.

Los últimos elementos constitutivos de la noción de conflicto armado no internacional consolidan la **naturaleza objetiva**, de facto, de la existencia de una situación que se puede calificar. Se trata, en cierto modo, de condiciones de "efectividad", es decir, de elementos que demuestran, por su mera existencia, que la otra parte en el conflicto se ha constituido realmente. El control sobre una parte del territorio del Estado que permita realizar operaciones militares continuadas y hacer aplicar, de manera responsable, las disposiciones del derecho humanitario, confirma que se trata, en realidad, de un conflicto, y no de un enfrentamiento pasajero o de enfrentamientos esporádicos, entre el Estado y quienes al Estado se oponen.

Observemos, además, que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra se aplica en todos los casos en los que se aplica el Protocolo II, porque éste "desarrolla y completa el artículo 3 común... sin modificar sus actuales condiciones de aplicación..." (art. 1 del Protocolo II). Pero, en el artículo 3, los elementos constitutivos del concepto de conflicto armado no internacional se definen con menos precisión, lo que permite, como veremos a continuación, una aplicación más amplia de las disposiciones de este artículo 3 común.

3. EL SISTEMA DE PROTECCION DEL ARTICULO 3 (COMUN)

El artículo 3, del que se dice, no sin razón, que es, de por sí, un "miniconvenio" dentro de los grandes Convenios de Ginebra, se aplica en todos los casos de conflicto que no sean de índole internacional y que surjan en el territorio de una de las Partes en el Convenio. Su finalidad es integrar al derecho internacional convencional la mayor protección que el derecho pueda otorgar a las víctimas de conflictos armados y, en todo caso, un mínimo de trato humano, conceptuado como la protección mínima que se debe al ser humano, en cualquier tiempo y lugar. Este mínimo de trato humano se garantiza a todas las personas que no participan en las hostilidades, incluso a los miembros de las fuer-

zas armadas de las dos Partes que hayan depuesto las armas y a las personas que hayan quedado fuera de combate, sin discriminación alguna, en la situación de conflicto armado caracterizada por hostilidades en las que se enfrentan fuerzas armadas en el territorio de un Estado Parte en los Convenios de Ginebra.

En cuanto al contenido de este estándar mínimo de trato humano del artículo 3, las disposiciones del artículo prohíben, en la situación de un conflicto armado no internacional:

- “ — los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, las torturas y los suplicios;
- la toma de rehenes;
- los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, no emitidas por un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.”

Vemos, pues, que se trata realmente de un mínimo, porque más allá de las prohibiciones del artículo 3, nos encontramos ya en una situación de barbarie calificada. No se debe olvidar que el artículo 3 requiere que sean aplicadas a las víctimas de un conflicto no internacional “por lo menos” sus disposiciones. Todas las otras disposiciones de derecho internacional humanitario deberían poderse aplicar en la situación de tal conflicto. Por esta razón, en el artículo 3 se invita también a las Partes a esforzarse por concertar acuerdos especiales que pongan en vigor, entre ellas, la totalidad o, al menos, parte de las demás disposiciones del derecho humanitario.

En el segundo párrafo del artículo 3, aparte de enunciarse de nuevo el principio de que los heridos, los enfermos y los náufragos serán recogidos y atendidos, se confirma el derecho que tiene el Comité Internacional de la Cruz Roja, en la situación de conflicto armado no internacional, a ofrecer sus servicios. El ejercicio de este “derecho con-

vencional de iniciativa" no lo podrán considerar las Partes en conflicto como incompatible con el principio de no injerencia en los asuntos internos del Estado, ni imposibilitar, con ese pretexto, su aplicación.

Por lo demás, en el artículo 3 se estipula expresamente que la aceptación de la aplicabilidad del derecho humanitario, entre sí, por las Partes en un conflicto armado no internacional no afectará al estatuto jurídico de las mismas. Aquí también se puede ver claramente el deseo de que las consideraciones políticas no obstaculicen la aplicación del derecho internacional humanitario.

Las condiciones de aplicabilidad del artículo 3 tienen tal amplitud y es tan obvio el contenido de sus disposiciones, que "ningún Gobierno puede sentirse molesto por tener que respetar, por lo que atañe a sus adversarios internos, sea cual fuere la denominación del conflicto que a ellos los opone, este mínimo de reglas que, de hecho, respeta cotidianamente en virtud de sus leyes..." (Jean Pictet). Se debe llegar, pues, a la conclusión de que el artículo 3 de los Convenios de Ginebra es aplicable en todas las situaciones de conflicto armado no internacional.

4. EL SISTEMA DE PROTECCION DEL PROTOCOLO II

Fuera de la aplicabilidad del artículo 3 (común) de los Convenios, el sistema de protección del Protocolo Adicional II de 1977 se aplica a las Partes en los Convenios en cuyos territorios estas disposiciones hayan entrado en vigor. Este sistema de protección se inspira, esencialmente, en los sistemas de protección existentes en el ámbito de los conflictos armados internacionales. Encontramos en él las mismas categorías de personas protegidas y las mismas reglas fundamentales para garantizarles tal protección. En el ámbito del conflicto no internacional, todos los **heridos, enfermos y náufragos**, deben ser respetados y protegidos, tratados humanamente y **asistidos médicamente** sin discriminación alguna (arts. 7 y 8 del Protocolo II). Se debe proteger y ayudar, en el desempeño de sus actividades, en beneficio de los heridos y de los enfermos, al **personal sanitario**, así como a las **unidades** y a los **transportes sanitarios** (arts. 9, 10 y 11 del Protocolo II).

Por lo que respecta a la población civil, no puede ser objeto de ataques (art. 13); no se le puede hacer padecer hambre deliberadamente (art. 14), ni desplazarla arbitrariamente (art. 17). Las personas que no participan directamente en las hostilidades se benefician de las garantías fundamentales. Se deben respetar su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. En el artículo 4 del Protocolo consta una lista de las garantías fundamentales que, más allá de las prohibiciones relativas al trato previstas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, las completa prohibiendo la aplicación de castigos colectivos, y se añade que está expresamente prohibido recurrir a la amenaza de cometer actos que violen estas garantías fundamentales (art. 4 del Protocolo II). En el Protocolo se otorgan a ciertas categorías de personas regímenes específicos de protección, como en el caso de los niños (art. 4, párrafo 3, letras c y d) y de las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, quienes, además de las garantías fundamentales y de las que se reconocen a los heridos y a los enfermos, disfrutan de garantías —por lo que atañe a la alimentación, a la integridad, a la higiene, a los socorros, a las condiciones de trabajo y al ejercicio de sus convicciones religiosas— análogas a las que se otorgan, en el caso de un conflicto armado internacional, a los prisioneros de guerra y a los internados civiles (art. 5 del Protocolo II). El Protocolo extiende también su protección especial a ciertas categorías de bienes. Se trata de los bienes culturales y de los lugares de culto, que no deben ser objeto de ataques ni ser utilizados en apoyo de la actividad bélica (art. 16), y de ciertas obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas cuya liberación pueda causar pérdidas importantes para la población civil, como presas, diques, centrales nucleares, etc. Tales instalaciones no deben ser objeto de ataque, aunque sean objetivos militares (art. 15 del Protocolo II). Por último, y como corolario a la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil se protegen los bienes indispensables para la supervivencia de la población (art. 14 del Protocolo II).

Puesto que desarrolla y completa las disposiciones del artículo 3, común a los Convenios, el Protocolo II es un útil progreso, por lo que respecta a la protección de las

víctimas de un conflicto armado no internacional, porque amplía las categorías de personas y de los bienes protegidos, y porque establece regímenes más específicos para la protección de ciertas categorías de víctimas.

Las disposiciones del artículo 3 y del Protocolo II son, juntas, el derecho convencional humanitario aplicable en situación de conflicto armado no internacional. Además, a estas disposiciones se añaden las disposiciones del Derecho de La Haya cuando hay reconocimiento de insurgencia en la situación de tal conflicto.

Como ya lo hemos hecho, para ilustrar la aplicabilidad del derecho internacional, tomando como ejemplo el conflicto entre Argentina y el Reino Unido en el Atlántico Sur, en el año 1982, nos serviremos de dos situaciones de conflictos no internacionales; por ejemplo: la de Nicaragua en 1978/1979 y la de El Salvador.

5. LA SITUACION DE NICARAGUA EN 1978 Y 1979

Desde 1976, la lucha armada contra el Gobierno establecido entonces en Managua, comenzaba a presentar, cada vez más, las características de un conflicto armado no internacional. Cuando los enfrentamientos, en 1978 y a comienzos de 1979, adquirieron mayor amplitud, resultó evidente que las fuerzas que se oponían al régimen de Somoza reunían todos los requisitos de un grupo armado, bajo una dirección política y militar bien organizada, y que, por ello, el "Frente Sandinista de Liberación Nacional" podía ser considerado como Parte en este conflicto. El Comité Internacional de la Cruz Roja estableció una delegación en Nicaragua, en el año 1978 y, el 5 de junio de 1979, con motivo de la XI Conferencia Latinoamericana de la Cruz Roja (junto con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y las 22 Sociedades Nacionales de América y del Caribe) hizo un llamamiento a las Partes en el conflicto para recordarles las reglas del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados no internacionales. Nicaragua, por su parte, había ratificado, el 17 de diciembre de 1953, los Convenios de Ginebra, sin hacer uso de reservas.

Era considerable el número de víctimas de ambas partes. Se trataba sea de heridos y de enfermos, sea de prisioneros.

neros detenidos por el Gobierno o por el "Frente Sandinista de Liberación Nacional". El CICR visitó, ya en 1979, lugares de detención de la capital y de las principales localidades de Nicaragua donde estaban encarcelados los detenidos por razón de los acontecimientos.

El CICR visitó también los hospitales en los que había detenidos en tratamiento y recordó, en repetidas ocasiones, al presidente Somoza y a los representantes del Gobierno sus obligaciones al respecto, que se derivan del derecho y de los principios humanitarios. El CICR intentó también desempeñar su cometido de intermediario neutral entre el "Frente Sandinista de Liberación Nacional" y el Gobierno cuando se trató de liberar a miembros de la Guardia Nacional detenidos por el Frente Sandinista. Tras la victoria del Frente, el CICR hizo gestiones a fin de proteger a los miembros de las fuerzas armadas del antiguo régimen y a sus familias, así como a las personas civiles que habían apoyado al régimen de Somoza. El 23 de julio de 1979, las nuevas autoridades de Nicaragua comunicaron al CICR que conferían el estatuto de prisioneros de guerra a esas categorías de personas. Los delegados del CICR pudieron visitar a estas personas detenidas. Durante las jornadas del cambio de régimen, los delegados del CICR se ocuparon del funcionamiento del hospital militar de Managua, en el que se prestaba asistencia médica a los heridos en el conflicto, y procuraron garantizarles protección y asistencia. Tras el cambio de régimen, el CICR prosiguió sus visitas a los lugares de detención. Muchas acciones de protección y de asistencia fueron emprendidas en favor de la población civil, como la distribución de socorros, la asistencia médica y las actividades de la Agencia Central de Búsquedas.

Aunque, en esa situación, la calificación del conflicto interno en Nicaragua planteaba los problemas políticos que todos conocemos, no se podía dudar, desde el punto de vista del derecho humanitario, que eran aplicables las disposiciones del artículo 3 (común) de los Convenios de Ginebra y que se debía observar el nivel mínimo previsto en las mismas, incluso el derecho "convencional" de iniciativa del CICR, que se menciona en las disposiciones de ese artículo.

6. LA SITUACION DE EL SALVADOR

El Salvador ratificó los cuatro Convenios de Ginebra el 17 de junio de 1954, sin ninguna reserva, y los dos Protocolos adicionales de 1977, el 23 de noviembre de 1978, también sin reservas. Así pues, está obligado por la totalidad del derecho humanitario convencional en vigor.

Desde 1979, los violentos enfrentamientos entre las fuerzas de oposición y las fuerzas gubernamentales originaron muchos heridos y prisioneros de las dos partes. Desde 1979 se pueden observar, en ese conflicto, casos de desapariciones y de secuestros, así como, por razón de los acontecimientos, aumento del número de personas detenidas por las autoridades, a quienes el CICR se esfuerza por visitar. Simultáneamente, el CICR ha intervenido en favor de los soldados de las fuerzas gubernamentales en poder del "Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional".

Los sufrimientos de la población civil también se han intensificado, especialmente en las zonas conflictivas, donde las actividades asistenciales del CICR se han desarrollado considerablemente.

Hay que destacar que, en 1982, los dirigentes del "Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional" hicieron declaraciones según las cuales se comprometían a observar los principios del derecho humanitario, a pesar de que las Partes en conflicto nunca hayan dado la calificación oficial y concordante del conflicto salvadoreño, también aquí por varias razones políticas.

Habida cuenta del derecho internacional humanitario vigente en el territorio de El Salvador, las disposiciones del Protocolo II de 1977 resultan aplicables, así como, por supuesto, las del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Sean cuales fueren las razones políticas, internas o internacionales, que impiden el pleno reconocimiento oficial de esa aplicabilidad, los requisitos para la misma se deben considerar jurídicamente cumplidos.

7. OBSERVACIONES FINALES

A partir de 1949, el derecho internacional humanitario convencional se aplica en la situación de conflicto ar-

mado no internacional. Las garantías que este derecho confiere a las víctimas de tales conflictos pueden parecer un tanto aleatorias, en la medida en que al Estado le resulta siempre difícil admitir la existencia de un conflicto interno en su territorio y que, en tal caso, tiene la obligación de respetar esas garantías.

Sin embargo, la mera existencia de un régimen jurídico internacional que protege específicamente a los individuos en situación de conflicto interno es ya un éxito logrado por el derecho internacional. Es un freno contra la arbitrariedad, cuyo empleo es una permanente tentación para el Estado, puesto que la situación de conflicto interno se caracteriza, ante todo, por la suspensión de las garantías normales del orden interno del Estado. Aunque los mecanismos del derecho humanitario no tienen, todavía, plena eficacia en las situaciones de conflicto armado, fundamentan un sistema de referencias al que pueden apelar las víctimas de conflictos para protegerse.

Posibilitan, al mismo tiempo, que los organismos humanitarios, como el CICR, sin atentar contra el sacrosanto principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado, emprendan y desarrollen sus actividades de protección y de asistencia en favor de las víctimas.

El creciente número de situaciones que son, ya hoy, o que pueden fácilmente convertirse en situaciones de conflicto interno, evidencia que la aplicación de esta rama del derecho internacional humanitario merece particular atención por parte de la comunidad internacional.

Sin ella, la inobservancia de las reglas de derecho aplicables en situaciones de conflicto no internacional sólo puede conducir a su exacerbamiento y a su multiplicación, haciendo peligrar, aún más la paz social.

LECTURAS DE REFERENCIA

AGUILAR NAVARRO, M.: La guerra civil y el derecho internacional, "Revista de la Facultad de Derecho" (Universidad de Oviedo), vol. 79, Núm. 4, 1956, págs. 429-461.

ALCALA-ZAMORA Y TORRES, Niceto: La guerra civil ante el derecho internacional, "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia" (México, D.F.) vol. II, Núm. 8, 1952, págs. 113-177.

BAXTER, Richard R.: *Ius in bello interno: The present and future law*, en: "Law and civil war in the modern world", ed. by John Norton Moore, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1974, 648 págs., págs. 518-336.

BOND, James E.: Application of the law of war to internal conflicts, "Georgia Journal of International and Comparative Law" (Athens, Georgia), vol. 3, Núm. 2, 1973, págs. 345-384.

BOTHE, Michel: *Conflits armés internes et droit international humanitaire*, RGDIP, vol. 82, Núm. 1, 1978, págs. 82-102.

DUPUY, R.J. & LEONETTI, A.: La notion de conflit armé à caractère non international, en: "The new humanitarian law of armed conflict", ed. por A. Cassese, Nápoles, 1979, 501 págs., págs. 258-276.

FORSYTHE, David P.: Legal management of internal war: The 1977 Protocol on non-international armed conflicts, AJIL, vol. 72, Núm. 2, Abril 1978, págs. 272-295.

- MONTEALEGRE, Hernán.** El derecho moderno de los conflictos internos, en: "MONTEALEGRE, H. 'La seguridad de Estado y los derechos humanos'", Santiago, Edición Academia de humanismo cristiano, 1979, 757 págs. págs. 501-648.
- VEUTHEY, Michel:** Les conflits armés de caractère non international et le droit humanitaire, en: "Current problems of international law: Essays on U.N. law and the law of armed conflict", ed. por A. Cassese, Milán, A. Giuffrè, 1975, 375 págs., págs. 179-266.
- ZORGBIBE, Charles:** Pour une réaffirmation du droit humanitaire des conflits armés internes, "Journal du Droit International" (Clunet), vol. 97, Núm. 3, 1970, págs. 658-683.