

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LAS SITUACIONES DE DISTURBIOS INTERIORES Y DE TENSIONES INTERNAS

1. NOCION DE DISTURBIOS INTERIORES Y DE TENSIONES INTERNAS

De la definición del derecho internacional humanitario resulta que este derecho se aplica sólo en situaciones de conflicto armado, es decir conflictos en que se enfrentan dos Estados —conflictos internacionales— o conflictos en los que se enfrentan, en el territorio de un Estado, las fuerzas gubernamentales y de la oposición —conflicto armado no internacional.

Como hemos dicho, la situación de conflicto se caracteriza por la existencia de dos Partes que se enfrentan y que deben ser identificables; es decir, en la situación de conflicto armado no internacional, quienes se oponen a las autoridades estatales deben haber conseguido un grado de organización que les permita ser considerados como entidad constituida y, por lo tanto, identificable. Quiere ello también decir que en las situaciones en las que las Partes no cumplen con los requisitos del artículo 3 (común) de los Convenios de Ginebra o los del artículo 1 del Protocolo adicional II de 1977, pierde todo su significado el derecho

humanitario.

En el sentido formal, es verdad que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales no se aplican directamente a las situaciones que no sean de conflicto armado. Sin embargo, no se debe olvidar que el desarrollo del derecho humanitario siempre se ha caracterizado por su adaptación, en la medida de las necesidades, a las situaciones en las que se debe proteger a las víctimas. Hemos mencionado ya que en el desarrollo del derecho internacional humanitario el hecho ha precedido al derecho y que la acción de quienes velan por la protección de las víctimas ha forjado las reglas y los procedimientos que, más tarde, se han reafirmado mediante instrumentos internacionales.

Por consiguiente, la regla de derecho internacional siempre ha resultado de la necesidad de proteger a las víctimas de situaciones provocadas por los hombres. Ese proceso no ha terminado en absoluto. Las necesidades de la protección de las víctimas amplían el ámbito real de aplicación, si no de las reglas, al menos de los principios de derecho internacional humanitario, hacia situaciones que todavía no figuran formalmente en éste.

Es sobre todo el CICR el que, mediante su acción humanitaria, ha inspirado la elaboración de ese ámbito real de aplicación de las reglas humanitarias, y el que, en el marco de su acción, lo delimita y logra que la comunidad internacional acepte tal delimitación.

No zanjaremos aquí la cuestión de saber si se trata, o no, de la elaboración de reglas consuetudinarias de aplicabilidad del derecho internacional humanitario. De todos modos, se trata, evidentemente, de usos y costumbres que la comunidad internacional acepta como tales y que extiende de facto y por analogía, la protección del derecho humanitario mucho más allá de los límites formales de su ámbito de aplicación.

En el marco de su acción, el CICR se ha visto inducido a distinguir dos situaciones en las que, fuera de la de conflicto armado, se evidencia la necesidad de proteger a las víctimas. De hecho, esas dos situaciones, que difieren entre sí más en el sentido cuantitativo que por su naturaleza, se caracterizan ambas porque originan gran número de víctimas. Estas situaciones son la de "disturbios interio-

res" y la de "tensiones internas".

Aunque esto no esté claramente definido en el derecho internacional público, el CICR considera que se trata de una situación de disturbios interiores cuando, *sin que haya conflicto armado no internacional propiamente dicho, hay, dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia. Estos actos pueden ser de formas variables, desde actos espontáneos de rebelión hasta la lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder. En tales situaciones, que no necesariamente degeneran en una lucha abierta en la que se enfrentan dos partes bien identificadas (conflicto armado no internacional), las autoridades en el poder recurren a cuantiosas fuerzas policiales e incluso a las fuerzas armadas para restablecer el orden, ocasionando con ello muchas víctimas y haciendo necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias.*

Las tensiones internas, que están a un nivel inferior con respecto a los disturbios interiores, puesto que no implican enfrentamientos violentos, son consideradas por el CICR como:

- *toda situación de grave tensión en un Estado, de origen político, religioso, racial, social, económico, etc.;*
- *las secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores que afectan al territorio de un Estado.*

Esta situación presenta las características siguientes:

- *arrestos en masa;*
- *elevado número de detenidos políticos;*
- *probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención;*
- *suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por razón de la promulgación del estado de excepción, sea por una situación de facto;*
- *alegaciones de desapariciones.*

Por supuesto, la situación de tensiones internas puede presentar todas estas características al mismo tiempo; pero

basta que presente sólo una de ellas para que se la pueda calificar como tal.

Aunque no se fundamentan, en el sentido formal de la palabra, en el derecho humanitario, las posibilidades de acción del CICR, así como las reglas y los procedimientos que son aplicables en tales situaciones, no carecen enteramente de bases jurídicas.

2. BASES JURIDICAS DE LA ACCION HUMANITARIA

Esta base jurídica es el derecho de iniciativa humanitaria del CICR, cuyo ejercicio ha dado origen a reglas y a procedimientos aceptados por gran número de Estados y refrendados por textos que tienen cierto valor desde el punto de vista del derecho internacional público.

Además de las disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, en el que se ratifica el derecho de iniciativa del CICR en situación de conflictos armados no internacionales, se reconoce ese derecho actualmente al CICR en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional y, especialmente, en el artículo VI de los Estatutos.

En el párrafo 5 de ese artículo, se definen la naturaleza y el ámbito de acción del Comité Internacional de la Cruz Roja en los siguientes términos:

"Inspección neutral cuya actividad humanitaria se ejerce especialmente en caso de guerra, de guerra civil o de perturbaciones interiores, se esfuerza, en todo tiempo, en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos conflictos y de sus consecuencias directas. . ."

En el párrafo siguiente (6), en el que se fundamenta el derecho de iniciativa del CICR, se define su competencia así:

"Toma todas las iniciativas humanitarias que corresponden a la misión que incumbe a su institución como intermediario específicamente neutral o independiente, y estudia todas las cuestiones cuyo examen se impone que haya una institución así."

Podemos comprobar que la definición del mandato del CICR, por lo que atañe a situaciones que requieran intervención humanitaria, es extensa, y que las modalidades de su ejercicio —“estudia todas las cuestiones cuyo examen se impone”— están definidas de un modo particularmente amplio.

Ahora bien, los Estatutos de la Cruz Roja Internacional son aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Esta Conferencia, que se celebra cada cuatro años, reúne, junto a los representantes de todas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (actualmente 133) y los representantes del CICR y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a los representantes de los Estados Partes a los Convenios de Ginebra, que disponen de un voto cada uno. Por consiguiente, las decisiones de esa Conferencia no son sólo fruto de un órgano no gubernamental, ya que son también el reflejo de la voluntad de los Gobiernos de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra. Estos Estados Partes en los Convenios de Ginebra se han comprometido a “respetar y a hacer respetar” los Convenios “en cualquier circunstancia” (art. 1 común a los cuatro Convenios). Se puede, pues, afirmar que, confiriendo al CICR la competencia de iniciativa humanitaria en situaciones que no están formalmente previstas en los Convenios de Ginebra, los Estados consideraron que tal competencia es necesaria para la observancia del derecho humanitario en el sentido nato de la palabra.

Además, las Conferencias internacionales han aprobado varias resoluciones en las cuales se solicita al CICR que intervenga en situaciones que, en el territorio de diferentes países, no reúnen todas las características de un conflicto armado. Como estas resoluciones son aprobadas en el marco de los mismos procedimientos que los Estatutos, podemos considerar que en las mismas también se expresa la convicción de los Estados de que los mandatos conferidos al CICR son necesarios, del mismo modo, para garantizar la observancia del derecho humanitario. Los mandatos así establecidos para el CICR se refieren a varias categorías de víctimas, como la población civil y sus diferentes subcategorías, es decir, los refugiados, las mujeres y los niños,

las víctimas de torturas, los detenidos o los desaparecidos. Debemos agregar que, mucho antes de que los Estatutos de la Cruz Roja Internacional fueran aprobados por la Conferencia Internacional que se reunió en La Haya, el año 1950, el CICR ya había ejercido el derecho de iniciativa que, en numerosas situaciones, fue reconocido por los Estados, en ausencia de cualquier disposición de un tratado internacional.

El derecho de iniciativa "estatutario" de la Cruz Roja se basa en el principio fundamental de todo el Movimiento de la Cruz Roja Internacional, cuya más antigua institución es el CICR, es decir sobre el principio de humanidad, que corresponde a un principio, esencial del derecho internacional humanitario. En este principio, tal como lo formuló la Conferencia Internacional de la Cruz Roja de Viena en 1965, se declara que:

"...la Cruz Roja se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias".

Y, a continuación, se dice que el CICR tiene el deber de velar porque "se proteja la vida y la salud, así como que se haga respetar a la persona humana..."

Vemos, pues, que corresponde al CICR, en primer lugar, el derecho de extender la aplicación del derecho internacional humanitario y, al menos, la aplicación de sus principios a las situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas. El Comité asume actualmente el cometido que, históricamente, siempre ha desempeñado en el desarrollo del derecho internacional humanitario, al menos por lo que atañe al derecho de Ginebra. Por mediación del ejercicio de su derecho de iniciativa "estatutario", elabora las reglas y los procedimientos que pueden ser más tarde aceptados por los Estados en cuyo territorio el CICR considera necesario emprender actividades humanitarias.

3. PRINCIPIOS Y MODALIDADES DE LA ACCION HUMANITARIA

Cuando el CICR considera que las consecuencias directas de un conflicto armado o los disturbios interiores

que perduran tras el cese formal de tales conflictos requieren sus actividades humanitarias, sigue ofreciendo sus servicios a los Estados afectados. Puede ofrecer sus servicios por sí mismo, invocando su derecho de iniciativa humanitaria, en cualquier otra ocasión, y especialmente si se reúnen las dos condiciones siguientes:

La primera condición se refiere a las necesidades de las víctimas. Permite intentar intervenir en todas las situaciones en que se den probablemente casos de malos tratos repetidos, sistemáticos o prolongados, y en que sea probable que haya condiciones inhumanas de detención.

La segunda condición para el ofrecimiento de servicios del CICR se relaciona con el hecho de que es la única institución que puede prestar protección y asistencia a las víctimas de la situación; formula el principio de la unicidad de su intervención humanitaria.

El CICR decide, solo y con plena independencia, la conveniencia de ofrecer, o no, sus servicios. Puede repetir su ofrecimiento cuantas veces y por el tiempo que juzgue que la situación requiere su intervención. Su ofrecimiento se formula ante los Gobiernos, que pueden aceptarlo o rehusarlo. Se hace al margen de toda consideración política, y no califica la situación como disturbios interiores o tensiones internas, limitándose a señalar a las autoridades la existencia de las categorías de víctimas que deben ser protegidas o asistidas.

Proponiendo sus servicios, el CICR pone en conocimiento del Gobierno las condiciones del ejercicio de su mandato, que siempre deben avenirse con sus principios de neutralidad y de independencia. Por lo que atañe a asistencia alimentaria o médica, esas condiciones tienen como finalidad garantizar que los socorros del CICR lleguen efectivamente a las víctimas a las que están destinados. Cuando se trata de la actividad principal del CICR en una situación de disturbios interiores y de tensiones internas, que es la de prestar protección a la categoría más importante en estos casos, la de los detenidos por razón de los acontecimientos, el CICR ha formulado una serie de condiciones cuya acep-

tación siempre solicita al Gobierno. Le solicita, sobre todo, la posibilidad de ver a todos los detenidos de la categoría a la que se le permite el acceso, de entrevistarse libremente y sin testigos con todos los detenidos o con los detenidos que elija por sí mismo, y de poder volver, según las necesidades, a los lugares de detención ya visitados. Los delegados del CICR solicitan también a las autoridades la lista de nombres de las personas encarceladas o la autorización para hacerla durante las visitas que efectúan a los lugares de detención. Se comunica también a las autoridades del país que los delegados organizarán en caso de necesidad y en la medida de lo posible, la transmisión de mensajes destinados a las familias de los detenidos, la asistencia material para los detenidos e incluso la asistencia a sus familias.

Por su parte, el CICR garantiza a las autoridades de un Estado afectado por la situación de tensiones internas o de disturbios interiores, que no pondrá en conocimiento de la opinión pública todo lo que sus delegados hayan podido ver en los lugares de detención. Sus delegados hacen constar los resultados de sus visitas a los lugares de detención en informes que se remiten exclusivamente a las autoridades gubernamentales detentoras. El CICR nunca publica tales informes, a menos que el Gobierno responsable de la detención decida publicarlo él mismo parcialmente; en cuyo caso el CICR se reserva el derecho de difundir los informes de sus delegados en su totalidad. El principio de discreción y su observancia por el CICR son ampliamente conocidos hoy por todos los Gobiernos. Derivado del principio de neutralidad del CICR y por ser la expresión de su imparcialidad a nivel de la acción en situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas, se debe a este principio que tantos Estados acepten el ofrecimiento de sus servicios. Esta aceptación crea entre los Gobiernos y el CICR una relación casi "contractual", que se expresa en forma de acuerdo bilateral de facto, en cuyo ámbito el CICR emprende sus actividades de protección y de asistencia en favor de las víctimas de disturbios interiores y de tensiones internas, tratando siempre de que, en la medida de lo posible, sea aceptado el máximo de reglas y principios humanitarios en favor de las víctimas.

Cada vez más a menudo, este acuerdo que permite ac-

tuar al CICR en el territorio de un Estado, en el caso de una situación de esta índole, tiene la forma de "acuerdo de sede", por el cual las autoridades estatales confieren a los delegados del CICR y al material que remitan para desempeñar sus tareas, inmunidades y privilegios análogos a los que se confieren a los miembros de las Misiones Diplomáticas en virtud del Convenio de Viena sobre los Privilegios e Inmunidades Diplomáticas de 1961. Actualmente, el CICR se beneficia de tales acuerdos de sede en unos veinte Estados.

Cabe destacar que, las más de las veces, los Estados consideran esos acuerdos como tratados internacionales y aplican, en el derecho interno, los procedimientos de ratificación, publicación y promulgación que en este derecho se reservan para los tratados internacionales. Sin adentrarnos en la cuestión del estatuto del Comité Internacional de la Cruz Roja en derecho internacional público, se puede interpretar esa actitud de los Estados como el reconocimiento de la calidad de agente de intervención humanitaria del CICR, así como el reconocimiento de su derecho de iniciativa y del mandato que le confiere la comunidad internacional.

Señalemos que, en América Latina, hay actualmente tales acuerdos de sede entre el CICR y Argentina (publicado el 21 de julio de 1978), Nicaragua (publicado el 12 de enero de 1981), El Salvador (publicado el 12 de febrero de 1981), Colombia (publicado el 12 de julio de 1981) y Costa Rica (firmado el 24 de agosto de 1983). Sin haber concertado acuerdo de sede propiamente dicho, el Gobierno de Venezuela otorgó, por decreto presidencial del 10 de noviembre de 1971, a los delegados del CICR ciertos privilegios e inmunidades diplomáticas.

Por último, conviene destacar que el ofrecimiento de servicios del CICR nunca puede ser considerado por un Estado como un acto de injerencia en los asuntos internos, incompatible con el principio de no injerencia refrendado por la Carta de las Naciones Unidas. Aún cuando rechace estos servicios, el Estado no puede rehusarlos con el pretexto de tal injerencia, lo que permite al CICR presentar nuevamente su ofrecimiento de servicios. En la actual comunidad internacional, el CICR es prácticamente el

único órgano internacional que puede actuar de ese modo sin que se le acuse de atentar gravemente contra el principio de no injerencia. Si tenemos presente que el ofrecimiento de servicios del CICR se hace siempre en situaciones en las que el Estado es particularmente sensible a cualquier intento de internacionalizar los disturbios o las tensiones que hay en su territorio, se debe considerar este hecho como una prueba no sólo del reconocimiento internacional de la neutralidad y de la independencia del CICR, sino también del reconocimiento de su calidad para actuar en el ámbito internacional.

El "derecho estatutario de iniciativa" del CICR y el ejercicio de este derecho amplían el radio de acción del derecho internacional humanitario a situaciones no formalmente previstas en la letra de este derecho y lo extienden a categorías de víctimas que no se benefician formalmente de esas disposiciones. Habida cuenta del número de Estados que han admitido el ejercicio del derecho de iniciativa del CICR, se puede llegar a la conclusión, desde el punto de vista jurídico, de que, aunque la práctica del CICR en esta materia no tenga todas las características de una norma consuetudinaria, tiene, por lo menos, las de un uso y una costumbre internacionales.

Si la práctica del CICR lleva, de facto, la aplicación de los principios del derecho internacional humanitario más allá del ámbito formal de su aplicación, en situación de disturbios interiores y de tensiones internas, siguen siendo aplicables, de jure, las disposiciones de los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos, ratificados por los Estados. Del mismo modo, las disposiciones del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como las disposiciones de los instrumentos regionales, como la Carta de Bogotá o el Pacto de San José de Costa Rica para América, surten efectos de ley en esas situaciones. Es obvio que, la mayoría de los casos, tales situaciones van acompañadas de medidas de urgencia tomadas en el orden interno del Estado, que suspenden o limitan las garantías normales de protección otorgadas a las personas. Aún cuando tales medidas se tomen en virtud del orden interno, el núcleo inderogable, en el sentido del artículo 5 párrafo 2 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos,

sigue surtiendo efectos, con la plena fuerza de la ley. La simultaneidad de aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos parece tener una importancia tan particularmente significativa en situaciones de conflicto armado no internacional y de disturbios interiores y tensiones internas que merece ser destacada una vez más.

4. ACTIVIDADES HUMANITARIAS DEL CICR EN AMERICA LATINA

La primera vez que el CICR ofreció sus servicios en situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas, fue en el año 1919, en Hungría. Pero un año antes, como consecuencia de la situación en la Unión Soviética después de la Revolución, un delegado del CICR efectuó, por primera vez en la historia, una visita a extranjeros civiles detenidos por razón de los acontecimientos, en Moscú y Petrogrado. Desde esa época y hasta la Segunda Guerra Mundial, el CICR asumió su competencia en ese tipo de situaciones en muchos casos y en territorios de muchos Estados, como Rusia (1921-1922), Irlanda (1922-1923), Polonia (1922), Italia (1931), Austria (1934), Alemania (1933-1938) y Lituania (1937).

En el período actual, que se inicia al final de la Segunda Guerra Mundial, ha aumentado considerablemente la importancia que tienen las actividades del CICR en favor de las víctimas de disturbios interiores y de tensiones internas en el conjunto de sus actividades. Basta decir que el CICR ha visitado, durante este período, a más de 700.000 detenidos en cerca de 80 países del mundo, de todos los continentes.

Por lo que respecta a América Latina, el CICR ha desplegado intensas actividades en situaciones de disturbios interiores o de tensiones internas que, en ciertos casos, han llegado a ser, situaciones de conflicto armado no internacional. Si nos referimos a los cuatro últimos años, es decir al período entre 1979 y 1982, algunos datos pueden ilustrar la importancia de esta actividad. Durante este período, el CICR visitó lugares de detención en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, Haití, Nicaragua, Paraguay,

Perú, Suriname y Uruguay. Las condiciones tradicionales de visita del CICR a los detenidos en esos países fueron, en la gran mayoría de los casos, respetadas.

Durante el mismo período, el CICR distribuyó socorros para los detenidos por razón de los acontecimientos, así como para sus familiares: productos alimenticios, productos sanitarios, ropa, material deportivo y recreativo, medicamentos y material médico, incluso algunas veces asistencia financiera directa. Se calcula que el valor total de esa asistencia, para el período que consideramos, ascendía a unos tres millones ciento veinticuatro mil dólares estadounidenses.

Bastan estos datos para demostrar la importancia que el CICR atribuye a este aspecto de sus actividades; pero también se demuestra la actitud receptiva general que los Estados tienen para con el ofrecimiento de servicios del CICR, lo que posibilita el cumplimiento de su mandato de institución humanitaria, neutral e independiente en situaciones de disturbios interiores y de tensiones internas.

Este reconocimiento es indispensable para poder tener acceso a las víctimas de tales situaciones y prestarles la protección que les es debida.

5. OBSERVACIONES FINALES

Al final de este breve examen de la práctica y de los procedimientos capaces de ampliar los efectos de los principios humanitarios más allá del ámbito formal de aplicación del derecho internacional humanitario, es útil evocar, una vez más, la función del derecho humanitario y de la acción del CICR.

La suprema finalidad de este derecho es proteger a las víctimas de situaciones en las que la vida, la salud, la integridad y la dignidad humana peligran o están amenazadas. Sea cual fuere la base formal, sean cuales fueren los límites de aplicabilidad de este derecho, en esa finalidad se siguen inspirando, como lo han hecho en el pasado, el desarrollo y todas las modalidades de aplicación del derecho internacional humanitario.

Mientras que, en situaciones de conflicto armado o en situaciones análogas, los hombres hagan sufrir a otros

hombres, es importante que haya reglas, procedimientos y mecanismos que permitan al ser humano vivir o sobrevivir sin ninguna discriminación de nacionalidad, de raza, de religión, de condición social o de credo político, que se fundamenten en el respeto de su calidad de miembro de este gran conjunto al que todos pertenecemos: la humanidad.

LECTURAS DE REFERENCIA

CALOGEROPOULOS-STRATIS, Aristide S.: "Droit humanitaire et droits de l'homme; la protection de la personne en période de conflit armé", 1960, pág. 257.

CICR: "Informe sobre las actividades del CICR en América Latina y en el Caribe, 1979-1983", Ginebra, 1983.

"El CICR y la tortura", 1976.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS: "States of Emergency; impact on Human Rights", Ginebra, 1983:

for – Argentina	págs.	1 – 31
– Colombia	págs.	43 – 69
– Perú	págs.	247 – 277
– Uruguay	págs.	337 – 371

MOREILLON, Jacques: "Los principios fundamentales de la Cruz Roja, paz y derechos humanos", 1980.

MOREILLON, Jacques: "El CICR y la protección de los detenidos políticos". Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja, 1982.

MOREILLON, Jacques: "Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques", Lausana, Editions Age d'homme, 1973, 303 págs.

SANDOZ, Yves: "Le droit d'initiative du Comité International de la Croix-Rouge" in "German Yearbook of International Law", vol. 22, 1979, págs. 353-373.

SCHINDLER, Dietrich: "El Comité Internacional de la Cruz Roja y los derechos humanos", 1979.