

Aplicación de los derechos humanos y del derecho humanitario en caso de conflicto armado

por David Weissbrodt y Peggy L. Hicks

INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos son los principales responsables de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario en tiempo de conflicto armado.¹ En caso de conflicto armado internacional, los Gobiernos y los grupos armados de la oposición tienen la obligación de respetar estas normas.²

Las organizaciones internacionales pueden alentar a las partes implicadas en conflictos armados a respetar los derechos humanos y el derecho humanitario. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que desempeña, desde hace mucho tiempo, un papel preponderante en la tarea de velar por la aplicación del derecho humanitario durante los conflictos armados, también ha comenzado a hacer referencia al derecho de los derechos humanos en las situaciones de disturbios interiores o tensiones internas no cubiertas por el derecho internacional

¹ V. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, art. 2, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, G A res. 2200 A (XXI); UN GAOR, sup. (nº 16) 49, UN Doc. A/6316 (1967); art. 1 común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949: Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 6 UST 3114, TIAS nº 3362, 75 UNTS 31 (en adelante, I Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 6 UST 3217, TIAS nº 3363, 75 UNTS 85 (II Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 6 UST 3316, TIAS nº 3364, 75 UNTS 135 (III Convenio de Ginebra); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 6 UST 3516, TIAS nº 3365, 75 UNTS 287 (IV Convenio de Ginebra; designados conjuntamente en adelante, los Convenios de Ginebra).

² V., v.g., el art. 3 común a los Convenios de Ginebra.

humanitario.³ La Asamblea General de las Naciones Unidas,⁴ la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,⁵ la Corte Internacional de Justicia⁶ y otras varias organizaciones intergubernamentales han intentado en diversas oportunidades garantizar el respeto del derecho de los derechos humanos durante los conflictos armados, refiriéndose ocasionalmente en dichas tentativas al derecho humanitario.⁷ En sus decisiones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha valido casi exclusivamente del derecho humanitario.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales⁸ han reconocido que, durante los conflictos armados, pueden cometerse violaciones de los derechos humanos en sus respectivos ámbitos de incumbencia. Efectivamente, las violaciones graves de los derechos humanos, incluidos los malos tratos, las detenciones, las muertes arbitrarias, etc. suelen aumentar en tiempo de conflicto armado.

Al tratar de las violaciones de los derechos humanos, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales se basan principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹ y en el

³ V. art. 9 común a I, II, III Convenio de Ginebra; art. 10 del IV Convenio de Ginebra; art. 3 común a los Convenios de Ginebra; *La Cruz Roja y los derechos humanos*, CICR, 1983, pp. 48-49, 1983; Schindler, Dietrich, «El Comité Internacional de la Cruz Roja y los derechos humanos», *RICR*, nº 31, enero-febrero de 1979, pp. 3-15.

⁴ V. Asamblea General, res. 2675 (XXV), 25 GAOR, sup. (nº 28), en 77; UN Doc. A/8028 (1970); v. también «United Nations action in the field of human rights», UN Doc. ST/HR/2, en 110-16 (1973).

⁵ V. UN Doc. E/CN.4/1985/18, en 37-45 (1985); UN Doc. A/39/636, en 28-34 (1984) (relator especial, El Salvador); Guatemala; pero UN Doc. E/CN.4/1985/21, en 28-32, 42-45, 47-48 (1985).

⁶ V. «Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)», 1986, *CJI* 14, 113-15, 129-30; en 25 *International Legal Materials*, 1023, 1073-74, 1081 (1986).

⁷ V. en general Ramcharan, B. G., «The role of international bodies in the implementation and enforcement of humanitarian law and human rights law in non-international armed conflicts» en 33 *American U. L. Rev.* 99 (1983); Wolf, Francis, «L'OIT et la Croix-Rouge — Convergences de leur action» en *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honor of Jean Pictet* 1011 (C. Swinarski, dir., 1984). Para examinar los esfuerzos históricos por aplicar las disposiciones de La Haya mediante fallo internacional, v. Gross, Leo, «New rules and institutions for the peaceful settlement of international disputes», 76 *Proceedings of the American Society of International Law*, 131 (1982).

⁸ V. Weissbrodt, David, «The contribution of international non-governmental organizations to the protection of human rights» en 2 *Human Rights in international law* 403 (Meron, Ted, dir. 1984); *ibid.* en 436-38 (para la bibliografía); Shestack, «Sisyphus endures; The international human rights NGO», 24 *N.Y.L.S.L. Rev.* 89 (1978).

⁹ G A res. 217A, UN Doc. A/810, en 71 (1948).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁰ pero también han comenzado a referirse cada vez más a los principios del derecho humanitario, como a los de los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977.¹¹

En este artículo se examinan, en primer lugar, unos informes seleccionados de varias organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos humanos que muestran el potencial de confianza/crédito en el derecho humanitario en caso de conflictos armados. Se analizan luego la práctica de las Naciones Unidas en relación con el derecho humanitario, basándose en resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la situación en Bosnia-Herzegovina como un estudio de casos. En tercer lugar, se exponen los motivos por los que las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales no gubernamentales deben hacer referencia tanto a los derechos humanos como al derecho humanitario en apoyo de su labor durante los conflictos armados. En cuarto lugar, se estudian los medios que podrían contribuir a mejorar la aplicación del derecho de los derechos humanos y del derecho humanitario en tiempo de conflicto armado.

I. APLICACIÓN DEL DERECHO HUMANITARIO Y DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES Y POR LAS NACIONES UNIDAS EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

Existe una gran diferencia entre el modo en que las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas se valen de los derechos humanos y el derecho humanitario en su labor en pro de los derechos humanos y en cómo afrontan las situaciones de conflicto armado.¹² Un

¹⁰ V. n. 1, *supra*.

¹¹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), del 8 de junio de 1977, UN Doc. A/32/144, Anexo I, en 16 *International Legal Materials* 1391 (1977); Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977, UN Doc. A/32/144, Anexo II, en 16 *International Legal Materials* 1442 (1977).

¹² V. Weissbrodt, David, «The role of international organizations in the implementation of human rights and humanitarian law in situations of armed conflict», 21 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 313 (1988).

examen de informes recientes de varias organizaciones no gubernamentales y de la forma en que las Naciones Unidas tratan la situación en Bosnia, pone de manifiesto algunas de las ventajas de basarse en los derechos humanos y en el derecho humanitario al analizar los abusos contra los derechos humanos durante los conflictos armados.

A. Confianza de las organizaciones no gubernamentales en el derecho humanitario

Un estudio detallado de la práctica de las organizaciones no gubernamentales relacionado con la aplicación del derecho humanitario y del derecho de los derechos humanos en los conflictos armados excede los límites de este breve artículo. En cambio, al concentrarnos en una pequeña muestra de informes e iniciativas de varias organizaciones no gubernamentales, este análisis pondrá de relieve algunas de las cuestiones que plantea la práctica de organizaciones no gubernamentales en este ámbito.

1. Comisión Internacional de Juristas: informe sobre las Islas Filipinas

La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) ha utilizado los derechos humanos y el derecho humanitario de manera estudiada y cuidadosa en algunos casos, y casi ha hecho caso omiso del derecho humanitario, en otros.¹³ El estudio de la CIJ titulado «La promesa incumplida: Los derechos humanos en Filipinas desde la revolución de 1986» constituye un ejemplo esclarecedor del potencial de utilización de los derechos humanos y del derecho humanitario al informar sobre las violaciones de los derechos humanos en los conflictos armados.

Al principio, el informe recomienda que tanto el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, como el Protocolo adicional II sean declarados aplicables en el actual conflicto en Filipinas. A pesar de haber ratificado los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II, el Gobierno filipino no ha querido aceptar su aplicación al actual conflicto armado no internacional de ese país. Mediante un detallado análisis de los criterios que figuran en el comentario del CICR, el informe hace un convincente alegato en pro de la aplicación al conflicto del artículo 3 común. La aplicación del Protocolo

¹³ *Ibid.* en 323-25.

adicional II se basa en la definición más concreta de «conflictos armados sin carácter internacional», que figura en este documento.

Después de llegar a la conclusión de que se cumplían las condiciones necesarias para aplicar el artículo 3 común y el Protocolo adicional II al conflicto, el informe muestra la importancia de esta conclusión enumerando las disposiciones específicas del derecho humanitario aplicables a esa situación. Las normas del derecho humanitario proporcionan un patrón adicional para enjuiciar las violaciones de los derechos humanos en Filipinas. Por ejemplo, el informe señala que los desplazamientos forzados de personas civiles en Filipinas no sólo dan lugar a violaciones del derecho de los derechos humanos, sino que son en sí mismas violaciones del artículo 17 del Protocolo adicional II.

2. *Human Rights Watch*: informe sobre la violencia contra las mujeres en el Perú

Un reciente informe de *Americas Watch* y *Women's Rights Project*, «El terror no revelado: La violencia contra las mujeres en el conflicto armado del Perú», proporciona un segundo ejemplo del papel que puede desempeñar el derecho humanitario en los informes sobre derechos humanos en conflictos armados. El capítulo dedicado al derecho humanitario comienza con un examen del artículo 3 común. Sin indicar la base que permite llegar a la conclusión que el artículo 3 común es aplicable al conflicto del Perú, el informe aborda directamente el análisis de las violaciones de dicho artículo por parte de Sendero Luminoso y del Gobierno peruano. Las conclusiones del autor son rotundas:

«No existe duda alguna de que Sendero Luminoso viola con una crueldad y un desenfreno impresionantes la prohibición del artículo 3 común de atentar contra la vida y la integridad corporal, el homicidio y las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido».

Las conclusiones del informe respecto a la conducta del Gobierno peruano son un poco más suaves. Aunque afirma que las investigaciones realizadas para el informe no revelaron que las fuerzas de seguridad hubieran cometido homicidios de mujeres «con una frecuencia e intención específica, remotamente comparables a las de Sendero Luminoso», reconoce que «incluso cuando el Estado no cometa él mismo el abuso» es responsable según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por faltar a su deber de proteger a sus ciudadanos de la pérdida arbitraria de la vida.

El aspecto más útil del informe de *Human Rights Watch* es el reconocimiento explícito de que la violación sexual constituye una violación del artículo 3 común, a pesar de la omisión del término violación sexual de la lista de expresamente prohibidos por ese artículo. La conclusión del autor de que la violación sexual «está comúnmente considerada como trato cruel y como ultraje a la dignidad personal», infracciones que están explícitamente cubiertas por el artículo 3 común, parece obvia. Los recientes acontecimientos en Bosnia confirman, no obstante, la necesidad de reiterar que las violaciones sexuales son y, siempre han sido, una violación del derecho de la guerra. Además, el debate del informe sobre la violación sexual como método de tortura que atenta contra el artículo 3 común es igualmente apremiante.

El informe se detiene justo antes de llegar a la conclusión de que el conflicto interno del Perú cumple con las condiciones necesarias para que se le aplique el Protocolo adicional II. En un breve comentario, a pie de página, los autores afirman que «las condiciones objetivas que se han de cumplir para motivar la aplicación del Protocolo adicional II, consideran una situación de guerra civil clásica, esencialmente comparable a un estado de beligerancia según el derecho internacional consuetudinario». La conclusión de que el Protocolo adicional II no es aplicable a la situación peruana es ciertamente discutible, pero el informe reduce el efecto de esta conclusión a un mínimo al afirmar que el Protocolo adicional II constituye «una autoridad pertinente para interpretar la prohibición del artículo 3 común relativa a los atentados contra la dignidad personal». Ante esta conclusión, uno se pregunta, pues, si la breve incursión del informe en la aplicabilidad del Protocolo adicional II era necesaria o aconsejable.

El informe apela a ambas partes para que respeten la prohibición del artículo 3 común de cometer homicidios, de torturar, o de someter a tratos crueles a los no combatientes, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en el sexo o cualquier otro criterio. Asimismo, ambas partes están encargadas de «garantizar que todos sus miembros cumplan las normas referentes a los conflictos armados internos e igual protección de todos los civiles y combatientes puestos fuera de combate contra los atropellos».

3. Amnistía Internacional: política en relación con las transgresiones cometidas por entidades no gubernamentales

En 1991, el Consejo Internacional de Amnistía Internacional (AI) se planteó la posibilidad de ampliar el cometido de la organización a

cuestiones relativas a los atropellos cometidos por entidades políticas no gubernamentales o por grupos armados de la oposición, como Sendero Luminoso en el Perú. Al tiempo que reconoció que AI debía continuar considerando los derechos humanos como «los derechos del individuo con respecto a la autoridad gubernamental», el Consejo dio el primer paso para ocuparse de las infracciones cometidas por grupos armados de la oposición, incluyendo en el ámbito de incumbencia de AI la toma de rehenes y los homicidios arbitrarios y deliberados por parte de entidades no gubernamentales. La decisión de incluir ciertas transgresiones de entidades no gubernamentales en el cometido de AI se basó expresamente en el reconocimiento de que los principios del derecho internacional humanitario pueden servir de apoyo a la labor de AI en los conflictos armados.

Esta resolución de AI también se refería a algunas de las difíciles cuestiones con las que se ven confrontadas las organizaciones no gubernamentales cuando se ocupan de las violaciones de los derechos humanos durante los conflictos armados, como son quién puede ser considerado responsable de ellas, en qué violaciones hay que concentrarse y cómo debe proceder la organización no gubernamental. Al abordar sucesivamente cada una de estas cuestiones, AI se dio cuenta de que «hay toda serie de organizaciones políticas no gubernamentales, desde las que son muy similares a los Gobiernos hasta las que tienen muy poco en común con éstos». Teniendo en cuenta este hecho, AI decidió concentrar sus esfuerzos en «aquellas entidades que ejercen un mayor control sobre las personas, el territorio y el uso de la fuerza». Además, el Consejo pidió que se establecieran criterios que permitan diferenciar las entidades políticas no gubernamentales de los grupos que se salen del marco de trabajo de AI, como las simples organizaciones criminales. En segundo lugar, al reconocer que «existen muchos aspectos confusos en las situaciones de conflicto armado», AI decidió centrar su atención en «los patrones de transgresiones cometidas por entidades no gubernamentales» que son contrarias a los principios del derecho internacional humanitario. En tercer lugar, la organización reiteró expresamente su oposición a la toma de rehenes y a los homicidios deliberados y arbitrarios por parte de entidades no gubernamentales, siempre que esa oposición sea práctica, «utilizando cualquier método apropiado, incluido hablar directamente a la entidad en cuestión».

Un muestreo de los últimos informes de AI refleja una preocupación por las violaciones de los derechos humanos perpetrados tanto por entidades gubernamentales como no gubernamentales durante los conflictos armados. Por ejemplo, en diciembre de 1992, AI publicó un

informe sobre Sudáfrica que se refería concretamente a la tortura, a los malos tratos y a las ejecuciones en campamentos del Congreso Nacional Africano. Además, los últimos datos de AI sobre las condiciones en Angola, Sudán y Liberia, han revelado violaciones de los derechos humanos cometidos por movimientos de la oposición en esos países.

B. Cómo utilizan las Naciones Unidas el derecho humanitario: un estudio de casos

El examen de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relacionadas con la situación en Bosnia-Herzegovina en 1992, proporciona un vistazo de la práctica de las Naciones Unidas relacionada con la confianza en el derecho humanitario. Durante el primer semestre del año, las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la situación en Bosnia-Herzegovina —así como en Croacia— se centraron en las violaciones del alto el fuego y en la necesidad de asistencia humanitaria, sin insistir en el papel que el derecho humanitario podría desempeñar en el conflicto en curso. La Resolución 764 (13 de julio de 1992) del Consejo de Seguridad rompió, no obstante, esta pauta al recordar expresamente las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario, al reafirmar que «todas las partes tienen el deber de cumplir con las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario y, especialmente los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y quienes cometan u ordenen la comisión de violaciones graves de los Convenios son personalmente responsables de dichas violaciones».

Otra resolución del Consejo de Seguridad, publicada un mes después, la Resolución 771, puntualizó esta amplia declaración de principio de la Resolución 764 con una afirmación detallada relativa a la aplicación del derecho humanitario a la situación en Bosnia. La Resolución 771 comienza «expresando profunda alarma ante los continuos informes de violaciones generalizadas del derecho internacional humanitario dentro del territorio de la ex Yugoslavia y particularmente en Bosnia y Herzegovina». Después de reiterar la declaración de la Resolución 764 de que los Convenios de Ginebra son aplicables al conflicto e imponen la responsabilidad personal por las transgresiones, la Resolución 771 condena las violaciones del derecho internacional humanitario, «incluidas las que entraña la práctica de depuración étnica y «exige que todas las partes y los demás interesados en la ex Yugoslavia y todas las fuerzas militares en Bosnia y Herzegovina

pongan término de inmediato a todas las violaciones del derecho humanitario internacional». La resolución exige, además, que se facilite a las organizaciones humanitarias internacionales en particular al Comité Internacional de la Cruz Roja, el acceso sin restricciones a campamentos, prisiones y centros de detención dentro del territorio de la ex Yugoslavia. Pide a las organizaciones humanitarias y a los Estados que reúnan la información relacionada con las violaciones del derecho humanitario, «incluidas las transgresiones graves de los Convenios de Ginebra», para someterla al Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad señala que «el Consejo tendrá que adoptar nuevas medidas con arreglo a la Carta» si las partes no cumplen lo dispuesto en la Resolución 771.

El 6 de octubre de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó otra medida más de este tipo, la Resolución 780. En ésta se pide que se establezca una Comisión de Expertos imparcial encargada de examinar y analizar la información presentada de conformidad con la resolución 771, «con objeto de presentar al secretario general las conclusiones a las que se llegue sobre la evidencia de graves transgresiones de los Convenios de Ginebra y otras violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia». La Resolución 780 manifestó una vez más «la grave alarma (del Consejo de Seguridad) por los constantes informes sobre las violaciones generalizadas del derecho humanitario internacional que tienen lugar en el territorio de la ex Yugoslavia», y recordó también su resolución 771, en la que exigió que todas las partes pusieran término de inmediato a todas las violaciones del derecho internacional humanitario.

En la resolución 787 del 16 de noviembre de 1992, el Consejo de Seguridad tomó nota del informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos en la ex Yugoslavia, en el que se ponía de manifiesto que «en la República de Bosnia y Herzegovina prosiguen las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, así como graves violaciones del derecho humanitario internacional». La Resolución 787 condena también nuevamente todas las violaciones del derecho internacional humanitario, incluida la práctica de la «depuración étnica» y «la obstaculización deliberada de la entrega de alimentos y suministros médicos a la población civil». Desgraciadamente, el Consejo de Seguridad no ha hecho valer con regularidad el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario siempre que ambos eran aplicables.

II. ¿DEBERÍAN LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS CITAR EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN APOYO DE SUS PREOCUPACIONES RELACIONADAS CON LOS DERECHOS HUMANOS?

Al referirse a las violaciones de los derechos humanos en los conflictos armados, las organizaciones internacionales que defienden los derechos humanos y los organismos de las Naciones Unidas (excepto el Consejo de Seguridad) se han basado principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵ Existen al menos cinco razones por las que las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas deberían darse cuenta de que los principios del derecho humanitario les proporcionan una base jurídica adicional muy útil en su tarea. La primera, que los Convenios de Ginebra de 1949 han sido ratificados por unos 177 países¹⁶, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo han ratificado 108 naciones.¹⁷ La segunda, que algunos de los principios del derecho internacional humanitario son más específicos y/o más exactos que las disposiciones del derecho de los derechos humanos. La tercera, que el derecho humanitario se aplica específicamente en situaciones en las que es probable que se produzcan transgresiones; el derecho internacional de los derechos humanos permite en cambio, importantes derogaciones en esos períodos.¹⁸ La cuarta, que los oficiales y los funcionarios encargados de aplicar la ley no se toman, a menudo, en serio el derecho internacional de los derechos humanos, en tanto que consideran que el derecho humanitario es digno de respeto.¹⁹ Y la quinta, que el derecho humanitario cubre específicamente los abusos come-

¹⁴ G A res. 217A, UN Doc. A/810, en 71 (1948).

¹⁵ G A res. 2200A; 21 UN GAOR, Supp. (nº 16) 49, UN Doc. A/6316 (1967).

¹⁶ Hasta el 30 de marzo de 1993.

¹⁷ Naciones Unidas, *Multilateral treaties deposited with the Secretary General* (1993).

¹⁸ V. Hartman, W. G., «Derogations for human rights treaties in public emergencies», 22 *Harvard International Law Journal* 1 (1981); Meron, Ted, «Towards a humanitarian declaration on internal strife», 78 *American Journal of International Law* 859 (1984). Aunque la guerra era el escenario que tuvieron principalmente presente los redactores del proyecto de las cláusulas derogatorias, las derogaciones se invocaron debido a disturbios internos (Hartmann en 13).

¹⁹ Amnistía Internacional, *Memorandum presentado al Gobierno de Guatemala tras una misión en abril de 1985*, en 34, 37 (1986) (AI Index: AMR 34/01/86).

tidos por los Gobiernos y por los grupos armados de la oposición, mientras que el derecho internacional de los derechos humanos se ocupa principalmente de las responsabilidades de los Gobiernos.

Sin embargo, existen varios impedimentos a la utilización del derecho internacional humanitario. Primero, el derecho internacional humanitario comprende una normativa relativamente compleja. Las organizaciones en defensa de los derechos humanos tienen que comunicar sus preocupaciones de una manera lo suficientemente simplista como para atraer la atención de los medios informativos y utilizar la presión de la opinión pública. Además de la complejidad de los principios jurídicos, el derecho humanitario hay que comunicarlo a los medios informativos, al público y a los defensores de los derechos humanos. Tanto el personal como los socios de las organizaciones dedicadas a defender los derechos humanos apenas han comenzado a comprender suficientemente las normas del derecho humanitario como para utilizarlas en sus informes y campañas. A primera vista, el derecho internacional humanitario puede parecer desalentadoramente complejo y, por lo tanto, difícil de utilizar para las organizaciones defensoras de los derechos humanos. La mayoría de los artículos de los Convenios de Ginebra no afectan directamente a las principales cuestiones que preocupan a dichas organizaciones, aunque hay unas cuantas disposiciones, como el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, que son bastante breves, directas, fáciles de explicar y directamente aplicables a los asuntos que preocupan a la mayoría de las organizaciones en defensa de los derechos humanos. Segundo, los conflictos armados dificultan a menudo la recopilación y la evaluación de información sobre las violaciones de los derechos humanos; la aplicación del derecho humanitario puede requerir una labor de indagación todavía más difícil. Por ejemplo, para aplicar el derecho humanitario, hay que determinar normalmente de qué tipo de conflicto armado se trata y, por consiguiente, cuáles son las normas humanitarias pertinentes al caso.²⁰ Esta decisión implica cuestiones políticamente delicadas y hechos que exceden la competencia habitual de investigación de las organizaciones en defensa de los derechos

²⁰ El informe de *Helsinki Watch* sobre Afganistán cita varias disposiciones del derecho humanitario, pero no analiza la naturaleza del conflicto y, en consecuencia, la aplicación de instrumentos específicos del derecho humanitario. *Helsinki Watch, tears, blood and cries: human rights in Afghanistan since the invasion, 1979-1984* (1984). Compárese con el enfoque mucho más minucioso de *Americas Watch, Violations of the laws of war by both sides in Nicaragua, 1981-1985*, en 11-34 (1985), y el enfoque un poco menos completo de *Americas Watch, The Miskitos in Nicaragua, 1981-1984*, en 49 (1984).

humanos. También supone un potencial de conflicto con la postura del CICR.

III. MEJORAR LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO HUMANITARIO DURANTE LOS CONFLICTOS ARMADOS

A. El modelo de la Cruz Roja Internacional

Puesto que la Cruz Roja desempeña, desde hace mucho tiempo, un papel preponderante en la defensa de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado, es conveniente que otras organizaciones estudien su labor para aprender de su experiencia y para analizar cómo complementar esas actividades mediante los esfuerzos de otras organizaciones.

1. Actividad de la Cruz Roja en tiempo de conflicto armado²¹

En el artículo 5, párrafo 2 c, de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se estipulan tres categorías de cometidos del CICR en los conflictos armados:

(1) asumir las tareas que se le reconocen en los Convenios de Ginebra, (2) trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y (3) recibir las quejas relativas a las violaciones contra dicho derecho.

a. El cumplimiento de las obligaciones del CICR según el derecho humanitario

Las tareas de la primera categoría se desprenden de las disposiciones específicas de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales, en virtud de las cuales el CICR visita a los prisioneros de guerra y a los internados civiles; se entrevista con ellos sin testigos; repite esas visitas para asegurarse de que no se mate o maltrate a los prisioneros; en algunas ocasiones, presta ayuda a los prisioneros proporcionándoles mantas, medicamentos, jabón, ropa de abrigo,

²¹ Gran parte del material utilizado en esta parte del estudio procede de *La Cruz Roja y los derechos humanos* (1983) (CICR, Doc. CD/7/1, preparado para el Consejo de Delegados de la Cruz Roja, 13-14 de octubre de 1983).

alimentos, material educativo, asistencia médica y artículos de ocio; socorre a la población de los territorios ocupados; ha creado una Agencia Central de Búsquedas (ACB) que recopila información sobre los prisioneros de guerra y sobre personas civiles en los territorios ocupados —especialmente de las internadas—, para que puedan reanudar y mantener el contacto con sus familiares; busca a las personas desaparecidas en situaciones de conflicto armado; organiza operaciones de retorno de los niños a sus familias; facilita la designación y el señalamiento de zonas de seguridad y recintos hospitalarios protegidos en los conflictos armados internacionales, en virtud del artículo 14 del IV Convenio; y, en caso de conflicto armado no internacional, puede tomar iniciativas humanitarias, en virtud del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, y ofrecer sus servicios a las partes, prestando asistencia a las víctimas y realizando actividades similares a las que lleva a cabo en caso de conflicto internacional.

b. Promover la aplicación del derecho humanitario

La segunda categoría de tareas, que figuran en el artículo 5 de los Estatutos se desprende de la disposición de que el CICR debe «trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario». De ahí que el CICR tenga el cometido de velar por que las Partes apliquen todas las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra y de los dos Protocolos adicionales.

Los tres medios principales del CICR para evaluar si se cumplen estas normas del derecho humanitario son: visitar los lugares de detención, realizar gestiones oficiales u oficiosas ante las autoridades y hacer uso de su derecho de iniciativa humanitaria.

(i) Visitas a los lugares de detención

Respecto a las visitas a los lugares de detención, los delegados del CICR pueden controlar si los detenidos son tratados de conformidad con las disposiciones del derecho humanitario, llamar la atención de las autoridades sobre cualquier problema y verificar, mediante repetidas visitas, si se ha emprendido una acción apropiada para remediar la situación.

(ii) Gestiones ante las autoridades

En todos los casos en que el CICR cree que ha podido haber una violación del derecho humanitario o que ésta pueda ser impedida, el CICR puede intervenir ante las autoridades competentes. En principio,

estas gestiones son confidenciales, siendo su principal objetivo ayudar a las víctimas de los conflictos armados. El CICR realiza sus gestiones confidencialmente ante las autoridades porque no desea verse implicado en polémicas públicas que podrían comprometer su labor de asistencia y de protección a las víctimas.

Si bien es verdad que los esfuerzos del CICR por acabar con las violaciones del derecho internacional humanitario o para impedir que se cometan son, en principio, confidenciales, el CICR se reserva «el derecho de tomar posición públicamente en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario»²² si éstas son graves y repetidas; si las gestiones realizadas confidencialmente no han tenido éxito; si la publicidad beneficia a las personas afectadas o amenazadas, y si las violaciones se han comprobado mediante fuentes seguras y verificables. En realidad, los métodos del CICR son mucho más matizados. Aunque las gestiones que realiza ante los Gobiernos son confidenciales, el mero hecho de que el CICR disponga de una cierta información, implica el riesgo, para las autoridades, de que llegue a divulgarse de algún modo, sobre todo si no se ponen los medios para remediar la situación.

(iii) Iniciativa humanitaria

Para trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario, el CICR también se reserva el derecho de tomar iniciativas humanitarias a) en todas las situaciones, enumeradas en el artículo 4(2) de sus propios Estatutos; (b) en conflictos armados internacionales, en los que son aplicables el artículo 9 de los tres primeros Convenios, el artículo 10 del IV Convenio y los artículos 5 y 81 del Protocolo adicional I; y (c) en conflictos armados no internacionales, en los que es aplicable el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra. El derecho del CICR a tomar iniciativas humanitarias tiene como fin proporcionar protección y asistencia a las personas protegidas por los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I, así como a las posibles víctimas de conflictos armados o disturbios internos, con el consentimiento previo de la autoridad competente. Amparándose en su derecho de iniciativa humanitaria, el CICR puede socorrer a las personas no protegidas por los Convenios de Ginebra, organizar canjes de prisioneros, reunir a familias separadas, pedir treguas para asistir a los heridos, ayudar a los refugiados, etc.

²² «Gestiones del CICR en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario», *RICR*, nº 44, marzo-abril de 1981, p. 79.

c. Recibir las denuncias de presuntas violaciones del derecho internacional humanitario

El CICR está habilitado para recibir las denuncias de presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y persuadir a las autoridades para que corrijan *in situ* las deficiencias notificadas y comprobadas por sus delegados. Si el CICR no puede emprender una acción directa en favor de las víctimas, por no tener, por ejemplo acceso al teatro de hostilidades, el procedimiento que sigue consiste en «no transmitir estas protestas más que si no hay ningún otro medio de transmisión regular y si es necesario un intermediario neutral, con tal de que no procedan de terceros».²³

2. El CICR y otras organizaciones

Otras organizaciones pueden aprender de la experiencia del CICR en desarrollar técnicas para persuadir a los Gobiernos a que defiendan los derechos humanos, por ejemplo, poniéndoles en un compromiso. El hábil uso del CICR de la amenaza implícita de la publicidad puede ser útil a otras organizaciones defensoras de los derechos humanos. Estas organizaciones tienen que considerar, como mínimo, si quieren seguir la política general del CICR de no basarse sólo en el derecho internacional para alcanzar sus objetivos humanitarios.

Si una organización que defiende los derechos humanos tiene la intención de comentar las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno de una de las partes en conflicto, quizás se espere de ella que incluya algunas observaciones en su informe sobre las transgresiones cometidas por la otra parte en conflicto, cuyos crímenes podrían ser la causa o, al menos, la excusa de la represión. De no hacerlo, se expone, en muchos casos, a ser acusada de parcialidad en favor de una de las partes en conflicto, tanto cuando se publique el informe como, seguramente, también más adelante. Sin embargo, los esfuerzos por equilibrar los informes sobre los derechos humanos pueden ayudar a una de las partes en conflicto a justificar sus anteriores violaciones de los derechos humanos o futuras represalias. Esta paradoja demuestra la dificultad de cualquier esfuerzo por equilibrar los informes, así como el carácter sumamente aventurado de cualquier pronunciada defensa de los derechos humanos en tiempo de conflicto armado.

²³ *La Cruz Roja y los derechos humanos, op. cit.*, p. 48.

Si una organización en defensa de los derechos humanos publicara información sobre una sola de las partes en conflicto, alegando que ésta es responsable de torturar o matar a prisioneros de guerra, civiles, etc., la acusarían probablemente de tomar partido en el conflicto o de dar pábulo a la propaganda enemiga. Una acusación de este tipo sería muy perjudicial en el caso del CICR, puesto que éste procura, en muchas ocasiones, servir de intermediario entre los beligerantes (ayuda a organizar el canje de prisioneros, asiste a los soldados heridos, transmite la correspondencia de los prisioneros de guerra, etc.). Otras organizaciones en defensa de los derechos humanos no aspiran a desempeñar ese papel de intermediario. Si estas organizaciones desean proseguir de forma imparcial su labor en pro de los derechos humanos, criticando las violaciones cometidas por los Gobiernos incluso en situaciones de conflicto armado, deben tener al menos, presente que esos Gobiernos son particularmente quisquillosos y sensibles en tales circunstancias.

Teniendo en cuenta estas premisas, hay que tomar también en consideración las grandes diferencias entre el CICR y otras organizaciones en cuanto a la estructura, los principios y los métodos se refiere. Desgraciadamente, una comparación detallada de este tipo se sale del marco de nuestro artículo. La siguiente enumeración de las diferencias entre los cometidos del CICR y los de otras organizaciones que defienden los derechos humanos podría servir, no obstante, de útil guía para un debate más a fondo. Estas organizaciones aplican, en su mayoría, el derecho de los derechos humanos en tiempo de paz, de crisis internas y de conflictos armados; también pueden referirse esporádicamente a las normas y principios del derecho humanitario cuando su actividad lo requiere. En cambio, el CICR hace valer el derecho humanitario durante los conflictos armados y puede tomar iniciativas humanitarias, de conformidad con sus Estatutos, en todo momento; a veces, invoca el derecho de los derechos humanos, pero generalmente no se basa en estos principios jurídicos en su trabajo.

Esta formulación deja un amplio espacio de solapamiento entre el trabajo del CICR y el de otras organizaciones. No obstante, hay importantes diferencias entre los métodos que normalmente emplea el CICR y los que utilizan otras organizaciones en defensa de los derechos humanos. Como ya hemos visto antes, las gestiones que el CICR lleva a cabo ante los Gobiernos suelen ser confidenciales. Las demás organizaciones defensoras de los derechos humanos utilizan diversos tipos de intervenciones ante los Gobiernos: contacto directo, llamamientos de sus miembros, campañas de publicidad, etc. El CICR dispone tanto de una plantilla en la sede como de delegaciones

zonales, cuyo personal visita periódicamente lugares de detención, distribuye socorros, colabora con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y se encarga, en general, de realizar las tareas de la Institución. Pocas organizaciones no gubernamentales tienen tanto personal que trabaja en la sede ni miembros tan eficaces ni semejante capacidad operativa sobre el terreno.

Teniendo en cuenta las importantes diferencias entre el CICR y las demás organizaciones en defensa de los derechos humanos, se plantea la cuestión de saber cómo estas organizaciones y el CICR pueden continuar trabajando sin interferirse entre ellas. Un posible planteamiento sería reconocer los grandes éxitos logrados por el CICR, durante muchos años, en situaciones de conflicto armado y de disturbios interiores. Se podría concluir que las demás organizaciones deberían dejar, en general, este ámbito al CICR.

No obstante, cada vez más organizaciones señalan que, en tiempo de conflicto armado, son frecuentes las violaciones de los derechos humanos. La capacidad de recopilación de datos y los distintos métodos de acción de estas organizaciones podrían servir de complemento a la labor del CICR. En efecto, el CICR ha afirmado que acepta y aprecia el papel de otras organizaciones defensoras de los derechos humanos de llamar la atención del CICR y del público acerca de las violaciones de los derechos humanos, en ocasiones en las que el CICR no puede intervenir.

La discreción del CICR se complementa bien con la actividad de otras organizaciones que defienden los derechos humanos, dado que el CICR procura evitar la publicidad para preservar su acceso a los prisioneros. La mayoría de las otras organizaciones en cambio, divulga, las violaciones, lo que puede limitarles el acceso a los prisioneros.

Es importante, no obstante, que todas las organizaciones defensoras de los derechos humanos preserven su identidad individual. El CICR no desearía dar la impresión de que colabora con otras organizaciones que defienden los derechos humanos con mayor crudeza, ya que no quisiera que se le negara el acceso a los prisioneros por las declaraciones de organizaciones extrañas a él. De manera semejante, puede ocurrir que la Comisión Internacional de Juristas tenga, por ejemplo, un acceso especialmente fácil a las autoridades de un país determinado y pueda influir en ellas en favor de un mayor respeto de los derechos humanos, mientras que Amnistía Internacional carezca de esa posibilidad por haber criticado públicamente a esas autoridades. Para que cada organización sea eficaz y con vistas a la eficacia general de los

esfuerzos en pro de los derechos humanos, es fundamental que cada organización mantenga su independencia e identidad propias.

B. Modo de proceder de las organizaciones en defensa de los derechos humanos para acabar con las violaciones de estos derechos

Las organizaciones en defensa de los derechos humanos intervienen de forma distinta para poner fin a las transgresiones en una situación dada. Pueden intervenir en privado ante un Gobierno o entidad específicos que manifiestamente ha cometido violaciones y exigir a las autoridades que pongan término a éstas. También tienen la posibilidad de publicar informes y comunicados de prensa sobre las violaciones en cuestión. La publicidad cumple la doble función de informar a la comunidad internacional de las transgresiones cometidas, con la esperanza de generar una presión generalizada sobre un Gobierno que está violando los derechos humanos y ponerlo, posiblemente, en un aprieto para que ponga término a sus violaciones. Por último, pueden presionar a algunos Gobiernos violadores para inducirlos a acabar con las violaciones de los derechos humanos.

Estos métodos también se pueden utilizar durante los conflictos armados. Sin embargo, quizá sean menos eficaces, por una serie de razones. Una intervención privada ante el Gobierno responsable corre el peligro de ser desoída o de tener poco peso puesto que las autoridades están más preocupadas por la guerra. Esta dificultad es particularmente grande en caso de conflicto interno o de guerra de liberación, porque los grupos defensores de los derechos humanos sólo pueden, en todo caso, comprobar las denuncias referentes a las violaciones de una de las partes en conflicto, normalmente el Gobierno. Éstos se muestran particularmente sensibles a las cuestiones que denoten una actitud equilibrada e imparcial en dichos períodos y menos receptivos a los llamamientos privados.

Publicar información sobre las violaciones de los derechos humanos también puede ser contraproducente en tiempo de conflicto armado. Aunque la publicidad contribuye, a menudo, a movilizar la presión sobre un Gobierno para que ponga término a las transgresiones, puede convertirse en un arma de doble filo. Dar a conocer las violaciones de los derechos humanos cometidas por una de las partes en conflicto puede servir a la otra parte para justificar sus propios delitos. Esta dificultad no se plantea en tiempo de paz, cuando las

autoridades son responsables de las violaciones de los derechos humanos y tienen que responder de ellas.

Por último, las gestiones de los grupos defensores de los derechos humanos ante las autoridades de su propio país pueden resultar igualmente poco eficaces en tiempo de conflicto armado, dado que esas autoridades pueden estar menos dispuestas a intervenir en las decisiones tomadas por su propio Gobierno cuando el país está en guerra. Los grupos de defensores de los derechos humanos que no son conscientes de estos problemas, quizá hayan de modificar sus métodos tradicionales para impedir las violaciones durante los conflictos armados con mayor eficacia.

c. La asistencia a las víctimas ante los tribunales nacionales e internacionales

Las organizaciones de defensa de los derechos humanos han recurrido a la asistencia de organismos declarativos internacionales y nacionales en su intento de ayudar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos durante los conflictos armados.

Por ejemplo, la Organización Mundial de Personas Impedidas (OMPI) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) presentaron querrela en nombre de los residentes del Asilo Psiquiátrico de Richmond Hill de Granada que fueron heridos o muertos por los bombardeos de los Estados Unidos durante el conflicto en dicha isla el año 1983.²⁴ La acusación alegó violaciones de los artículos 1 y 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁵ y del IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.²⁶ La OMPI arguyó que el derecho a la vida es imprescriptible en tiempo de guerra y que, como se habían agotado las vías judiciales nacionales, era de la competencia de la Comisión Interamericana. La Comisión admitió la demanda (como válida) y reconoció, al menos *prima facie*, una violación de la protec-

²⁴ Decisión de la Comisión por lo que respecta a la admisibilidad: Solicitud nº 9213 de *Disabled Peoples' International y col. v. United States*, OEA/Ser. L./V/II.67 Doc. 6 (17 de abril de 1986). (en adelante, OMPI contra EE.UU.).

²⁵ «Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona», art. 1; «Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad», art. 11.

²⁶ Los Convenios de Ginebra, *supra* n. 1.

ción del derecho a la vida de la Declaración Americana.²⁷ La Comisión no vió la causa porque intentó en vano visitar el lugar del bombardeo en Granada. Si la Comisión sigue ocupándose del caso, tendrá que examinar si la Declaración prohíbe los homicidios durante los conflictos armados, homicidios que, según los casos, pueden estar prohibidos o permitidos por el derecho humanitario.²⁸

Los grupos de defensa de los derechos humanos han intervenido ante los tribunales nacionales como *amicus curiae* en varias causas. Los abogados de estos grupos han invocado los derechos humanos y el derecho humanitario en muchos casos,²⁹ argumentando, por ejemplo, que los Estados Unidos tienen la obligación de garantizar el respeto de los Convenios de Ginebra concediendo asilo temporal a los salvadoreños que han huido de la matanza de personas civiles en el conflicto de su país.³⁰

En febrero de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, autorizó la constitución de un tribunal para juzgar, según el derecho humanitario, las infracciones penales cometidas en ex Yugoslavia. Este tribunal debe estar autorizado para juzgar a los inculpados de crímenes de guerra (incluidas las violaciones del derecho humanitario) y de crímenes contra la humanidad, de conformidad con los dos precedentes del tribunal de Nuremberg y de la Control Council Law nº 10.³¹ El tribunal debe estar efectivamente capacitado para tomar en consideración el derecho de los derechos humanos y para imponer sanciones administrativas y civiles.

²⁷ *OMPI contra EE.UU.*, *supra*, n. 24, en 13.

²⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se basa generalmente en las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para sus normas operativas de derechos humanos, pero la Comisión ha señalado violaciones del art. 3 común a los Convenios de Ginebra. V. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Report on the situation of human rights in the Republic of Guatemala*, OAS Doc. OEA/Ser. L/V/II.61, Doc. 47 rev. 1, en 69-70 (1983).

²⁹ V. la carta de Sandra Coliver, Attorney for Human Rights Advocates y California Attorneys for Criminal Justice a la Corte Suprema de California, 31 de enero de 1985, re *People v. Barbara Bannon y col.*; *Greenham women against cruise missiles*, y *col. v. Reagan*, y *col.*, Brief for *Amicus Curiae*.

³⁰ V. *In the matter of Jesús del Carnea Medina*, ante el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Board of Immigration Appeals (1985) y Paust, Jordan J., «After My Lai: The case for war crimes jurisdiction over civilians in federal district courts», 50 *Tex. L. Rev.* 6 (1971).

³¹ Ley promulgada por las autoridades de las cuatro potencias ocupantes de Alemania, el 20-12-1945, y que sirvió de base legal a los denominados «procesos subsiguientes» de Nuremberg.

IV. CONCLUSIÓN

Las organizaciones internacionales cumplen una tarea complementaria a la del Comité Internacional de la Cruz Roja, puesto que desempeñan un importante papel en la labor de evaluar si los Gobiernos y los grupos armados de la oposición respetan sus obligaciones relativas a los derechos humanos y al derecho humanitario. Las organizaciones no gubernamentales, tales como la Comisión Internacional de Juristas, Human Rights Watch y Amnistía Internacional, se basan efectivamente en el derecho humanitario, así como en el derecho de los derechos humanos, en las situaciones de conflicto armado. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha comenzado a valerse del derecho humanitario, pero se ha mostrado menos dispuesto a utilizar el derecho de los derechos humanos. Tanto las organizaciones no gubernamentales como los organismos de las Naciones Unidas deberían seguir basándose en el derecho humanitario en los casos en que éste pueda servir de complemento eficaz del derecho de los derechos humanos. Dadas las dificultades que presenta el derecho humanitario deberían, no obstante, tener también en cuenta la experiencia del CICR si aspiran a ser más eficientes en la salvaguardia de los derechos humanos durante los conflictos armados.

David Weissbrodt
Peggy L. Hicks

David Weissbrodt es profesor de derecho de Briggs y Morgan y codirector del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. Es coautor, con Frank Newman, de *International Human Rights: Law, Policy and Process* (Anderson Publishing Co., 1990).

Peggy L. Hicks da cursos prácticos de Derecho de los Derechos Humanos y de Inmigración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota. Se graduó en la Facultad de Derecho de Columbia y en la Universidad de Michigan. La profesora Hicks es tesorera de los Minnesota Advocates for Human Rights (Defensores de los Derechos Humanos de Minnesota).