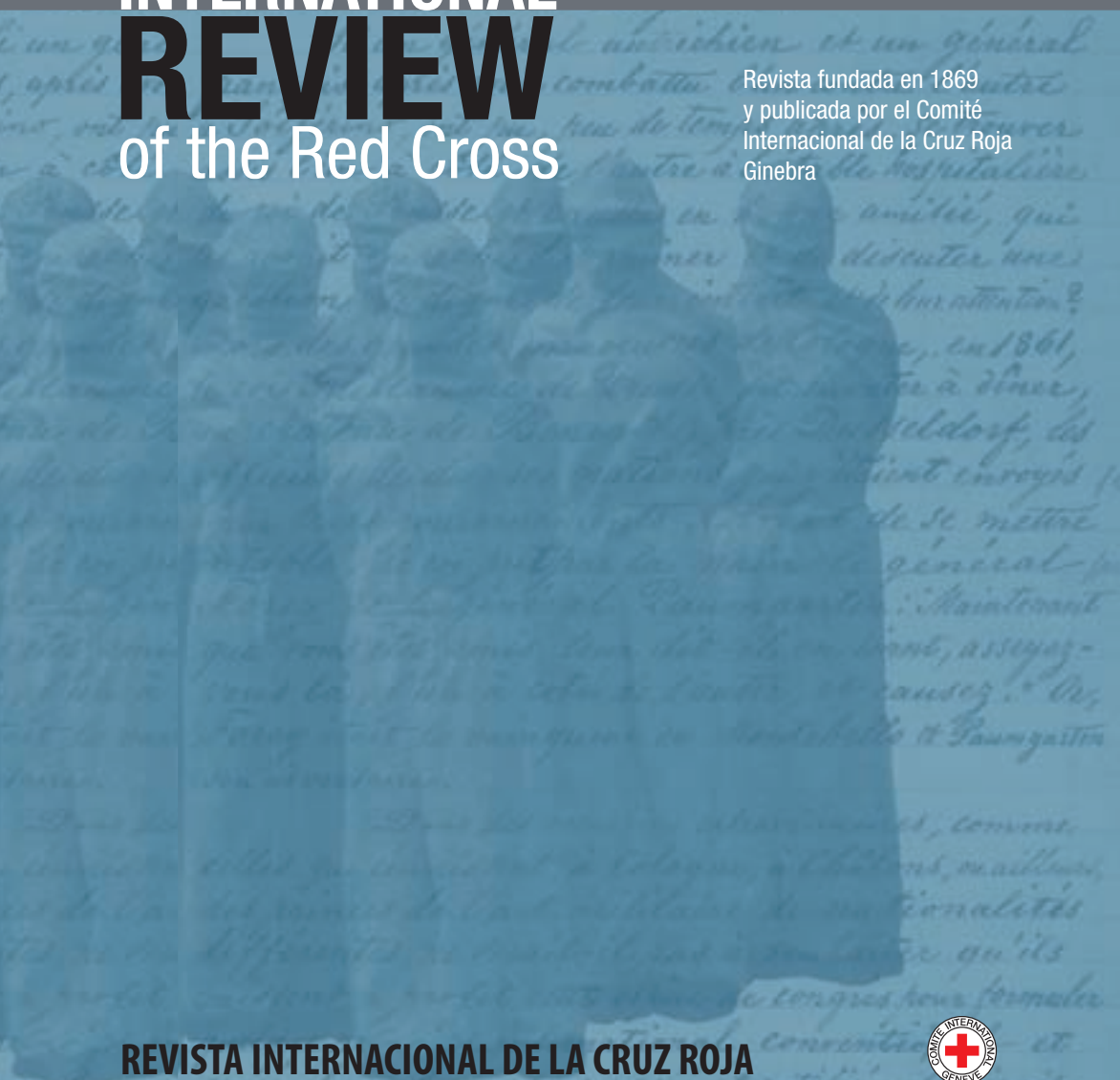
N.º 873 – Marzo de 2009
N.º 874 – Junio de 2009
N.º 875 – Septiembre de 2009
N.º 876 – Diciembre de 2009

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Revista fundada en 1869
y publicada por el Comité
Internacional de la Cruz Roja
Ginebra



REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Selección de artículos 2009

CICR

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Misión de la *International Review of the Red Cross*

La *International Review of the Red Cross* es una publicación periódica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), especializada en derecho internacional humanitario. Procura promover el conocimiento, el examen crítico y el desarrollo de esta rama del derecho, propiciar el análisis sobre la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado y otras situaciones de violencia armada, y contribuir a prevenir violaciones de las normas que protegen los derechos y los valores fundamentales. Es, además, un foro para el análisis de las causas y las características de los conflictos, a fin de facilitar la comprensión de los problemas humanitarios que éstos ocasionan. También proporciona información sobre las cuestiones que interesan al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en especial, sobre la doctrina y las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Comité Internacional de la Cruz Roja

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.

El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.

Miembros del Comité
Presidente: Jakob Kellenberger
Vicepresidente: Olivier Vodoz
Vicepresidenta permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger
Paolo Bernasconi
Jean de Courten
Bernard G.R. Daniel
Jacques Forster
Paola Ghillani
Claude Le Coultre
Jacques Moreillon
Gabrielle Nanchen
Yves Sandoz
Rolf Soiron
Jenö C. A. Staehelin
Daniel Thürer
André von Moos

Redactor jefe
Toni Pfanner
CICR

Consejo Editorial
Ahmed Abou El-Wafa
Universidad de El Cairo, Egipto

Daniel Bar-Tal
Universidad de Tel Aviv, Israel

Annette Becker
Université Paris X, Francia

Antônio Cançado Trindade
Universidad de Brasilia, Brasil

Marika Fahlen
Ministerio de Relaciones Exteriores, Estocolmo, Suecia

Bernard Haykel
Universidad de Nueva York, EE.UU.

Venkateswara S. Mani
Universidad Nacional Jaipur, Jaipur, Rajastán, India

Herfried Münkler
Universidad Humboldt, Berlín, Alemania

Mona Rishmawi
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza

Elizabeth Salmón Gárate
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Marco Sassòli
Universidad de Ginebra, Suiza

Michael N. Schmitt
Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos, Newport, EE.UU.

Terence Taylor
Consejo Internacional de Ciencias de la Vida, Washington, Estados Unidos

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov
Academia de Diplomacia, Moscú, Federación de Rusia

Peter Walker
Centro Internacional Feinstein, Facultad Friedman de Ciencias y Política de la Alimentación, Universidad Tufts, EE.UU.

Wenqi Zhu
Escuela de Derecho, Universidad Renmin de China, Beijing, República Popular China

N.° 873 - Marzo de 2009
N.° 874 - Junio de 2009
N.° 875 - Septiembre de 2009
N.° 876 - Diciembre de 2009

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
Selección de artículos 2009

ÍNDICE

Marzo de **2009**, N.º 873 de la versión original

Tipología de los conflictos armados

7 **Editorial**

9 **Entrevista a Peter Wallensteen**
Profesor de la cátedra Dag Hammarskjöld de investigación sobre la paz y los conflictos de la Universidad de Uppsala, Suecia, y profesor e investigador de estudios sobre la paz en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos

25 **La impureza de la guerra**
François-Bernard Huyghe

39 **Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales**
Sylvain Vité

67 **La violencia armada en Estados frágiles: conflictos de baja intensidad, conflictos indirectos y operaciones esporádicas de aplicación de la ley por parte de terceros**
Robin Geiss

85 **Cómo clasificar los conflictos: el dilema del soldado**
Andrew J. Carswell

Junio de **2009**, N.º 874 de la versión original

Víctimas de la guerra

107 **Editorial**

109 **Entrevista a Khaled Abou Awwad y Roni Hirshenson**
Foro de Familias Dolientes de Israel y Palestina

Los artículos publicados en la ***International Review of the Red Cross*** reflejan las opiniones de los respectivos autores, y no necesariamente las del CICR o las de la Redacción. Sólo los artículos firmados por el CICR pueden serle atribuidos.

123 **El sentimiento de victimización colectiva en conflictos sin solución aparente**
Daniel Bar-Tal, Lily Chernyak-Hai, Noa Schori y Ayelet Gundar

155 **Identidad de las víctimas y respeto de la dignidad humana: análisis terminológico**
Valerie M. Meredith

177 **Diversos mecanismos y enfoques para aplicar el derecho internacional humanitario y prestar protección y asistencia a las víctimas de la guerra**
Toni Pfanner

Septiembre de **2009**, N.º 875 de la versión original

Desplazamientos de población

237 **Editorial**

241 **Entrevista a William Lacy Swing**
Director general de la Organización Internacional para las Migraciones

251 **La acción del CICR frente a los desplazamientos internos: fortalezas, desafíos y restricciones**
Jakob Kellenberger

271 **Desplazamientos internos de población: tendencias mundiales de los desplazamientos provocados por conflictos**
Nina M. Birkeland

293 **El desplazamiento interno en Colombia: consecuencias humanitarias, económicas y sociales en contextos urbanos y desafíos actuales**
Ángela Consuelo Carrillo

Diciembre de **2009**, N.º 876 de la versión original

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

317 **Editorial**

319 **Entrevista a Masood Khan**
Representante Permanente de Pakistán ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Ginebra

331 **La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: desafíos, cuestiones en juego y logros**
François Bugnion

373 **La importancia de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para las Sociedades Nacionales: fundamental en la teoría y en la práctica**
Michael Meyer

Informes y Documentos

397 **El CICR y la seguridad operacional: seguridad del personal en conflictos armados y situaciones de violencia interna**
Patrick Brugger

413 **El Comité Internacional de la Cruz Roja: su misión y su acción**

429 **Sesenta años de los Convenios de Ginebra: aprendamos del pasado para afrontar mejor el futuro**
Discurso pronunciado por el señor Jakob Kellenberger, presidente del CICR, Ginebra, 12 de agosto de 2009, en la celebración del 60º aniversario de los Convenios de Ginebra, Ginebra, 12 de agosto de 2009

437 **Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno**

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Tipología de los conflictos armados

EDITORIAL

El *Human Security Report* (Informe sobre la seguridad humana) y el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz, de Estocolmo, han dado cuenta de una disminución considerable del número y de la gravedad de los conflictos armados desde el término de la Guerra Fría. Sin embargo, de la edición 2008 del estudio *Peace and Conflict* del Centro de Desarrollo Internacional y Gestión de los Conflictos se desprende que esa tendencia general de los conflictos se ha detenido. Diversos métodos permiten evaluar y calificar las guerras, sobre todo desde un punto de vista histórico, conductual, psicológico, económico, sociológico o político.

Este número de la *International Review of the Red Cross* se concentra en el aspecto jurídico de la clasificación de los conflictos armados. Es importante calificar los conflictos para poder determinar las obligaciones que incumben a las partes. En primer lugar, se debe determinar si una situación es un conflicto armado y si, por ello, está regida por el derecho internacional humanitario. Es esencial, aunque delicado, calificar una situación de violencia armada y expresar esa calificación: ese problema de aplicación se considera el talón de Aquiles del derecho internacional humanitario. La mera existencia de un conflicto armado suele ser negada por los Estados, para minimizar los enfrentamientos o para impedir que los rebeldes logren legitimidad.

En su mayoría, las guerras actuales tienen lugar dentro de una nación, lo que constituye una evolución suplementaria con respecto a los conflictos armados internacionales que se produjeron en la primera mitad del siglo XX. Además, han surgido otros fenómenos, en particular la propagación del caos interno y de la violencia armada en ausencia de control y de servicios eficaces por parte de los gobiernos. La violencia armada en los Estados débiles o colapsados suele expandirse más allá de las fronteras, y los Estados parecen tender a asumir esporádicamente funciones de mantenimiento del orden, en lugar de gobiernos que ya no pueden hacerlo, a fin de mantener en un nivel tolerable la amenaza aparente contra la seguridad. Los esfuerzos que actualmente se realizan para reprimir los actos de piratería en las costas somalíes son, en ese sentido, un ejemplo evidente. Además, el antiguo fenómeno del terrorismo ha adquirido una importancia nueva, dada la asimetría de las potencias militares y la creciente capacidad de causar daño de los grupos no estatales. La noción de "guerra global contra el terrorismo" ha sembrado dudas en cuanto a la pertinencia del derecho internacional humanitario. Por otro lado, la

índole transnacional de ese tipo de violencia armada lleva al límite el concepto de conflicto armado en un territorio definido.

La evolución que acabamos de describir pone a prueba la distinción tradicional entre conflictos armados internacionales y conflictos armados no internacionales, pues los conflictos actuales implican cada vez más la participación de entidades no estatales y suelen tener una dimensión transnacional. Con frecuencia se cuestiona la clasificación jurídica de un conflicto dentro de las categorías tradicionales, sobre todo en el caso de los conflictos armados internos "internacionalizados". En cambio, en situaciones que no podrían calificarse de conflictos armados (como los actos terroristas esporádicos), es posible que los Estados deseen que la situación se encuadre en el derecho internacional humanitario de modo tal de gozar de lo que consideran un mayor margen de maniobra para combatir a los adversarios. Al remitirse a las disposiciones del derecho humanitario, los Estados tal vez se sientan menos vinculados que por el régimen de los derechos humanos que, para algunos, restringe de manera indebida su recurso a la fuerza en tales situaciones.

***

Habida cuenta de las tareas que le confieren los Convenios de Ginebra y conforme a su cometido reconocido internacionalmente, el CICR está habilitado para calificar jurídicamente un conflicto armado. Esa calificación determina el marco de acción jurídica y las obligaciones que por ello incumben a las partes en guerra y prepara el terreno para sus actividades destinadas a proteger a las víctimas del conflicto y a la población civil.

En principio, el CICR comunica su evaluación jurídica de la situación a las partes en conflicto y les recuerda, formal o informalmente, sus obligaciones. La calificación no es vinculante para las partes o los terceros Estados, que sin embargo deben tenerla en cuenta de buena fe. La decisión del CICR de comunicar públicamente, o no, su visión del marco jurídico a las partes en guerra dependerá de las necesidades de orden humanitario de las víctimas, a corto o a largo plazo, así como de la actitud, visible o presunta, de las partes en conflicto y de otros miembros de la comunidad internacional (en particular, las organizaciones mundiales y regionales). Su objetivo general es garantizar que las víctimas se beneficien, al menos *de facto*, de un trato conforme a las normas humanitarias.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

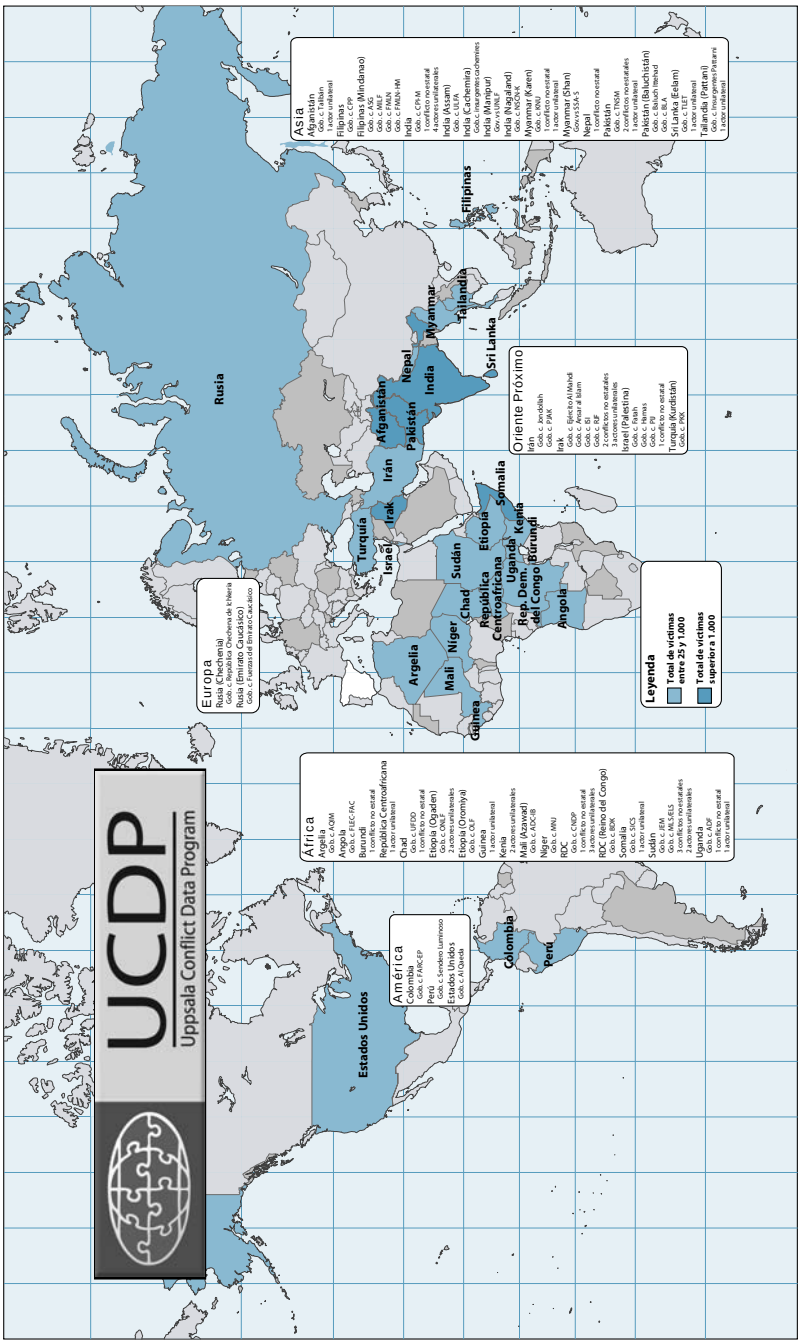
INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Entrevista a Peter Wallensteen*

Peter Wallensteen es profesor de la cátedra Dag Hammarskjöld de investigación sobre la paz y los conflictos de la Universidad de Uppsala, Suecia. Además, es profesor e investigador de estudios sobre la paz en el Instituto de Estudios Internacionales sobre la Paz Joan B. Kroc, de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es director y fundador del Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (PDCU), que desde 1982 registra datos sobre los conflictos violentos en curso y recaba información sobre diversos aspectos de la violencia armada, como la dinámica y la resolución de conflictos. Ese programa es una de las fuentes de información más utilizadas sobre los conflictos armados a nivel mundial, y su definición de los conflictos armados es la que se viene adoptando en los estudios sobre conflictos. Los datos del PDCU se publican en: www.ucdp.uu.se (en inglés).

***

* La entrevista tuvo lugar el 28 de abril de 2009 y fue realizada por Toni Pfanner, Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*.



La finalidad de los topónimos, así como de los otros nombres empleados, es facilitar la consulta y no tiene significación política alguna.

¿Qué tipos de conflictos se tienen en cuenta para su inclusión en el Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala, y cómo definen ustedes los conflictos armados?

Distinguimos tres tipos distintos de violencia organizada, los cuales, en nuestra opinión, frecuentemente se presentan combinados, lo cual impide ver la situación con la claridad necesaria. El primer tipo básico es el conflicto armado, que se define como un desacuerdo político entre un actor (un Estado) y otro actor (que puede ser un Estado o una organización). Ese conflicto debe alcanzar una determinada magnitud, que definimos como la muerte de 25 personas al año. Esto significa que seguimos de cerca todo tipo de situaciones para ver cómo evolucionan; cuando alcanzan el umbral de 25 muertes al año, las incluimos en el PDCU. Ése es nuestro concepto básico del conflicto armado. En este contexto, la palabra clave es, en realidad, el desacuerdo o, como lo llamamos en términos un poco más académicos, la "incompatibilidad"; en efecto, debe existir un desacuerdo político. No incluiríamos, por ejemplo, las escaramuzas, los tiroteos entre guardias fronterizos y situaciones de ese género cuando parecen accidentales o cuando no caben dudas de que la cuestión no está vinculada con una estrategia política.

¿Si se produjeran tiroteos entre las fuerzas armadas de ambos lados de una frontera interestatal, considerarían ustedes que ese episodio constituye un conflicto armado, en consonancia con el concepto que proponen?

Tal vez. Analizaríamos el caso para comprobar que verdaderamente se originó en un plan político y que el guardia no estaba disparando por casualidad. Y, desde luego, deben haber muerto más de 25 personas. El uso de este umbral implica que muchos incidentes menores no figuren en nuestra lista anual de conflictos armados.

Aparte de este concepto básico de los conflictos armados, ¿cuáles son los otros tipos de conflicto que son objeto de análisis en el marco del PDCU?

Hay muchos conflictos que tienen lugar entre actores no estatales: hechos de violencia comunitaria, ataques entre tribus, bandas de diversas clases, etc. Procuramos incluir estos tipos de conflictos en el PDCU, pero en una categoría separada que denominamos "conflictos no estatales". A menudo, no están claros los motivos de la violencia, ni se sabe si es de índole política y en qué grado. Por consiguiente, consideramos que ésta es una categoría diferente del conflicto armado, que constituye claramente un enfrentamiento dirigido desde el ámbito político con miras a obtener el control del gobierno o del territorio.

Con respecto al tipo de violencia que no se dirige contra el Estado, sino que es de índole intercomunitaria, ¿el caso de Somalia se encuadraría en esa categoría?

Durante un período muy prolongado, fue así. La situación varía según la existencia o inexistencia de un gobierno. Pero gran parte de la violencia que afecta a Somalia sería de tipo no estatal, con señores de la guerra que luchan entre sí.

¿Y el tercer tipo de conflicto?

Denominamos a la tercera categoría "violencia unilateral", esto es, la que tiene lugar cuando se dirige contra poblaciones particulares que no están organizadas. Por ejemplo, el genocidio y muchos actos de terrorismo estarían comprendidos en esta categoría. Esos actos de violencia pueden ser cometidos por un actor estatal o no estatal.

Consideramos que estas tres definiciones son muy distintas entre sí, lo que permite analizar si las tres categorías se combinan o si se influyen mutuamente. De este modo, procuramos captar de manera significativa numerosas cuestiones que no son conflictos armados ordinarios.

Al abordar la cuestión del terrorismo, tenemos, por un lado, los actos terroristas, que se clasificarían como "violencia unilateral", como usted ha dicho; y por otro, tenemos los mecanismos de lucha contra el terrorismo. ¿Las actividades antiterroristas se clasificarían en la primera categoría de los conflictos armados, o estarían comprendidos también en la tercera categoría, la de la violencia unilateral?

La mayor parte de las actividades antiterroristas probablemente se encuadraría en la primera categoría, porque normalmente hay un gobierno que lucha contra un actor no estatal organizado, como por ejemplo, en el caso de Al Qaeda. Por ello, la lucha de Estados Unidos contra Al Qaeda se definiría como un conflicto armado, independientemente de dónde tengan lugar los enfrentamientos.

El punto de partida de la distinción entre las diferentes categorías que se establecen en el Programa es el concepto de conflicto armado. ¿Diría usted que este concepto está muy próximo al de conflicto entre Estados?

La historia es importante. En la Universidad de Michigan, yo estaba abocado a un proyecto titulado "Correlatos de la guerra", cuyo tema eran los conflictos entre Estados. Al principio, en el proyecto se definían diferentes tipos de conflictos entre Estados pero, más adelante, se presentaba una definición separada de conflicto interno. Yo consideraba que debía haber una sola definición de conflicto armado, por lo cual, en Uppsala, intentamos integrarlas para hacerlas comparables. Esto puede hacerse con nuestra actual definición. Un conflicto armado en el que se enfrentan dos Estados es un conflicto entre Estados. Un conflicto en el que se enfrentan un Estado o gobierno contra un movimiento rebelde, es un conflicto interno. De este modo, tenemos la misma definición de conflicto armado. Independientemente de que el conflicto sea entre Estados o interno, la definición se basa en los mismos criterios.

La ocupación se vincula, obviamente, a un desacuerdo o una incompatibilidad política. ¿Entra esta cuestión en su definición de conflicto armado?

Depende de quiénes sean los actores beligerantes. Por ejemplo, el conflicto entre Israel y la OLP no es un conflicto entre Estados, porque Palestina es reconocida por algunos, pero no es un Estado independiente. Ese conflicto se clasifica como un

Estado contra un actor no estatal, lo cual encaja, sin duda, en nuestra primera categoría de conflicto armado.

La primera categoría se acercaría en gran medida a lo actualmente previsto en el derecho internacional de los conflictos armados, que establece básicamente dos tipos de conflictos: los internacionales y los no internacionales.

Sí, es verdad. La idea es no aplicar criterios muy diferenciados para definir un conflicto armado. Actualmente, como todo está mucho más mezclado, es útil contar con esta definición, que permite analizar qué partes son las que se enfrentan. El problema es, claro está, que el sistema de derecho internacional sigue teniendo, en gran medida, una orientación interestatal.

En la primera categoría, se requiere la existencia de un desacuerdo político. Sin embargo, en la actualidad es frecuente que se mezclen los factores políticos y los elementos criminales vinculados al conflicto (por ejemplo, la criminalidad relacionada con las drogas) que alimentan el conflicto, como en Colombia o en algunos países africanos. ¿Esa situación, en la que se combinan las motivaciones políticas y criminales, se consideraría también un conflicto armado?

En este caso, el panorama se complica bastante. Para nosotros, el aspecto clave es el desacuerdo, la incompatibilidad. ¿Esos grupos criminales aspiran a controlar el gobierno o no? ¿Aspiran a controlar determinada parte del territorio? En caso afirmativo, los incluiríamos. Algunos conflictos relacionados con las drogas, como el de Colombia, tienen el objetivo de influir en el proceso político. Pero gran parte de esos conflictos no tiene motivaciones políticas; a veces, los actores no luchan por el poder político sino para obtener beneficios criminales de diversas clases. No llamaríamos "conflicto armado" a esta situación, puesto que los actores no desean ejercer el poder político. Separaríamos los conflictos políticos de las actividades criminales, ya que no deseamos incluir actividades puramente delictivas en la categoría de conflicto armado.

Tomemos el ejemplo de los carteles vinculados al tráfico de drogas, que se oponen violentamente a las fuerzas militares pero que, sin duda, no tienen aspiraciones políticas, al menos en esta etapa. ¿A su juicio, este caso se encuadraría en la primera categoría?

En términos generales, no. Cuando examinamos, por ejemplo, el caso de México, consideramos que se trata de violencia no estatal: dos bandas que luchan entre sí por controlar un comercio particular en una ciudad particular. No me parece que en esta situación haya —al menos por ahora— un desafío político al Estado. Los jefes del narcotráfico no intentan adueñarse del poder, no desean administrar el Estado. Tal vez desean causar un impacto en el Estado en el sentido de lograr que no interfiera en sus negocios, pero eso no es lo mismo que intentar apoderarse del control político. Tratamos de distinguir este tipo de violencia según el tipo de aspiraciones de estos grupos.

No importa entonces si los grupos luchan, por ejemplo, por razones religiosas o económicas; el factor determinante sería el impacto real o deseado que causan en el sistema político.

En efecto, ésa sería la cuestión clave. No nos pronunciamos acerca de las causas del conflicto sino que, básicamente, presentamos casos de violencia organizada que pueden tener su causa en muchos factores diferentes. A veces, tienen antecedentes de tipo étnico, de clase o de otra índole. La causa está separada del fenómeno objetivo representado por las hostilidades.

***De todos modos, esta forma de encuadrar el tema se parece a un enfoque bastante tradicional del derecho internacional, basado en la distinción entre las leyes que rigen las razones de la guerra* (jus ad bellum) *y las que se aplican a la situación de guerra* (jus in bello).**

Así es, y creo que el enfoque aporta claridad; desde el punto de vista del intelecto, es mucho más satisfactorio separar las causas. Por ejemplo, muchas personas dicen que todos los conflictos son étnicos, pero cuando se empieza a analizarlos, se observa que casi nunca un conflicto se relaciona con un solo factor. Siempre hay una combinación de cuestiones, pero además, hay un conflicto en curso que se puede registrar. La comprensión de sus orígenes, funciones y soluciones es una cuestión analítica separada del hecho de registrar el fenómeno.

Usted ha mencionado que en el PDCU se incluyen tanto los conflictos entre Estados como los conflictos entre un Estado y un actor no estatal, que involucran un desacuerdo político. En esa categoría, ¿distinguen ustedes entre conflictos armados internacionales, no internacionales e internacionalizados, o les interesa principalmente el criterio del desacuerdo político?

La información que tenemos disponible puede utilizarse en función del análisis que se desee hacer. Por ejemplo, también podemos registrar los otros actores que intervienen en un conflicto. Tendríamos las partes principales (el Estado y el Estado o la organización adversos que participan efectivamente en las hostilidades). Como es lógico, cada parte puede recibir apoyo de otros actores, a los que denominamos partes secundarias. Puede haber una parte beligerante secundaria que envía tropas a la zona; pero si esta parte es otro Estado, entonces el conflicto es un conflicto internacionalizado. Hay numerosos conflictos de este tipo, respecto de los cuales hemos realizado un estudio separado. Las partes secundarias no necesariamente participan en una guerra usando sus propias tropas, sino que pueden prestar apoyo económico o político u otro tipo de ayuda a alguno de los actores. Los actores secundarios pueden ser muchos, y nosotros damos cuenta de ese hecho.

Nuestra base de datos cuenta con unas 120 dimensiones diferentes que se ofrecen en forma gratuita para que cualquier interesado realice su propio análisis. Por ejemplo, publicamos periódicamente en el *Journal of Peace Research* categorías como las correspondientes a conflictos entre Estados, internacionalizados y puramente internos. Deseamos que esa información sea de fácil acceso para que los analistas puedan realizar la categorización que deseen. Sin embargo, no estamos diciendo

que un conflicto particular tenga una naturaleza particular. A mi juicio, todos los conflictos son altamente multifacéticos. Para actuar con honestidad intelectual, lo que podemos hacer es no decir "éste es un conflicto internacionalizado", sino ofrecer la información y dejar que los analistas lleguen a sus propias conclusiones.

¿Cuáles son los principales tipos de situaciones comprendidas en la segunda categoría, relativa a la violencia no estatal, que se analizan en el marco del PDCU?

Podría tratarse de situaciones en las cuales el Estado carece de fuerza o no participa directamente. El ejemplo típico sería el caso de Somalia, mencionado por usted. Otro ejemplo sería el de Nigeria, donde hay un conflicto que comúnmente se describe como un enfrentamiento entre grupos cristianos y musulmanes, o el de India, donde existe lo que se conoce como violencia entre comunidades. Estos acontecimientos pueden ser devastadores y afectar profundamente a la gente. Pero nuestro registro demuestra que, a menudo, no son prolongados. Hay estallidos de violencia que duran un par de días o de semanas, pero no son duraderos y no siguen adelante como lo hace una guerra. A menudo, se les pone fin o se los contiene. Tienen dinámicas diferentes, pero sin duda alguna, deben formar parte de nuestro panorama de la violencia política.

¿Ese enfoque se aplicaría también a la violencia en las favelas de Río de Janeiro, por ejemplo?

Ése es el tipo de cuestión que estamos analizando; estamos viendo qué hacer exactamente al respecto. Pero, en principio, si determinamos que los grupos están claramente organizados de maneras comparables, habría que registrar este tema. Se trata de un conflicto no estatal. O, por ejemplo, si hay bandas armadas que agreden a la población local, la situación puede asemejarse más a la violencia unilateral.

En la tercera categoría, correspondiente a la violencia unilateral, el ejemplo más contundente es, sin duda, el caso del genocidio, pero usted dijo que también podrían incluirse en esta categoría los actos de terrorismo. ¿Se trataría de casos como los relacionados con Al Qaeda?

En efecto, la idea es que estos actos de violencia no constituyen automáticamente una lucha política entre actores organizados. Una de las partes está organizada y ataca de manera intencional a las personas civiles. El ejemplo típico es, por supuesto, el atentado contra el World Trade Centre en Nueva York, en septiembre de 2001. Las víctimas eran personas civiles que no cumplían funciones militares ni formaban parte de la administración política de Estados Unidos. Estaban cumpliendo sus tareas ordinarias y, de pronto, se vieron expuestas a este ataque, en el que murieron. El terrorismo tiene, en gran medida, esta naturaleza: se trata de atacar a civiles que no necesariamente participan en una lucha política. Lo mismo sucede con los genocidios, por ejemplo el que tuvo lugar en Ruanda entre 1993 y 1994; allí había un pequeño conflicto armado, pero a continuación se produjo un enorme genocidio, que se considera una cuestión aparte. Obviamente, en el genocidio murieron unas

800.000 personas, mientras que el conflicto armado era muy limitado. Sin embargo, llamó la atención el hecho de que las Naciones Unidas, por ejemplo, se concentraran básicamente en el conflicto armado, no en el genocidio.

En cierto momento, antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Al Qaeda era una entidad organizada, al menos en Afganistán, donde el grupo contaba con estructuras claramente organizadas. Ahora, probablemente constituye una red poco estructurada, en la que actúan sólo individuos. ¿Esta situación causaría el desplazamiento de la primera a la tercera categoría?

Sí, analizamos cada situación y hasta la dividimos. Si, en Mesopotamia, hay enfrentamientos entre las fuerzas armadas y una organización como Al Qaeda, probablemente se trataría de un conflicto armado. Si la misma organización comete atentados suicidas con bombas contra la población civil, se trataría de la parte terrorista.

Es un factor particularmente importante por lo que atañe a la jurisprudencia de Estados Unidos, donde la Corte Suprema manifestó claramente, en la sentencia del caso Hamdan, que había un conflicto armado entre Estados Unidos y Al Qaeda.

Nosotros hemos definido a Estados Unidos y Al Qaeda como adversarios en un conflicto armado, porque ese concepto encaja en nuestra definición de conflicto armado.

Hay enfrentamientos entre ambas organizaciones en Afganistán, pero si lo mismo sucediera, por ejemplo, en Yemen, ¿podría hablarse de un conflicto armado allí?

Sí, porque el aspecto clave es que las partes están en desacuerdo, hay incompatibilidad entre ellas, por lo cual en realidad no importa dónde tienen lugar las hostilidades propiamente dichas; se trata de las mismas organizaciones que luchan en diferentes campos de batalla, por así decir.

Pero, incluso así, es posible que los actores individuales en esas situaciones tengan con Al Qaeda un vínculo poco estructurado, tal vez de índole exclusivamente filosófica, y tal vez no estén efectivamente organizados bajo un mando central.

Ahora tocamos uno de los aspectos clave de la cuestión. Eso es lo que quisiéramos determinar: ¿esto realmente es organizado por el centro, por Bin Laden, dondequiera que se encuentre? ¿O es Al Qaeda tan sólo una especie de inspiración para los otros grupos? En principio, determinamos quiénes actúan y si efectivamente forman parte de Al Qaeda o constituyen un organismo separado. A veces, como en el caso de Al Qaeda en Mesopotamia, lo definimos como un nuevo organismo separado, en lugar de considerarlo parte de una estructura muy centralizada.

Por lo tanto, depende de la situación. Por ejemplo, ¿la clasificación puede ser diferente en Afganistán, donde el grupo está más organizado, en comparación con los atentados cometidos en Madrid, donde los atacantes actuaban con mayor independencia?

Es probable que se trate de grupos separados, pero inspirados en Al Qaeda. Esto se observa en muchos actores. Por ejemplo, hay un verdadero problema con los grupos palestinos. De vez en cuando, aparecen grupos nuevos y es muy difícil saber si forman parte de Hamás, de Al Fatah o si son independientes. Siempre se presenta esta dificultad en situaciones en las cuales los grupos opositores están muy fragmentados. También resulta difícil determinar el nivel de centralización de algunas de estas organizaciones. La idea es intentar incluir tantos casos de violencia armada organizada como sea posible. No hay razón alguna para excluir un caso, salvo el deseo de aplicar nuestras definiciones de manera estricta.

Durante el curso de sus estudios sobre los conflictos, ¿ha observado la aparición de nuevos tipos de conflictos, o la mayor prominencia de algunos de ellos?

Ésa era nuestra idea inicial. Muchos decían que el viejo tipo de conflicto armado había dejado de existir y que las nuevas guerras se asemejan más al conflicto no estatal o al terrorismo. Lo que actualmente procuramos hacer en el proyecto es reunir los datos de los últimos veinte años sobre el terrorismo para ver si existe tal diferencia. A partir de algunos de estos resultados, hemos concluido que los conflictos armados son especiales, porque son políticamente impulsados por el Estado, su duración es mayor y, en general, están mejor financiados. Son más continuos y consistentes que la violencia no estatal, que tiende a estallar y a desaparecer con mayor rapidez, o que la violencia unilateral, que se propone ciertos objetivos y procura obtener efectos espectaculares, sembrando el temor en la gente pero sin llevar adelante hostilidades permanentes como las de los conflictos armados. Al parecer, estas tres categorías abarcan diferentes tipos de fenómenos relacionados con los conflictos. De todas maneras, la conclusión es que los conflictos armados son, en realidad, los que absorben los mayores recursos, causan el mayor número de muertes y tienen los mayores efectos en la seguridad de la gente.

¿Ello se debe principalmente a la larga duración de esos conflictos?

Sí, y a los recursos que utilizan. Tomemos como ejemplo la guerra que se libró en Sri Lanka este año, la más devastadora que se ha visto en los últimos años. Se observa que las partes son dos actores fuertemente armados que han estado luchando por más de 25 años, y la devastación causada parece ser enorme. Incluso con actos terroristas como los del World Trade Centre, no se alcanzan estas cifras tan grandes. El efecto de temor del terrorismo es muy fuerte, pero las muertes que causa probablemente no sean tantas como las que se registran en los conflictos armados.

Sin embargo, los presupuestos que se destinan a las amenazas tradicionales y a la guerra tradicional tienden a disminuir, mientras que la parte del presupuesto militar asignada a la guerra no convencional aumenta constantemente.

Así es, y creo que esto tiene que ver con el hecho de que el impacto psicológico del terrorismo es muy fuerte a causa de su imprevisibilidad. Voy a hacer un viaje en avión; ¿habrá una bomba a bordo? Esto causa inseguridad en las personas de manera directa. Si hay una guerra en curso, uno sabe cuál es la zona de combate y cómo mantenerse fuera de ella. Políticamente, creo que, en realidad, la mayoría de los terroristas no han alcanzado sus objetivos; sus acciones han sido, en la mayoría de los casos, contraproducentes y han fortalecido a sus opositores. Pero es verdad que tienen un impacto psicológico muy fuerte.

Podría decirse también que, en el escenario de un atentado terrorista de gran magnitud, en el cual se utilicen, por ejemplo, armas "sucias", el impacto podría ser enorme y los resultados podrían incluso exceder los causados por algunos conflictos tradicionales.

Sí, en efecto; el temor hace aumentar los presupuestos.

En el estudio, se mide lo que ustedes llaman las "muertes relacionadas con enfrentamientos" en una zona definida, con miras a determinar la existencia de un conflicto. Si bien probablemente se pueda realizar esa medición en una situación como la de Israel y Palestina, o en Sri Lanka, podría ser mucho más difícil cuando se trata de una red mundial. ¿Dividen ustedes ese caso en diferentes situaciones o realizan una evaluación a nivel mundial?

Intentamos aplicar la misma evaluación a todos los conflictos, abordarlos de la misma manera. Efectuamos una estricta identificación de los enfrentamientos y vemos si es posible encontrar pruebas de la existencia de hostilidades, determinar el número de participantes y cuántos de ellos murieron, cuáles eran las partes beligerantes, y otros datos. La objeción principal es que, a menudo, muchas personas mueren a causa de los efectos secundarios de la guerra (por ejemplo, la destrucción del sistema de salud), lo cual es incuestionable. Sin embargo, no incluimos esos datos, sino que contabilizamos estrictamente las víctimas de los enfrentamientos. Consideramos que también vale la pena estudiar los efectos sobre la salud, pero esos efectos suelen depender de otros factores no relacionados con las hostilidades, como por ejemplo el estado en que se hallaba el sistema de salud antes de la guerra.

¿Se concentran sólo en las personas muertas, o también en las personas desaparecidas, lesionadas o desplazadas?

Nos concentramos básicamente en las muertes, porque se trata de la información más precisa. El número de personas heridas dependerá de diferentes conceptos de lo que es una persona herida, pero la muerte es una situación clara.

¿Recopilan también información sobre esas otras categorías de posibles víctimas?

No, al menos no para publicarla. Recibimos esa información de diferentes maneras, pero evaluarla en forma sistemática, registrar cuántas personas fueron heridas, cuántas casas quedaron destruidas, etc., son actividades que constituirían, en sí mismas, un proyecto de investigación de gran envergadura.

Incluso en el segmento de información estrictamente limitado a las personas fallecidas, a veces se publican cifras que son muy contradictorias, particularmente en relación con el número de muertos en Irak. ¿Cómo miden ustedes esas cifras, y qué fuentes utilizan?

Creo que ese tema ha dado lugar a un gran debate. Los estudios se basan en las metodologías utilizadas en la epidemiología: se entrevista a distintas personas, se intenta que estimen cuántas personas murieron, y se obtienen diferentes estimaciones. Lo que hacemos es intentar analizar los enfrentamientos y los acontecimientos que tuvieron lugar, y tratamos de hallarlos recurriendo a todo tipo de fuentes. Por ejemplo, utilizamos intensivamente una base de datos llamada "Factiva", que contiene noticias procedentes de unas 25.000 fuentes y mucha información traducida de los idiomas locales al inglés. Además, estudiamos los informes que los gobiernos presentan a sus congresos o parlamentos, entre otros. Procuramos encontrar investigadores que escriban acerca de situaciones en las que han participado o que ofrecen información que han recopilado. Las organizaciones no gubernamentales también proporcionan información de gran utilidad.

Nos esforzamos por obtener versiones de todas las fuentes para establecer que los enfrentamientos efectivamente tuvieron lugar y que realmente murieron personas en ellos. Por otra parte, el enfoque epidemiológico a menudo se basa en lo que la gente dice que ocurrió. Creo que a veces hay alguna exageración, puesto que es posible que no se haya investigado la causa de la muerte de las personas, si esas muertes realmente fueron parte del enfrentamiento, etc. Es así como se llega a estas estimaciones tan divergentes.

De manera que, en el caso de los dos importantes estudios realizados sobre el caso de Irak, ¿usted tendería a dar crédito a las estimaciones del proyecto "Iraq Body Count", en el que se adoptó un enfoque similar, en lugar del informe Lancet, que se realizó sobre la base de datos epidemiológicos?

Sí. Existe el mismo debate con respecto al Congo. En el caso de este país, los investigadores, al igual que en el informe *Lancet*, también identificaron varios lugares, fueron a realizar entrevistas, y después trataron de extrapolar esos datos a todo el país. Es muy difícil hacer eso en el caso del Congo, porque no se sabe cuántas personas había allí al principio, dado que los datos de los censos no son fiables. En Irak, es posible que el censo de población sea más digno de crédito. Esos estudios son estimaciones, más que otra cosa. Nosotros sólo tratamos de determinar dónde murieron personas. Podría decirse que este enfoque produce subestimaciones, pero a largo plazo, hemos concluido que nuestros métodos funcionan muy bien. Por ejemplo, en Bosnia, entre 1991 y 1995, siempre se consideró

que murieron unas 250.000 personas. Ahora, en la importante base de datos preparada por el Centro de Investigación y Documentación de Sarajevo, la estimación ha descendido a unas 100.000 personas, cifra mucho más cercana a la que informamos nosotros mismos. En estos tipos de conflictos, hay razones por las cuales la gente desea informar un número muy grande de muertos, pero nosotros queremos ser lo más precisos posible.

Ustedes utilizan diferentes fuentes externas. ¿No cuentan con personal propio en el terreno para realizar las mediciones?

En realidad, no podemos realizar los estudios sobre el terreno nosotros mismos. Con los años, hemos aprendido a leer el material con gran cuidado. Después de un tiempo, se aprende cuántas personas se puede matar con ciertas armas, y otros detalles. En este sentido, uno aprende a comprender lo que probablemente sucedió.

¿También utilizan información proporcionada por organizaciones humanitarias?

Esas organizaciones son fundamentales, como lo son las de derechos humanos, cuyos informes son muy importantes para nosotros. Sin duda alguna, las organizaciones humanitarias tienen, en el terreno, colaboradores que pueden proporcionar estimaciones muy precisas. Durante los últimos diez años, ha mejorado mucho la información acerca de lo que ocurre en diversos lugares problemáticos del mundo. Es muy difícil saber qué sucedió en el pasado. Incluso a principios de la década de 1980, era difícil saber lo que pasaba en Afganistán, mientras que hoy tenemos un panorama mucho más claro de lo que está pasando. Pensemos en los acontecimientos que tuvieron lugar en Indonesia en la década de 1950, o en Birmania en las décadas de 1950 y 1960. Hoy contamos con mucha más información acerca de Birmania, gracias a diferentes técnicas; por ejemplo, el análisis de las imágenes satelitales permite saber si efectivamente hubo destrucciones de aldeas. Por lo tanto, creo que el mundo es ahora más transparente en términos de los acontecimientos relacionados con la violencia organizada.

El Comité Internacional de la Cruz Roja es sumamente prudente en lo que respecta a proporcionar cifras. En primer lugar, no siempre contamos con la información, porque, aunque se conozca bien la situación, es muy difícil estimar el número de personas afectadas por la violencia. Por otra parte, tememos que la información que publicamos sea utilizada con fines políticos.

Estoy de acuerdo con la aplicación de un enfoque muy prudente; lo mismo intentamos hacer nosotros. Al trabajar en una universidad, tenemos una ventaja: el gran respeto por la autonomía universitaria. Sin embargo, entiendo que hay grupos y gobiernos que ponen en tela de juicio las cifras o las definiciones. Es posible que ellos tengan sus propios programas. Nuestro único programa consiste en informar acerca de los conflictos armados de la manera más comparable y fiable posible, a fin de proporcionar una base para la investigación acerca de las causas de esos conflictos o su resolución. La autonomía de que gozamos como organización universitaria realmente es una gran ayuda. Si fuéramos parte de las Naciones Unidas, estaríamos

bajo una enorme presión política. En ese sentido, valoramos nuestra autonomía, que es similar a la del CICR, y consideramos que, a largo plazo, este tipo de reputación es la que verdaderamente beneficia al mundo.

Al principio de la entrevista, usted señaló que el umbral mínimo para clasificar una situación como conflicto era que a raíz de ella hubiesen muerto 25 personas en un período de un año. ¿No es ésta una cifra muy baja, a la luz de los graves conflictos actuales? En muchos países, se podrían encontrar ejemplos de violencia intercomunitaria que causan 25 muertes por año.

Hemos fijado un umbral deliberadamente bajo. Tradicionalmente, se aplicaba un umbral de 1.000 muertes. En otros estudios, se aplicaba un umbral de 200 ó 100, pero nosotros queríamos utilizar una cifra baja, a fin de poder registrar los conflictos cuando aún no han alcanzando grandes dimensiones. Este enfoque funciona bien, porque permite la elaboración de estudios de prevención y abre la puerta a nuevos tipos de estudios destinados a determinar cuántos de estos pequeños conflictos realmente crecerán y se transformarán en conflictos de gran magnitud. Es interesante constatar que ello sucede en muy pocos casos, lo cual es una buena noticia. El umbral bajo también nos permite demostrar que, en la práctica, los conflictos exhiben un importante nivel de fluctuación.

Ahora, cuando intentamos abarcar el mundo entero, no siempre es fácil encontrar información. Hay varios conflictos en que el número de muertes oscila en torno a las 25. Cuando no estamos seguros de si hay 25, 30 ó 20 muertos, ¿qué hacemos? Todos los umbrales de corte presentan el mismo problema, pero no se puede tener en cuenta a una sola víctima fatal. Por ejemplo, hace seis años, en una acción individual, fue asesinado el ministro de Relaciones Exteriores de Suecia, pero consideramos que ese asesinato mostraba una dinámica diferente de la de un conflicto armado, en el cual hay grupos que se organizan para causar repercusiones políticas y que están preparados para matar. Si logran librar enfrentamientos que causen la muerte de más de 25 personas durante un año, significa que están suficientemente organizados como para que los tengamos en cuenta.

¿Distingue usted, sin embargo, entre conflictos de menor y mayor envergadura?

Nos referimos a un conflicto armado menor cuando ha causado más de 25 y menos de 999 muertes. A partir de las 1.000 muertes, hablamos de una "guerra". Evidentemente, hay una diferencia, y en nuestro último informe, que está en curso de elaboración, demostramos que hay cinco guerras en el mundo, con más de 1.000 muertos: Sri Lanka, Afganistán, Irak, Somalia y Pakistán. Cuando explico esto, la gente a veces se muestra muy sorprendida, porque si uno se guía por los medios de comunicación, pareciera haber muchas guerras más. Pero no es así. Desde luego que las "guerras" y los "conflictos armados menores" son subcategorías que utilizamos solamente en nuestra primera categoría de conflictos armados, a la que damos prioridad y sobre la cual contamos con datos en la actualidad. Por esta razón, nuestro concepto de la "guerra" no capta el enorme número de víctimas que hubo en el Congo, donde gran parte de las hostilidades probablemente se clasifiquen como no estatales.

¿Considera que la violencia no estatal fluctúa más?

Observamos que la violencia no estatal es más esporádica. Estalla, y después es contenida. Es muy interesante preguntarse qué sucede con los conflictos no estatales: ¿por qué no se transforman en hostilidades continuas? ¿Qué se hace a nivel local para encarar esas situaciones? Al parecer, hay muchas actividades de establecimiento de la paz que nunca aparecen en las portadas de los periódicos, pero que son sumamente importantes en la gestión de los conflictos no estatales.

¿Diría que es posible una situación en la cual estén presentes simultáneamente las tres categorías de violencia, como en Irak, donde hay un conflicto armado de índole política, violencia intercomunitaria e incluso actos de violencia unilateral?

Sin duda alguna, las tres categorías de violencia pueden hallarse presentes en el mismo lugar. Por ejemplo, en India, es así: varias guerras de pequeña magnitud en el nordeste, violencia intercomunitaria en otras partes del país, y atentados terroristas en Bombay, los cuales obviamente pertenecen a otra categoría. Consideramos que, desde el punto de vista analítico, es útil clasificar esas situaciones a fin de demostrar que no son necesariamente iguales y que probablemente convendría abordarlas mediante medidas políticas muy diferentes. En el caso de los conflictos armados, tal vez convenga el debate político; para los conflictos no estatales, quizá sea necesaria la participación de los dirigentes comunitarios. El terrorismo es una cuestión aparte: ¿cómo se encara la amenaza de los atentados suicidas o las organizaciones que apoyan a sus autores? Creemos que nuestra clasificación sirve, también desde el punto de vista político, para elaborar ideas destinadas a abordar los distintos tipos de conflictos.

Usted mencionó que actualmente hay cinco situaciones clasificadas como guerras (esto es, conflictos armados que han causado más de 1.000 muertes). ¿Dispone de estimaciones para las otras dos categorías?

Nuestros análisis se elaboran año a año. Esa cifra corresponde a 2008, y aún no hemos podido reunir todos los datos para ese año. Sin embargo, podría indicarle los datos correspondientes a 2007 (ver mapa).

¿Podría reseñar algunas de las tendencias que se observan dentro de las distintas categorías, o incluso entre categorías diferentes?

Se observan varias tendencias. La primera es que actualmente, hay pocos, muy pocos conflictos entre Estados, lo que no deja de sorprender. Creo que es una buena noticia. Significa que, desde el fin de la Guerra Fría, han disminuido los incidentes relacionados con conflictos armados internacionales graves. Sin embargo, cuando ocurren, pueden conducir a situaciones graves, como la de Etiopía/Eritrea. En Georgia, en 2008, tal vez hubo un principio de conflicto, pero fue contenido con rapidez; había interés en hacerlo, puesto que todos se dieron cuenta de que la situación podía degenerar en un grave conflicto entre Estados.

También se ha observado una disminución general en el número de conflictos armados, lo cual fue objeto de gran atención por parte de los medios de

comunicación. En el período de 1991-1992, había unos 50 conflictos armados, pero en 2003, se contabilizaban sólo 29. Ahora, el número ascendió a 35, pero muchos de esos conflictos son pequeños y muy pocos de ellos se han transformado en grandes guerras. Este aspecto nos remite, nuevamente, a la existencia de cierta capacidad para, al menos, limitar la escala de los conflictos.

A su juicio, ¿cuáles son las razones de la disminución en el número de los grandes conflictos armados?

La cifra total actual ni siquiera se aproxima a las registradas a principios de la década de 1990. Creo que ello puede atribuirse a la mayor actividad internacional: la labor de las Naciones Unidas, la temprana atención que se presta a los conflictos, y la participación de otros organismos, como la Unión Europea. Creo, además, que la presencia de las ONG, que hacen sonar las campanas de alarma con mucha anticipación, también tiene efectos positivos.

Otra teoría acerca de la disminución de los conflictos es que la democratización y la apertura de las sociedades son factores que, en muchos casos, impiden la agudización de los conflictos. Creo que se trata de una visión demasiado optimista, pero los temas de la democracia y la paz se encuentran en el centro de un importante debate. Otro argumento es que el crecimiento económico en varios países ha permitido ganar dinero por medios que no son las guerras. Esto me parece importante. Según este enfoque, ahora tendríamos que preocuparnos porque la actual crisis financiera podría causar nuevos conflictos armados. Como cierre de la entrevista, ésta es, quizá, una observación un tanto pesimista.

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La impureza de la guerra

François-Bernard Huyghe*

François-Bernard Huyghe es doctor en Ciencias Políticas y está habilitado para dirigir investigaciones en Ciencias de la Información y la Comunicación. Se desempeña como docente y consultor.

Resumen

La democratización progresiva, la presencia de una superpotencia militar y el sueño de un orden internacional mantenido por una autoridad internacional no favorecen la aparición de conflictos armados tradicionales. Sin embargo, a raíz del descubrimiento de nuevas fragilidades que pueden aprovechar los agresores, de la proliferación de las motivaciones —incluidas las motivaciones ideológicas— para librar guerras y de la difusión de tecnologías que pueden utilizarse para nuevas formas de enfrentamientos, los conflictos armados han adoptado formas híbridas y abandonado sus límites previos. El autor propugna una nueva polemología que explique los mecanismos de esos nuevos tipos de guerra.

***

Hubo una época (tal vez un momento muy breve de la historia europea), donde preguntar "¿Quién está en guerra?" prácticamente carecía de sentido: cada ciudadano pertenecía necesariamente a un Estado, que se encontraba en paz o en guerra[1], él mismo era civil o militar. Y si alguien portaba armas, tenía que ser para combatir y contra un enemigo privado (eventualmente, para cometer un crimen) o para luchar contra el enemigo designado por el poder político. La muerte se concebía, de ser posible, de soldado a soldado, durante períodos determinados (la duración del conflicto) y respetando las normas, llamadas, justamente, leyes de la

* Sitio de François-Bernard Huyghe: http://www.huyghe.fr

1 Alberico Gentilis en su *De jure bellis* de 1589 ya define la guerra como: *armorum publicorum justa contentio*, "la guerra es un conflicto armado, público y justo" (justo para aquellos que la práctican).

guerra. El reciente enfrentamiento entre Rusia y Georgia, con tanques, uniformes, línea de frente, armisticio y tratados, aún responde, en cierta medida, a ese modelo (cuya desaparición tal vez no debamos apresurarnos a proclamar).

Declarar la guerra y la paz

La guerra era cosa de actores autorizados: los Estados soberanos. De forma un poco circular, la capacidad de declarar la guerra y de designar al enemigo constituía uno de los atributos de la soberanía. Esos actores llevaban la exigencia de claridad hasta el punto de rodear el acto de violencia de actos de comunicación[2]. Declaraban la guerra (o la movilización) al comienzo y, la paz, al final. El sangriento paréntesis suscitaba huellas y recuerdos: tratados de paz que confirmaban una decisión (sumisión del vencido o negociación), relatos y crónicas, monumentos para conmemorar "nuestra" victoria o a "nuestros muertos" y "su" derrota, cantos, etc.

En Roma, las puertas del templo de Jano se abrían en tiempos de guerra y se cerraban cuando volvía la paz. En Francia, en el siglo xx, se reservaba cierto tipo de afiches y una tipografía particular a las movilizaciones generales, y el desfile de la victoria obedecía a una escenografía característica. El objetivo paradójico de tanta ostentación codificada era imponer el silencio: silencio de las armas, silencio del vencido que renunciaría a hablar a la posteridad y a enunciar su pretensión política. Los tiempos de guerra y los tiempos de paz estaban escandidos por marcas simbólicas: se luchaba para cambiar la Historia, con mayúscula, y ésta lo recompensaba a uno conservando sus historias, con "h" minúscula.

El templo de la guerra

La tesis que sostendremos es que la aparición de nuevos actores subestatales, de nuevas armas, pero también de nuevas representaciones ideológicas (tanto en la parte fuerte como en la parte débil) trastocan esos elementos y llevan a la multiplicación de conflictos híbridos o imprecisos. Lo cual sólo puede comprenderse retomando la definición canónica de la guerra.

La voluntad

La voluntad de imponer la propia ley al otro (la guerra como "duelo de voluntades", según Clausewitz)[3] es inherente a la relación bélica: al menos una parte expresa sus aspiraciones (a un territorio, a un recurso, a un cambio de política, al triunfo de un valor o a la desaparición de una etnia) e intenta forzar al adversario: éste deberá consentir o desaparecer. Si la voluntad es clara (¿y qué puede ser más

2 Inclusive enunciaciones llamadas "performativas" que crean una situación nueva por el sólo hecho de ser pronunciadas, véase John L. Austin, *How to do things with words*, Oxford, Oxford University Press, 1962 [trad. esp.: *Cómo hacer cosas con palabras*, Barcelona, Paidós, 2009].

3 Claus von Clausewitz, *De la guerre*, traducción al francés de Nicolas Waquet, Éditions Rivage poche, 2006 [trad. esp.: *De la guerra: versión íntegra*, Madrid, La esfera de los libros, 2005].

claro que la declaración del soberano?) y si se conoce el objetivo (la reivindicación o el diferendo), los otros elementos cobran sentido.

La letalidad

Después de todo, durante mucho tiempo la guerra fue la época "en que los padres entierran a los hijos", e incluso aquella donde la tasa de decesos causados por la violencia organizada cambia los equilibrios demográficos[4].

La tecnicidad

No hay guerra sin armas, es decir, sin herramientas específicas. Aunque el arma pueda servir para otras funciones —como cazar, practicar o desfilar—, en principio es una herramienta hecha para matar o, al menos, para vencer. El arma actúa sobre los cuerpos, pero también sobre las mentes sobre las cuales ejerce una coerción (en ese sentido, el arma tiene en común con los medios de comunicación el hecho de ser una herramienta que actúa sobre el cerebro humano).

La simbología

La noción de "símbolo" debe tomarse aquí en el sentido más general: algunos hombres comparten una creencia en ideas encarnadas por representaciones. La bandera o el uniforme, que sólo están allí para significar la patria o la pertenencia al ejército, constituyen los elementos más visibles de un vasto edificio. No hay guerra sin una comunidad que se persuada primero de su propia existencia como fuerza histórica, que no se represente al enemigo y no se convenza de que hay razones para matar o morir. Estas pueden ser muy diversas: aumentar su colección de cráneos, garantía de prestigio en algunas civilizaciones, derrocar al nuevo Hitler (Milosevic, Sadam Husein, etc.) y establecer una paz democrática universal en otras culturas. En todos los casos, para organizar esas creencias comunes que se oponen a las creencias y los símbolos del adversario, se necesitan dispositivos complejos.

Evidentemente, lo que acabamos de describir es un ideal prototípico cuyas manifestaciones concretas no siempre gozan de esa claridad. De modo que aun en el apogeo de la guerra europea "tradicional", ocurría que la guerra fuera "civil" o "de partisanos" y trastocara esas lógicas binarias. Entonces, uno de los dos actores aspiraba a un atributo que el otro le negaba (ejército de liberación o resistencia legítima del pueblo). Decía que hacía la guerra allí donde el otro —posiblemente un Estado colonial o un ocupante—sólo veía desórdenes, pillaje, insurrección y vandalismo. Pero todo terminaba regresando al orden: o bien el Estado ganaba (e inmediatamente se podía hablar de contrainsurrección victoriosa) o bien la otra parte vencía y, de ese modo, justificaba su aspiración a apoderarse de la autoridad legítima o a proclamar un Estado independiente dotado de un territorio. Una guerra para el Estado se convertía, *a posteriori*, en una guerra de y por el Estado.

4 Gaston Bouthoul, *L'infanticide différé*, París, Hachette, 1970.

La guerra es un camaleón

Es fácil comprobar que hoy esas certezas se han disuelto. Por ejemplo, si se es francés, como el autor de estas líneas, o europeo, basta con hacer a sus conocidos la pregunta "¿Estamos en guerra en Afganistán?" para obtener las respuestas más diversas. De los que consideran que una operación para el mantenimiento de la paz internacional no tiene nada que ver con una guerra a los que afirman que estamos librando una guerra colonial al servicio del imperialismo de Estados Unidos. Pasando por los pragmáticos que piensan que, si en agosto de 2008 los talibán pudieron matar a diez soldados franceses y si le están ganando provincias enteras a la OTAN, esto comienza a parecerse más a una guerra que a una intervención de la policía internacional.

En este caso, lo que alimenta la incertidumbre es la pluralidad de criterios de la guerra (a la que Clausewitz calificaba de "camaleón")[5].

- Criterio relativo a los actores: ¿qué significa "los talibán"? ¿Son un ejército, una guerrilla, un grupo terrorista? ¿A partir de qué estadio de organización o de legitimidad una de ambas partes merece el nombre de ejército? ¿Cuándo se la deja de considerar como un factor de desorden para acceder a la dignidad de eventual actor de la Historia? ¿Y cuándo deja de ser del orden de la represión para ganarse el prestigioso estatus de enemigo reconocido?
- Criterio ligado a los medios utilizados. Cuando una parte emplea misiles y la otra, morteros, se vuelve difícil hablar de una violencia privada o marginal.
- Criterio del grado de violencia, e incluso de la tasa de mortalidad, que en Afganistán es todo menos despreciable, sobre todo si se toma en consideración a las víctimas civiles.
- Criterio de la conciencia que los beligerantes tienen de estar "en guerra", e incluso de la categoría política a la que se refieren. Pero, en ese caso, los que se proclaman en *jihad* tienen la certeza de ello, mientras que los occidentales niegan la realidad de la guerra. A menos que intenten disimular bajo acrónimos y neologismos como "asistencia militar", "mantenimiento de la paz" u "operaciones distintas de la guerra" (OOTW, *Operations Other Than War* en la jerga de la OTAN), una realidad cuyo reconocimiento oficial honraría demasiado al adversario. No es motivo de satisfacción que un pueblo pueda estar en guerra "sin saberlo", sin preocuparse demasiado por las a veces peligrosas tareas de mantenimiento del orden que ejercen en su nombre algunos profesionales en la periferia del Imperio.
- Criterio de los objetivos de las fuerzas armadas. Bien sabido es que "hacemos la guerra para tener paz" (San Agustín) y que, a la vez, "la guerra es la continuación de la política por otros medios" (Clausewitz)[6]. Claramente, aunque la guerra pueda servir para fines privados (las fantasías del Príncipe o los intereses de los fabricantes de armas de guerra), sólo tiene sentido

5 von Clausewitz, *op. cit*, nota 3, vol. 1, capítulo 1.

6 Ibíd.

en la perspectiva del tipo de paz buscado, por lo tanto de orden estable, que debe resultar y que ella persigue. En este caso, el mantenimiento del régimen de Karzaï, la estabilización del país y la eliminación de las bases *jihadistas* parecen un objetivo absolutamente político y capaz de conllevar un costo de sangre.

Las nuevas violencias armadas

El lector tal vez se preguntará cuál es el interés de una ontología de la guerra, si la categoría reviste algún otro interés que el de ejercitar el ingenio de los filósofos y los juristas y si, finalmente, lo que cuenta son los muertos o la palabra. Esa es la lógica de escuelas como la *irenologia* o la "*Peace research*"[7], que vacían el concepto de guerra de todo sentido (a riesgo de sospechar a quienes lo emplean de ser por lo menos "fatalistas", e incluso complacientes, ante el retorno recurrente de grandes masacres colectivas). La guerra sería, entonces, una violencia entre otras, fusionada en las grandes desgracias de la humanidad, inclusive las catástrofes ecológicas, y de la que sería más urgente hacer el diagnóstico que la taxonomía. En el otro extremo del espectro ideológico, los estrategas tienden cada vez más a unir la categoría "arcaica" de la guerra desde el punto de vista de la seguridad con las actividades criminales, los peligros tecnológicos, las catástrofes, el terrorismo, etc.

Retomar la noción de guerra

Sin embargo, nos parece indispensable retomar la noción de guerra, por más amenazada e improbable que parezca en la actualidad. Se trata, ante todo, de una experiencia antropológica fundamental, tal como está inscrita en nuestra mitología y en nuestro inconsciente, reflejada en nuestras instituciones, pero, a veces, también en el derecho. Cada cual es libre de indignarse de que aún haya un derecho "a" la guerra (guerra justa o injusta) o en la guerra, pero es mejor que estos existan y protejan a los combatientes que lo contrario.

Para dar sólo un ejemplo, el reconocimiento del estatuto del combatiente enemigo puede tener gran importancia. Cuando Estados Unidos internó *jihadistas* en Guantánamo, calificó a los detenidos de "combatientes ilegales" para evitar aplicarles los Convenios de Ginebra y/o el derecho penal de Estados Unidos. Ese estatuto extraño era el que ya tenían los espías alemanes durante la Segunda Guerra Mundial (ni combatientes que habría que tratar según las leyes de la guerra, ni civiles que habría que proteger y que, *a priori*, serían inocentes)[8], así como también el de los soldados (en particular negros) del norte respecto de los del sur en la guerra civil.

Una segunda buena razón para mantener la noción de guerra: tiene la ventaja de remitir *a contrario* a la noción de paz. Si no sabemos si estamos en guerra y si tenemos enemigos, corremos el riesgo de nunca estar en paz.

7 Johan Galtung, "Violence, peace and peace research", *Journal of Peace Research*, vol. 6 (3), 1969, pp. 167-191.

8 *Ex parte Quirin* 317 U.S. 1 1942.

Nuevas formas de guerra

Sin siquiera hablar de la guerra fría, cuya principal característica fue permanecer en potencia o como una amenaza durante toda la segunda mitad del siglo xx, aparecieron formas de conflicto inéditas, algunas virtuales o imaginadas: enfrentamientos entre actor estatal y combatientes que dicen ser un ejército de liberación, una revolución u otra apelación similar. En la década de 1950, no hubo una guerra, sino que sucedieron "los hechos de Argelia". Cuarenta años después, el Estado argelino se preguntaba si estaba en guerra contra los resistentes islamistas o si se trataba de mantener el orden alterado por unos bandidos.

La cuestión se vuelve crucial cuando hay una pluralidad de actores armados, como la proliferación de las milicias en el Líbano en la década de 1980, o cuando la distinción entre política y criminalidad se vuelve casi imposible de discernir. En América Latina o en el triángulo de oro cercano a Birmania, será muy sutil aquel que pueda distinguir entre una banda armada de traficantes de droga de un grupo guerrillero.

La distinción militar/civil[9] se ve cuestionada por la tendencia a movilizar combatientes sin uniforme, eventualmente niños, y la propensión cada vez mayor de los conflictos a matar más civiles que militares. Cuando las milicias masacran a poblaciones que casi no se defienden, como en Darfur, ¿se debe seguir hablando de guerra? En un caso muy distinto: cuando un miembro de una empresa militar privada realiza una misión de seguridad, ¿es un asistente de un "verdadero" militar? Y ¿cuándo comienza a "hacer" la guerra? ¿Dónde se encuentra la frontera entre terrorismo, secta secreta, guerra del pobre y guerrilla?

Esas tensiones y contradicciones alcanzan su punto culminante el día en que Estados Unidos declara una "guerra global contra el terrorismo". Esta implica la noción complementaria de "guerra anticipada"[10] , que autoriza una intervención armada fuera de las propias fronteras contra grupos terroristas o tiranos capaces de ayudarlos y/o de poseer armas de destrucción masiva.

La guerra global y el terrorismo

La guerra global contra el terrorismo (*Global War On Terror*) reúne todas las contradicciones de las guerras nuevas:

- la imposibilidad de definir al adversario: ¿qué es "el" terrorismo? ¿Una ideología, una práctica, un crimen?;
- la oscuridad del criterio de victoria: ¿el día en que no haya más terroristas, ni nadie que quiera atacar a Estados Unidos? ¿Cuando ya nadie fabrique Armas de Destrucción Masiva? ¿Cuando ningún Estado albergue, de forma

9 Martin van Creveld, *The transformation of war*, Nueva York, Free Press, 1991 [trad. esp.: *La transformación de la guerra*, Buenos Aires, José Luis Uceda Editor, 2007].

10 Acerca de la noción de guerra "anticipada" (y no preventiva), véase *Quatrième guerre mondiale - Faire mourir et faire croire*, François-Bernard Huyghe (ed.), París, Éditions du Rocher, 2004.

consciente o en contra de su voluntad, a ningún grupo armado clandestino? ¿Es posible una guerra sin victoria y, por lo tanto, "infinita"?[11];
- la incapacidad de precisar el comienzo y el final de la guerra, el lugar donde se desarrolla, el estatuto de los combatientes;
- la dificultad de distinguir actos de guerra (o de terrorismo), amenazas, negociaciones, etc., como se hace tradicionalmente en un informe entre beligerantes.

Se debe reconocer, en descargo de Estados Unidos, que el desafío expresado por el adversario por medio de actos (los atentados) y mensajes (proclamaciones, comunicados y *fatwas*) exacerba las ambigüedades de la práctica terrorista.

Por nuestra parte, no creemos que exista un terrorismo[12] en sí, sino prácticas terroristas que se caracterizan por la organización secreta (el día en que un terrorista se pone un uniforme y desfila a rostro descubierto significa que se ha incorporado a una milicia), por ataques esporádicos (si no, se debería hablar de batallas, de territorios conquistados o perdidos, etc.), por la elección de objetivos militares civiles simbólicos; "cuando un terrorista mata a un hombre, lo que quiere matar es una idea", decía Camus. Y por la voluntad de proclamación a través de la destrucción (el terrorista quiere comunicar quién es, qué causa representa, cuál es su reivindicación, a qué enemigo desafía, qué objetivo persigue y muchas otras cosas a veces con una sola bomba).

El terrorismo siempre es un punto medio entre "guerra del pobre" y "la propaganda por el acto". Ahora bien, ese carácter impuro aquí se vuelve más complejo por dos factores. Los terroristas, por su parte, se consideran en guerra religiosa en referencia a una categoría teológica precisa: la *jihad* defensiva obligatoria para todo buen musulmán. Como dice Bin Laden, tienen la convicción de que la ley natural que los impulsa a defender a los suyos por la fuerza, como las prescripciones coránicas, los convierte en guerreros en estado de legítima defensa, verdaderos creyentes destinados al martirio y de ningún modo en terroristas que matan a civiles inocentes. Una organización llamada terrorista puede recurrir a los atentados, o luchar en un territorio como guerrilla, o controlar una zona santificada y gozar de un estatuto oficial (como los *jihadistas* en Afganistán antes de octubre de 2001), o tener una fachada legal, o presentarse a las elecciones, acceder al poder, etc. Por definición, es provisoria (así como es cambiante la guerra que conduce y que conducen contra ella): se supone que debe conducir a la revolución, el levantamiento de todo el pueblo o la constitución de un verdadero ejército. Un reciente estudio de la Rand se preguntó "¿Cómo terminan las organizaciones terroristas?"[13] y lo que ha sido de 648 grupos terroristas desde 1968, de todos los países y todas las ideologías. Más de la mitad desapareció en pocos años. El 43% de las organizaciones simplemente se

11 Giulietto Chiesa, *La guerra infinita*, Milán, Feltrinelli, 2002.

12 Catherine Bertho Lavenir y François-Bernard Huyghe (eds.), *La scène terroriste*, Cahiers de médiologie N° 13, París, Éditions Gallimard, 2002 (disponible en http://mediologie.org/collection/13_terrorisme/sommaire13.html, consultado el 25/05/2009).

13 *How terrorist groups end: lessons for Counteringal Qa'ida*, Rand Monograph Report, 2008, disponible en www.rand.org/pubs/monographs/Mg741 (consultado el 25/05/2009).

disolvió, transformándose en fuerzas políticas "legales". Y cuando pueden pasar al estadio de la insurrección (es decir, cuando se trata más de la guerra de guerrillas arraigada que del terrorismo clandestino), en la mitad de los casos terminan negociando con un gobierno. Aunque, en ese caso, cuesta imaginar a Al Qaeda dialogando algún día sobre la creación de un califato planetario con sus adversarios judíos y cruzados... Atentados, guerrilla, acción política y negociación diplomática constituyen, pues, un proceso continuo, donde se vuelve difícil distinguir las etapas militares de las políticas.

El fuerte, el débil y el control planetario

En los ejemplos anteriores, la dificultad de distinguir las guerras en su debida forma de las seudo o "paraguerras" se debe a una suerte de desorden o una falta de medios del débil. Esos enfrentamientos, que algunos consideran arcaicos (aunque, por el contrario, podrían ser los conflictos del futuro) estallan debido a la falta de un "verdadero" Estado o un "verdadero" ejército.

Pero en otros casos, la transformación de la guerra es obra del poderoso, ya sea como productor de construcciones ideológicas y políticas, ya sea como poseedor de instrumentos nuevos. Ello tiende a quitarle a la guerra que conduce algunas de las características relativas a la violencia ostensible, la territorialidad y la duración circunscrita que poseía antes.

Una revolución o transformación en los asuntos militares

Varios de esos cambios se han teorizado, sobre todo en Estados Unidos, como la "Revolución en los Asuntos Militares". La RMA (*Revolution in Military Affairs*)[14] enunciada tras la caída de la Unión Soviética (aunque sus orígenes son más lejanos) traduce un cambio de paradigma. Se articula alrededor de la inmensa superioridad militar estadounidense y de una visión tecnicista. La predominancia de las fuerzas de Estados Unidos también debe traducirse en el empleo de tecnologías de la información, así se trate de servicios secretos, de "volver transparente el campo de batalla", de golpear allí donde la fuerza es eficaz, de coordinar perfectamente sus propias fuerzas, de reaccionar instantáneamente desde el "sensor" que señala los blancos hasta el tirador, sin pasar por la pesada jerarquía del mando militar tradicional. Esto hace que los adeptos de la RMA piensen el ejército como un "sistema de sistemas". La RMA abre la puerta a todas las especulaciones sobre las armas del futuro a base de nanotecnologías, de energía dirigida, etc., siempre sobre un fondo de explosión de la informática. Algunos sueñan con un conflicto automatizado poblado de robots, donde ya no habrá antiguallas como los tanques o los portaviones.

Los pioneros de la RMA —y luego sus sucesores de los años 2000, que retomaron una visión más realista y prefieren hablar de "transformación" antes que de

14 Andrew Latham, *Understanding the RMA: brandelian insights into de transformation of warfare*, N° 2, Ginebra, PSIS, 1999.

revolución— siguen preconizando una visión muy "high tech": un Estados Unidos capaz de destruir, como si el castigo cayera del cielo, cualquier fuerza convencional. Pero han comprendido bien que el enemigo de mañana "hará trampa". Se colocará en una lógica asimétrica, buscando transformar sus propias debilidades en fortalezas, en especial respecto de los medios y la opinión. El "fuerte", por su parte, deberá resolver problemas de conflicto de baja intensidad, terrorismos, guerrillas con adversarios civiles, en un contexto que se parecerá cada vez más a un mantenimiento del orden a escala planetaria.

La intervención armada con objetivos múltiples

Paralelamente, el sistema internacional —por no decir Occidente— inventó intervenciones armadas inéditas, de las represalias como sanción a las intervenciones humanitarias. Estas deben separar protagonistas o proteger poblaciones. El discurso de las potencias que intervienen subraya que conducen una guerra "altruista" que no les aporta ninguna ventaja. Dicen luchar contra criminales o enemigos del género humano, contra dirigentes y no pueblos a los que, por el contrario, han ido a salvar.

De allí el derecho de injerencia, que autoriza a recurrir a la fuerza armada para impedir violencias inaceptables o limpiezas étnicas. Las operaciones militares, que llamaríamos "de control", se multiplican para impedir la violencia armada de los pobres y los arcaicos (conflictos étnicos, por ejemplo). Aquí, la guerra se fusiona, al menos en el discurso, con una operación policial (que, en principio, debería estar reservada al mantenimiento del orden interno, pero que la globalización extiende a una dimensión planetaria).

La guerra asimétrica

Entre las categorías utilizadas para describir las nuevas formas del enfrentamiento armado, la de la guerra asimétrica es particularmente reveladora[15]. Se centra en los medios empleados (guerra del pobre contra guerra del rico *hich tech* y sobrearmado), en la estrategia (desgaste contra control), pero también en los objetivos. Para el fuerte, la regla es: anular o limitar la acción del débil. No puede esperar apoderarse de su capital u obligarle a firmar una rendición o un tratado. Para el débil: resistir, infligir una pérdida en el terreno moral o de la opinión, desmoralizar a aquel a quien no se puede desarmar, volverle insoportable la prolongación del conflicto. La guerra asimétrica descansa más en la utilización de la información que en la de la potencia y, por tanto, contradice todas las concepciones clásicas. Postula que la victoria estratégica no es una suma de victorias tácticas; desplaza la cuestión de la legitimidad de la guerra (y, por ende, de la creencia que la sostiene) no a algo previo a la guerra, sino como su objetivo mismo.

15 V. Steven Metz, "La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident", *Politique Étrangère*, N° 1, 2003, pp. 26-40.

La guerra de las tres manzanas y de cuarta generación

Recientemente, han surgido algunas variantes de la noción de guerra asimétrica. Muchas están ligadas a la utopía de una Revolución en los Asuntos Militares, pero dejan aparecer nuevas categorías del pensamiento estratégico.

Como la "guerra de las tres manzanas", término inventado por el general Charles Krulak: "En un momento, mis soldados estarán muriendo y curando refugiados. En el momento siguiente, separarán a dos tribus en guerra y conducirán operaciones para el mantenimiento de la paz. Finalmente, librarán una batalla altamente letal de intensidad media. Y todo eso a tres manzanas de distancia."[16] Esa eventualidad exige la descentralización del mando (un simple cabo debe poder decidir si el entorno es hostil, neutral o amistoso y qué grado de violencia aplicar).

En cuanto a la guerra "de cuarta generación", una idea analizada ya desde 1989[17], representa el resultado de una evolución histórica. La primera generación descansaba en la masa humana dispuesta en líneas y columnas en el campo de batalla. La segunda suponía una potencia de fuego —luego la de la ametralladora y la del avión— y movilizaba previamente toda una potencia industrial. La tercera implicaba la capacidad de maniobra, como el *blitzkrieg* de la Segunda Guerra Mundial.

¿Y la guerra de cuarta generación? Correspondería a la revolución de la información. Pero, sobre todo, movilizaría a poblaciones enteras en un antagonismo que abarcaría todos los ámbitos: político, económico, social, cultural, y cuyo blanco sería el sistema mental y organizacional del adversario. Totalmente asimétrica, opondría a dos actores que no tendrían nada en común. Por un lado, potencias con alta tecnología. Por el otro, actores transnacionales o infranacionales dispersos, grupos religiosos, étnicos o de interés atacando indistintamente el mercado, los símbolos de Occidente y sus comunicaciones. Una guerra que sus adeptos presentan como global, granular (alusión al tamaño y a la multiplicidad de formas o motivaciones de los grupos qu participan en el conflicto), tecnológica, mediática.

Herramientas para vencer

Por supuesto, toda esa producción teórica traduce en el ámbito de las ideas una relación de poder, el enfrentamiento entre el "fuerte" —una superpotencia segura de ya no temer ningún competidor a su medida, pero que asume el orden mundial— y varios tipos de "débiles" decididos a explotar las fallas del sistema, en especial las mediáticas. Pero la transformación de la guerra no se debe sólo a la evolución de las relaciones de fuerza y de las ideas (algunos dirán: de las ideologías), también se debe al cambio técnico.

16 General Charles Krulak, US Marine Corps, Remarks at the National Press Club, Washington Transcript Series, 10 de octubre de 1997.

17 William S. Lind *et al.* "The changing face of war: into the fourth generation", *Marine Corps Gazette*, octubre de 1989, pp. 22-26, disponible en http://www.d-n-i.net/fcs/4th_gen_war_gazette.htm (consultado el 25/05/2009).

Las armas inteligentes

En gran medida, los estrategas diseñaron las nuevas armas como inteligentes (con tecnología informática), precisas (los famosos ataques quirúrgicos), comandadas a distancia (eventualmente, desde una "sala de guerra" equipada de incontables monitores), como armas que gozan de la cuasi omnisciencia que procura la observación satelital, económicas tanto en fuerzas de destrucción como en vidas humanas, que atacan más la organización o los medios de coordinación enemigos que las vidas humanas, capaces de "conmocionar y destruir" a un enemigo totalmente superado.

Aunque la idea de una guerra que cause "cero muertes" fue más un invento periodístico que una verdadera doctrina del Pentágono, se está propagando la idea de una guerra técnicamente perfecta, donde el uso de la violencia se reduciría a lo estrictamente necesario y donde ésta se emplearía en el punto más eficaz. De allí se desprenden dos desarrollos significativos.

Las armas no letales y las de la información

Popularizada desde los años 1980, y luego con un fuerte desarrollo de la investigación desde la década de 1990, el arma que no mata, es decir, que no provoca ningún daño irreversible, ha entrado realmente en el universo mental de los estrategas. Las armas llamadas no letales o de baja letalidad (están diseñadas para no matar, pero no existe nada que —empleado de cierta forma o en determinadas condiciones— no pueda llegar a matar a un ser humano) adoptan distintas formas. Son los proyectiles de energía cinética (como las balas de goma), los productos químicos irritantes o "incapacitantes", las armas paralizantes a impulsión electrónica, pero también los sistemas sofisticados destinados a paralizar vehículos, a interrumpir sistemas de comunicación, a volver inhabitables ciertas instalaciones. Por no mencionar los aparatos de ciencia ficción como una suerte de radares que proyectan ondas que generan sensaciones de quemadura, ruidos insoportables para el oído humano, etc.[18]

Todas esas panoplias responden a un doble fin. Primero, se trata de evitar, sobre todo frente a las cámaras de televisión internacionales, el espectáculo de cualquier brutalidad, en actividades de mantenimiento del orden interno frente a grupos de manifestantes o agitadores o, en el exterior, durante las confrontaciones con la población civil ocupada. La segunda noción es que el soldado moderno dispondrá de un arma a la vez "reostática" (cuyos efectos pueden regularse en función del grado de peligrosidad del blanco) y de un medio intermedio para situaciones donde la amenaza o la autoridad no bastan, pero donde aún no conviene descargar toda la fuerza destructiva de las "armas verdaderas".

Esas cuasi guerras donde el fuerte desea, ante todo, limitar su violencia (y ahorrarle el espectáculo de ésta a la opinión pública), donde establece una distinción

18 David Fidler, "El significado de Moscú: las armas "no letales" y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI", *International Review of the Red Cross*, N.º 859, 2005, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

entre enemigos criminales, como los terroristas y "eventuales amigos" o "virtualmente enemigos" (como poblaciones locales de las que hay que garantizar al menos la neutralidad aparente, puesto que se interviene en su territorio sólo por su bien), estas nociones no responden al esquema canónico. Todo apunta a mantener el empleo de la fuerza en un grado aceptable, a la vez porque eso responde a la sensibilidad de la opinión y porque el objetivo de las operaciones militares es menos ganar un conflicto que mantener el orden internacional así como el orden interno, suponiendo que la globalización aún permita que subsista esa diferencia.

La amenaza aleatoria y los ataques a distancia

Uno de los problemas de la confusión orden/paz y guerra/desorden es que el fuerte se vuelve más sensible a la amenaza aleatoria. Hemos mencionado el terrorismo, pero un Estado moderno puede ser víctima de otras formas de agresión cuya naturaleza es muy difícil de calificar, incluso de actos de guerra que justifiquen una represalia. Tal es el caso de la famosa "ciberguerra" o guerra informática, designación dudosa que agrupa todos los actos agresivos que se pueden realizar a distancia, por lo general de forma anónima por computadora o una red de computadoras interconectadas. Es un ejemplo de la confusión de los distintos tipos y de los conflictos mixtos típicos de nuestra época.

Esos ataques pueden sustituir la propaganda (penetrar en un sitio gubernamental para ridiculizarlo o difundir un eslogan vengativo, por ejemplo), pueden ser del orden del espionaje (apoderarse de datos confidenciales, interceptar mensajes), pero también pueden constituir una forma de sabotaje: paralizar un sitio gubernamental, agredir a una empresa con una importancia estratégica, desorganizar lo que los estadounidenses llaman "infraestructuras vitales" (los servicios de urgencia, el suministro de agua o electricidad, la circulación por tierra o aérea, etc.).

Todo eso con programas llamados "malintencionados", que permiten apoderarse del mando desde máquinas remotas. Pero cuando un Estado sufre un "ciberataque" como recientemente fue el caso de Estonia o Georgia, inmediatamente se ve confrontado a problemas de trazabilidad de la agresión (¿de dónde viene el ataque y quién maneja en realidad los sitios y servidores de donde éste parece provenir?) y a una cuestión de amplitud de sus daños. ¿Quién realiza el ataque? ¿Un servicio gubernamental? ¿Mercenarios como los que se "alquilan" por Internet? ¿Un grupo privado militante? ¿Criminal? ¿Terrorista? ¿Cómo evaluar el daño y cuándo hay que calificarlo de acto de guerra, sobre todo si no causa muertes? ¿Qué es privado y qué es público en ese caso?

Del mismo modo, un "ciberataque" suscita el problema de interpretar las intenciones del atacante. El fin del ataque puede ser preparar o acompañar un ataque militar tradicional, pero también puede tener un valor de advertencia: un sabotaje a modo de mensaje y para apoyar una reivindicación o una amenaza. Se vuelve delicado decidir cómo responder a él (es difícil, por ejemplo, responder a un programa malintencionado con una descarga de bombas y, más difícil aún, justificarse ante la ONU). Todo se complica por el hecho de que un "ciberataque" que

obedece a una lógica del caos (cuanto más desorden, pérdida de tiempo, de energía o de dinero cause, por contagio, más eficaz es), nunca nadie sabrá cuál es la relación entre efecto deseado y efecto obtenido.

Sin duda, el mismo razonamiento sería válido para ataques económicos por medio de rumores bursátiles o de manipulaciones, para ataques sanitarios o ecológicos: también difíciles de probar (sobre todo gracias a la mediación de grupos económicos, criminales, ideológicos o terroristas que actúan como mercenarios o ejecutores).

La imagen de la guerra

Aunque el sabotaje de los sistemas de información (los vectores y contenedores), el robo o la alteración de datos (el contenido) pueden calificarse de "guerra de la información", existe un tercer aspecto, que se relaciona con la opinión: todo lo que afecta menos a la disponibilidad o la funcionalidad de una información útil como a la difusión de un mensaje portador de emociones. En ese sentido, la guerra de la información consiste en hacer que predomine la propia versión de los hechos, las propias imágenes, valores, indignaciones, enemistades por sobre las del otro[19].

Desde ese punto de vista, la relación entre el fuerte y el débil ha cambiado desde Vietnam (período en que Estados Unidos perdía la guerra de las imágenes porque no podía controlar nada) y la primera guerra del Golfo (período en que Estados Unidos la ganaba gracias al monopolio de la guerra visible que poseía la CNN). Desde entonces, cada uno puede producir su propia escenografía. Cuando Estados Unidos produce una versión muy hollywoodense de la guerra de Irak (con soldados heroicos, con la caída del dictador, etc.), los *jihadistas* ofrecen a su público una versión digital de la ocupación de Irak con videos-testamento de futuros mártires y castigo de los traidores, filmados y asesinados al mismo tiempo. Cuando los palestinos dirigen las cámaras hacia su víctima o cuando Hezbolá se paga su propio canal de televisión, los pro israelíes producen en Internet o en la televisión programas enteros para demostrar que todo está trucado y que el Tsahal es el ejército menos sanguinario del mundo.

Desde que las guerras dejaron de desarrollarse sólo en los campos de batalla y se desplazaron también al ciberespacio y a todos los televisores del mundo, la guerra de las representaciones, la que apunta contra "los corazones y las mentes", cuenta al menos tanto como los éxitos militares reales.

Conclusión

¿Debemos renunciar a comprender la guerra o a nombrarla? Por nuestra parte, hemos hablado de las nuevas violencias simbólicas y técnicas y propugnado

19 V. la definición en: François-Bernard Huyghe, *Maîtres du faire croire. De la propagande à l'influence*, París, Vuibert, 2008.

una nueva polemología[20] que se esforzaría por explicar sus mecanismos y que reservaría un lugar adecuado a los signos y los símbolos.

Al final de la guerra fría, muchos creyeron, si no que la paz estaba asegurada, al menos que la guerra estaría limitada por dos tendencias: conversión del planeta o de una mayoría de sus habitantes a los valores democráticos (y desde Kant no se ha cesado de repetir que las Repúblicas no se hacen la guerra)[21] e inmensa superioridad de la superpotencia. En efecto, estos dos factores no juegan a favor de los conflictos tradicionales entre Estados-Naciones (aunque...). Pero esta nueva situación no ha impedido ni el descubrimiento de nuevas fragilidades explotables por los agresores, ni la multiplicación de los motivos, inclusive ideológicos, de enfrentamiento, ni la difusión de tecnologías utilizables para nuevas formas de lucha. Se sueña con un orden internacional garantizado por una policía internacional, de ser posible virtuosa y altruista. Ahora bien, las guerras —o los conflictos— tienden a salirse de su forma tradicional y de sus límites[22] , en todos los sentidos: se salen del límite del tiempo y el espacio, del límite de sus instrumentos tradicionales, pero también del límite que separaba la guerra de otras formas de enfrentamiento político, económico o ideológico. Hoy la guerra se está volviendo híbrida, pero no es ésa una razón para renunciar a comprenderla.

20 Myriam Klinger (dir.), *Héritage et actualité de la polémologie*, Téraèdre, 2007; v. también F.-B. Huyghe, *Anthologie de textes sur la polémologie*, 2008, disponible en http://www.huyghe.fr/actu_482.htm (consultado el 25/05/2009); Ervin Laszlo, Linus Pauling y Chong-nyol Yu: "Polemology", *World Encyclopedia of Peace*, Nueva York, Pergamon Press, 1986.

21 Emmanuel Kant, *Practical Philosophy,* Mary J. Gregor (Ed.), Cambridge University Press, 1996, p. 12.

22 Lang Qiai y Xiangsui Wang, *La guerre hors limites*, París, Payot Rivages, 2003.

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales

Sylvain Vité*

Sylvain Vité es asesor jurídico de la División Jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Resumen

Aunque el derecho internacional humanitario tiene como finalidad limitar los efectos de los conflictos armados, sus instrumentos jurídicos no incluyen una definición acabada de las situaciones que quedan comprendidas dentro de su ámbito de aplicación. Si bien es cierto que los convenios pertinentes hacen referencia a diversos tipos de conflictos armados y que, por ende, proporcionan un panorama general de los aspectos jurídicos de ese concepto multifacético, estos instrumentos no proponen criterios lo suficientemente precisos para determinar de manera inequívoca el contenido de esas categorías. La precisión es, sin embargo, necesaria. De hecho, las normas aplicables varían de un caso a otro en función de cómo se defina jurídicamente cada uno de ellos. Al proponer una tipología de los conflictos armados desde la perspectiva del derecho internacional humanitario, en este artículo se demuestra cómo pueden interpretarse

* Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor y no reflejan necesariamente la visión del CICR. El autor quisiera expresar su sincera gratitud a sus colegas de la División Jurídica del CICR, cuyos aportes han sido muy valiosos para el desarrollo de las ideas expuestas en el presente artículo. Agradece especialmente a Laurent Colassis, Tristan Ferraro, Jean-Marie Henckaerts y Kathleen Lawand.

las distintas categorías de conflictos armados previstas en este régimen jurídico a la luz de los aportes recientes de la práctica jurídica internacional. Asimismo, presentamos una reseña de algunas situaciones reales cuya categorización ha sido objeto de debate en el marco de los conceptos jurídicos existentes.

***

Introducción

Si bien su finalidad es limitar los efectos de los conflictos armados, el derecho internacional humanitario no contiene una definición acabada de las situaciones que quedan comprendidas dentro de su ámbito material de aplicación. Si bien es cierto que los convenios pertinentes hacen referencia a diversos tipos de conflictos armados y, por ende, proporcionan un panorama general de los aspectos jurídicos de ese concepto multifacético, esos instrumentos no proponen criterios lo suficientemente precisos para determinar de manera inequívoca el contenido de esas categorías. La precisión es, sin embargo, necesaria. De hecho, las normas aplicables varían de un caso a otro en función de cómo se defina jurídicamente cada uno de ellos. Los regímenes jurídicos que se deben tener en cuenta no son siempre los mismos, pues su aplicación depende, por ejemplo, de si la situación constituye un conflicto armado internacional o no internacional. Análogamente, algunas formas de violencia, denominadas "tensiones internas" o "disturbios interiores", no alcanzan el umbral de aplicabilidad del derecho internacional humanitario y, en consecuencia, quedan dentro del alcance de otras normativas.

Al proponer una tipología de los conflictos armados desde la perspectiva del derecho internacional humanitario, en este artículo se demuestra cómo pueden interpretarse las distintas categorías de conflictos armados previstas en ese régimen jurídico a la luz de los aportes recientes de la práctica jurídica internacional. En ese aspecto, es apropiado hacer referencia a las conceptualizaciones relacionadas con el derecho de los conflictos armados internacionales y el derecho de los conflictos armados sin carácter internacional. Luego, se analizan varios casos de aplicación que han suscitado controversias. La realidad de los conflictos armados es mucho más compleja que los modelos descritos en el derecho internacional humanitario, hasta tal punto que, hoy en día, algunos expertos consideran que las categorías jurídicas existentes no son del todo adecuadas.

El derecho de los conflictos armados internacionales

La historia del derecho de los conflictos armados internacionales revela que el ámbito de aplicación de ese régimen jurídico se ha ido ampliando con el desarrollo progresivo del derecho de los tratados. Mientras que, en un primer momento, predominaba una concepción formalista de la guerra, la reforma del sistema introducida con la revisión de los Convenios de Ginebra en 1949 dio origen a un abordaje más amplio, basado en un concepto más objetivo de conflicto armado. La

ampliación continuó con la aprobación del Protocolo adicional I en 1977, instrumento que añadió un nuevo tipo de conflicto al ámbito del derecho de los conflictos armados internacionales: las guerras de liberación nacional. El régimen jurídico comprende también un cuerpo específico de normas cuyo ámbito de aplicación está determinado por un concepto independiente: el de ocupación.

La guerra y los conflictos armados internacionales

En virtud del artículo 2(1) común a los Convenios de Ginebra, éstos se aplican a "todos los casos de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o más Altas Partes Contratantes, incluso cuando una de ellas no haya reconocido el estado de guerra"[1]. Las situaciones a las que se hace referencia aquí son conflictos entre Estados. Las Altas Partes Contratantes mencionadas en el texto son entidades soberanas. Según el caso en cuestión, las situaciones pueden adoptar la forma de un conflicto directo entre Estados o de una intervención en un conflicto interno preexistente. En el segundo caso, se trata de conflictos "internacionalizados", como aquellos en los que una potencia envía tropas al territorio de otro país para apoyar a un movimiento opositor al gobierno de ese Estado. La participación puede ser indirecta, cuando una potencia apoya y guía un alzamiento desde la distancia[2]. En esas circunstancias, resulta fundamental determinar el nivel de control que hace posible clasificar el conflicto armado como conflicto internacional. No todas las formas de influencia conducen a la internacionalización del conflicto. En ese sentido, el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) señaló que el "control de fuerzas armadas subordinadas o milicias o unidades paramilitares por parte de un Estado puede tener carácter general (y no comprende sólo la provisión de asistencia financiera o equipamiento o entrenamiento militar). Este requisito, sin embargo, no implica, por ejemplo, que el Estado dé órdenes concretas o que comande cada una de las operaciones individuales"[3]. El criterio de "control general" se cumple cuando un Estado extranjero "*desempeña un papel en la organización, coordinación o planificación de las acciones militares* del grupo militar,

1 El mismo ámbito de aplicación ha sido adoptado en otros instrumentos del derecho internacional humanitario, en particular el Protocolo adicional I (v. el art. 1(3)).

2 Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *El fiscal c. Tadic*, Causa IT-94-I-A, Fallo (Sala de Apelaciones), 15 de julio de 1999, párr. 84: "Se considera que un conflicto armado es de índole internacional cuando en él intervienen dos o más Estados. Asimismo, un conflicto armado interno que se inicia en el territorio de un Estado puede volverse internacional (o, según las circunstancias, adquirir carácter internacional sin que haya concluido el conflicto interno) si (i) otro Estado interviene en el conflicto mediante la participación de sus tropas o si (ii) alguno de los participantes en el conflicto interno actúa en representación de ese otro Estado.

3 Ibíd., párr. 137. V. también Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro*, Fallo, *Informes de la CIJ 2007*, 26 de febrero de 2007, párr. 404 [*Aplicación del Convenio sobre prevención y sanción del delito de genocidio (Bosnia-Herzegovina contra Serbia y Montenegro)*]. Aunque no adoptó una postura definitiva respecto de este tema, la Corte aceptó que el criterio de control general puede ser "aplicable y adecuado" como forma de determinar si un conflicto armado es internacional o no. V. A. Cassese, "The *Nicaragua* and *Tadic* Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia", *European Journal of International Law*, vol. 18, nº 4, 2007, pp. 649-668.

además de financiar, instruir y equipar o prestar apoyo operacional a ese grupo" (el subrayado es nuestro)[4]. La participación debe, entonces, exceder el mero apoyo logístico, pero no implica que todas las acciones del grupo en cuestión sean dirigidas a distancia por el Estado extranjero.

Las situaciones a las que se hace referencia en el artículo 2(1) común a los Convenios de Ginebra se analizan desde dos puntos de vista: formal y práctico. En primer lugar, están las guerras declaradas, donde el estado de guerra está reconocido oficialmente por los participantes. En segundo lugar, hay otras formas de conflictos armados interestatales, cuya existencia no depende de cómo los definan las partes. Si bien el concepto de guerra existe en los tratados más antiguos del derecho internacional humanitario[5], los Convenios de 1949 fueron los que introdujeron el concepto de conflicto armado en ese régimen jurídico. A través de esa contribución semántica, quienes redactaron el texto preliminar de esos instrumentos jurídicos deseaban destacar que, en lo sucesivo, la aplicabilidad del derecho internacional humanitario no estaría sujeta a la voluntad de los gobiernos. Ya no se basaría solamente en la subjetividad inherente al reconocimiento del estado de guerra, sino que dependería de hechos comprobables según criterios objetivos. Con la contribución realizada en 1949 el concepto de conflicto armado internacional quedó establecido como un concepto regido por el criterio fáctico. De modo que las normas pertinentes se aplican cuando se dan ciertas condiciones prácticas concretas[6].

Respecto de la naturaleza de las condiciones mencionadas, por lo general se acepta que deben evaluarse en forma independiente, puesto que el nivel de intensidad requerido para que un conflicto esté sujeto al derecho de los conflictos armados internacionales es muy bajo[7]. Basta con que existan las situaciones previstas en los instrumentos jurídicos pertinentes. Entonces, "tan pronto como las fuerzas armadas de un Estado tengan en su poder a heridos o a miembros de las fuerzas armadas que se hayan rendido a o civiles de otro Estado, tan pronto como tomen prisioneros o tengan control real sobre una parte del territorio del Estado enemigo,

4 TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Fallo (Sala de Apelaciones), V. la nota 2 *supra*, párrs. 137, 120 y 131. V. también TPIY, *El fiscal c.Naletilic*, Causa IT-98-34-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 31 de marzo de 2003, párr. 198. V. J. G. Stewart, "Towards a Single Definition of Armed Conflict in International Humanitarian Law: A Critique of Internationalized Armed Conflict", *International Review of the Red Cross*, vol. 85, N.º 850, pp. 323 y ss. ["Hacia una definición única de conflicto armado en el derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 850, junio de 2003]; A. Cullen, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law: A Study on Thresholds of Applicability*, Tesis, University College, Galway, 2007, pp. 229 y ss.

5 V., por ejemplo, los arts. 4, 5 y 6 del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña.

6 V. J. Pictet *et al*. (eds.), *Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field: Commentary*, Ginebra, CICR, 1952, p. 32; R. Kolb, *Ius in bello, le droit international des conflits armés*, Helbing and Lichtenhahn/Bruylant, Basilea/Bruselas, 2003, pp. 72 y ss.

7 J. Pictet *et al*. (eds), V. la nota 6 *supra*, p. 34; v. asimismo D. Schindler, "The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols", *The Hague Academy Collected Courses*, vol. 63, 1979-II, p. 131; H.-P. Gasser, "International Humanitarian Law: An Introduction", separata de *Humanity for All: The International Red Cross and Red Crescent Movement*, Instituto Henri Dunant, Ginebra, 1993, p. 24; E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruselas, 2008, p. 122; Kolb, v. la nota 6 *supra*, p. 73.

quedarán sujetas al convenio pertinente"[8]. De todos modos, no es necesario que el conflicto se prolongue en el tiempo o que se alcance cierta cantidad de víctimas[9]. En otras palabras, según el TPIY, un conflicto armado tiene la categoría de conflicto internacional "cuando dos Estados recurren a la fuerza"[10]. Para ser más precisos, podríamos decir que tal es el caso cuando hay hostilidades entre las partes. El ataque debe iniciarse con la intención de infligir daño al enemigo, con lo cual se descartan los casos en que el uso de la fuerza se debe a un error (incursión involuntaria en territorio enemigo, error en la identificación del objetivo, etc.). Análogamente, no hay conflicto armado internacional cuando el Estado atacado ha dado su consentimiento a un tercer Estado para que realice operaciones en su territorio (por ejemplo, para luchar contra un grupo armado no gubernamental)[11].

Desde la aprobación del Protocolo adicional I en 1977, el ámbito de aplicación del derecho internacional de los conflictos armados ha dejado de ceñirse a los conflictos entre Estados *stricto sensu* y abarca, desde entonces, conflictos entre fuerzas estatales y algunos grupos no gubernamentales, como es el caso de pueblos que luchan por el derecho a la autodeterminación. El Protocolo establece que entre las situaciones comprendidas por el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949 se incluyen "conflictos armados en los cuales los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera o contra regímenes racistas, en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, tal como lo establecen la Carta de la ONU y la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de la Carta"[12].

El alcance de la cláusula ha dado lugar a múltiples interpretaciones, empezando por la definición precisa de los "pueblos" de los que se hace mención y de los criterios que permiten distinguir entre las situaciones de conflicto armado así definidas y las situaciones contempladas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional II[13]. Los dos instrumentos jurídicos a los que se hace referencia en el artículo 1(4) del Protocolo adicional I están formulados

8 H.-P. Gasser, v. la nota 7 *supra*, pp. 22-23.

9 Algunos autores sostienen, sin embargo, que debería establecerse una distinción entre conflicto armado internacional (cuando se llega a cierto grado de intensidad) y otras formas de acciones hostiles que se consideren sólo "incidentes", "choques fronterizos" o "refriegas". V. el informe de la Asociación de Derecho Internacional *Draft Report, Initial Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law*, Conferencia de Río de Janeiro, 2008, pp. 9-10, 23-24.

10 TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Causa IT-94-1, Decisión sobre la moción de la defensa de interponer un recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, 2 de octubre de 1995, párr. 70. V. también TPIY, *El fiscal c. Mucic y otros (Campo Celebici)*, Causa IT-96-21, Fallo (Sala de Primera Instancia), 16 de noviembre de 1998, párr. 184: *"le recours à la force armée entre États suffit en soi à déclencher l'application du droit international humanitaire"*. Esta definición ha sido adoptada por otros organismos internacionales. V., por ejemplo, Comisión de Investigación sobre el Líbano, *Report Pursuant to Human Rights Council Resolution S-2/1*, A/HRC/3/2, 23 de noviembre de 2006, párr. 51. [*Informe de conformidad con la resolución S-2/1del Consejo de Derechos Humanos*].

11 Sobre la postura contraria, v. David, citado en la nota 7 *supra*, p. 127.

12 Protocolo adicional I, art. 1(4).

13 V. *infra* la sección sobre el derecho de los conflictos armados de carácter no internacional. V. asimismo M. Bothe, K. J. Partsch, W .A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1982, pp. 45-52.

en términos muy generales, que no permiten dar respuestas satisfactorias. Tampoco es sencillo clarificar los conceptos a partir de la práctica, porque el escenario descrito en el artículo mencionado nunca ha sido reconocido oficialmente, en particular porque los Estados que podrían haber estado implicados no han ratificado el Protocolo adicional I. Para obtener más información, se puede recurrir a los comentarios referidos a ese tipo particular de conflicto armado[14].

Ocupación

Cuando uno de los beligerantes logra dominar claramente a su adversario, un conflicto armado puede adoptar la forma de una ocupación de territorio[15]. Según el artículo 42 del Reglamento de La Haya de 1907, "se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra de hecho *bajo la autoridad del ejército enemigo*" (el subrayado es nuestro). Para que exista ocupación, según esta definición, deben cumplirse dos condiciones: (a) el ocupante ejerce control efectivo sobre un territorio que no le pertenece; (b) su intervención no ha sido aprobada por el legítimo soberano[16]. El control territorial efectivo, que es central para la noción de ocupación, implica que puede tener lugar una sustitución de poderes. Eso ocurre cuando, primero, el gobierno destituido no puede ejercer su autoridad y, segundo, la potencia ocupante está en condiciones de ejercer su propio poder[17]. Esta condición implica, en principio, que las tropas enemigas deben desplegarse en el territorio ocupado y restablecer un mínimo de estabilidad que les permita cumplir con las obligaciones que exige el derecho de la ocupación. En cuanto al segundo criterio, la ausencia de consentimiento, debe entenderse en términos bastante amplios. En particular, no se limita a casos en los cuales la toma del poder es consecuencia de las hostilidades. El artículo 2(2) del IV Convenio de Ginebra de 1949 complementa la definición de 1907 aclarando que las normas relevantes se aplican incluso en situaciones en que la ocupación del territorio "no encuentra resistencia armada".

14 V., en especial, D. Schindler, citado en la nota 7 *supra*, pp. 133-144; Y. Sandoz *et al*. (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, CICR/Martinus Nijhoff, Ginebra/La Haya, 1987, párrs. 66-118 [*Comentario del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*]; E. David, citado en la nota 7 *supra*, pp. 184-198.

15 Para profundizar el concepto de ocupación y el derecho de la ocupación, v. Y. Dinstein, *The Internacional Law of Belligerent Occupation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; R. Kolb y S. Vité, *Le droit de l'occupation militaire: perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruylant, Bruselas, 2009; Y. Arai-Takahashi, *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and Its Interaction with International Human Rights Law*, Martinus Nijhoff, La Haya, 2009.

16 V. M. Bothe, "Beginning and End of Occupation", *Current Challenges to the Law of Occupation, Proceedings of the Bruges Colloquium*, 20-21 de octubre de 2005, nº 34, otoño de 2004, pp. 28-32. V. también E. Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 4. El autor considera que la ocupación consiste en "el control efectivo, por una potencia (sea ésta uno o más Estados o una organización internacional, como la ONU) de un territorio sobre el cual esa potencia no tiene soberanía, sin el consentimiento del soberano de ese territorio".

17 V., en especial, Ministerio de Defensa del Reino Unido, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2004, párr. 11.3; CIJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)*, Fallo, *Informes de la CIJ 2005*, párr. 173 [*Caso sobre actividades armadas en territorio del Congo (República Democrática del Congo contra Uganda)*]; TPIY, *El fiscal c. Naletilic,* nota 4 *supra*, párr. 217; A. Roberts, "What is Military Occupation?", *British Yearbook of International Law*, vol. 55, 1984, pp. 249, 300.

En algunos casos, el control territorial no es ejercido directamente por las fuerzas de ocupación sino a través de un gobierno títere u otra forma de poder subordinado local[18]. Sin embargo, es difícil evaluar en los casos particulares el grado de influencia requerida para que ese tipo de situaciones realmente se equiparen a una ocupación, pues las intervenciones en los asuntos de un tercer Estado no necesariamente constituyen casos de ocupación. Las relaciones entre las autoridades locales y las fuerzas de ocupación varían en intensidad según las circunstancias y siempre revelan cierta influencia recíproca —y hasta instancias de consulta— en el proceso de toma de decisiones. Para zanjar esta cuestión, el TPIY aplica —también en este caso— el criterio de "control general". Se considera que existe ocupación cuando un Estado tiene "control general" de los actores locales que ejercen el "control efectivo" del territorio en cuestión[19]. Ésa es, por ejemplo, la situación actual en Nagorno-Karabaj. Azerbaiyán no ejerce la soberanía en la zona desde que fue derrotada, el año 1994, en la guerra contra las fuerzas secesionistas (que recibieron apoyo del ejército armenio). En la práctica, el gobierno del territorio (control territorial efectivo) lo ejercen las autoridades de la "República de Nagorno-Karabaj", autoproclamada el 6 de enero de 1992 tras un referéndum local. Hasta la fecha, sin embargo, ningún Estado ha reconocido la soberanía del nuevo gobierno. Más aún, hay indicios de que la república está subordinada a Armenia (control general). En particular, las estructuras militares de la región incluyen una considerable cantidad de soldados y oficiales armenios. La función de Armenia no se limita, entonces, a un mero apoyo logístico, puesto que el gobierno armenio participa en la organización, la coordinación y la planificación de la autoridad establecida en Nagorno-Karabaj. Por ello, se considera que el territorio se encuentra en una situación de ocupación *de facto*[20]. En conclusión, la prueba para determinar si una situación se equipara a una ocupación indirecta, es decir, si hay control general, es la misma que se utiliza para determinar si un conflicto interno ha adquirido carácter internacional. En los dos casos se debe evaluar el grado de control ejercido por un Estado sobre un grupo o sobre la autoridad en el territorio de otro Estado.

El derecho de los conflictos armados no internacionales

El concepto de conflicto armado no internacional en el derecho humanitario debe analizarse tomando en consideración dos importantes textos: el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo adicional II

18 V. Ministerio de Defensa del Reino Unido, nota 17 *supra*, párr. 11.3.1. V. asimismo TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Causa IT-94-1-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 7 de mayo de 1997, párr. 584: "la relación de órganos o agentes de facto con la potencia extranjera comprende aquellas circunstancias en las cuales la potencia extranjera 'ocupa' u opera en cierto territorio *sólo* mediante órganos o agentes de facto locales" (el subrayado es nuestro).

19 TPIY, *El fiscal c. Blaskic*, Causa IT-95-14-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 3 de marzo de 2000, párr. 149; TPIY, *El fiscal c. Naletilic,* v. la nota 4 *supra*, párrs. 181-188, 197-202.

20 V., en particular, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Res. 884, 12 de noviembre de 1993; Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 62/243, 14 de marzo de 2008; Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Res. 1416 (2005).

de 1977. En este apartado, intentaremos echar luz sobre los criterios de cada una de esas disposiciones y expondremos cómo pueden interpretarse esos criterios en función de la práctica. Asimismo, analizaremos el concepto de conflicto armado no internacional en relación con la determinación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). También es necesario hacer referencia a los términos del análisis examinando las cláusulas correspondientes del Estatuto de la Corte.

Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 se aplica en caso de "conflictos armados que no sean de índole internacional que surjan en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes"[21].

El mencionado artículo comienza con una negación, pues trata sobre los conflictos armados "que no sean de índole internacional". Se refiere de manera implícita al artículo 2 común, que, como hemos mencionado, trata de conflictos entre Estados. Los conflictos armados que no son de índole internacional son aquellos en los cuales al menos una de las partes es un grupo no gubernamental. Según el caso, las hostilidades se desarrollan entre uno o más grupos armados y las fuerzas armadas de un Estado, o sólo entre grupos armados[22].

Asimismo, el artículo 3 común presupone la existencia de un "conflicto armado", es decir, que la situación alcanza un nivel de intensidad que permite distinguirla de otras formas de violencia en las cuales no se aplica el derecho internacional humanitario, a saber, "situaciones de disturbios o tensiones internas, actos de violencia aislados y esporádicos, y otros actos de naturaleza similar"[23]. El nivel de intensidad requerido en ese caso es mayor que el necesario para que un conflicto armado sea considerado de índole internacional. En la práctica jurídica, en particular la del TPIY, se observa que ese nivel mínimo se alcanza cuando la situación puede definirse como de "violencia armada prolongada"[24]. Esta condición debe evaluarse conforme a dos criterios fundamentales: (a) la intensidad de la violencia y (b) la organización

21 Art. 3(1) común a los Convenios de Ginebra.

22 V. TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa de interponer un recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, nota 10 *supra*, párr. 70.

23 Protocolo adicional II, art. 1(2). Si bien la cita está tomada del Protocolo adicional II, se acepta que el umbral establecido es válido también para los conflictos comprendidos dentro del artículo 3 común a los Convenios. V. CICR, *How Is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?*, Documento de opinión, marzo de 2008, p. 3 [*¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*]. V. también TPIY, *El fiscal c. Limaj*, Causa IT-03-66-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 30 de noviembre de 2005, párr. 84.

24 TPIY, *El fiscal c.Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa de interponer un recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, V. la nota 10 *supra*, párr. 70.

de las partes[25]. Estos dos componentes del concepto de conflicto armado de índole no internacional no admiten definiciones en términos abstractos, sino que deben evaluarse en cada caso en particular, teniendo en cuenta una gran cantidad de factores[26]. Con respecto al criterio de intensidad, los datos que se deben contemplar incluyen, por ejemplo, la naturaleza colectiva de las hostilidades y el hecho de que el Estado tenga que recurrir a las fuerzas armadas porque la policía no está en condiciones de controlar la situación. La duración del conflicto, la frecuencia de las acciones violentas y las operaciones militares, la naturaleza de las armas empleadas, el desplazamiento de la población civil, el control del territorio por parte de fuerzas de oposición, la cantidad de víctimas (fallecidos, heridos, personas desplazadas, etc.) son elementos que también deben tenerse en cuenta[27]. Sin embargo, se trata de factores de evaluación que permiten establecer si se ha alcanzado el nivel mínimo de intensidad en cada caso, pero no son condiciones que deban existir simultáneamente. En cuanto al segundo criterio, quienes participan en la violencia armada deben ser grupos con cierto nivel de organización. Por definición, las fuerzas del gobierno cumplen con el requisito de ser grupos organizados, por lo cual no es necesario realizar una evaluación en cada caso[28]. En cuanto a los grupos armados no estatales, entre los factores que deben considerarse se encuentran la existencia de un organigrama que refleje una estructura de mando, la autoridad para lanzar operaciones que involucren a distintas unidades, la capacidad de reclutar y entrenar combatientes, y la existencia de reglas internas[29].

25 V. TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Fallo (Sala de Primera Instancia), nota 18 *supra*, párrs. 561-568, en especial párr. 562. V. asimismo TPIY, *El fiscal c. Limaj*, nota 23 *supra*, párr. 84; TPIY, *El fiscal c. Boskoski*, Causa IT-04-82, Fallo (Sala de Primera Instancia), 10 de julio de 2008, párr. 175. Estos criterios han sido adoptados posteriormente por otros organismos internacionales. V., en especial, Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), *El fiscal c. Rutaganda*, Causa ICTR-96-3, Fallo (Sala de Primera Instancia I), 6 de diciembre de 1999, párr. 93; Comisión Internacional de Investigación para Darfur, *Report Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, 25 de enero de 2005, párrs. 74-76 [*Informe en atención a la Resolución 1564 del Consejo de Seguridad, del 18 de septiembre de 2004*]. En la causa contra Haradinaj, el TPIY adoptó una postura ligeramente distinta al considerar una interpretación amplia de la noción de "violencia armada prolongada", según la cual es preciso contemplar no sólo la duración de la violencia sino también todos los aspectos que permiten evaluar el nivel de intensidad de la misma. Aparentemente, el TPIY equipara esta noción con la de intensidad. (TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, Causa IT-04-84-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 3 de abril de 2008, párr. 49.) Si se desea profundizar en las consideraciones teóricas de este tópico, v. A. Cullen, citado en la nota 4 *supra*, pp. 179 y ss.

26 TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, V. la nota 25 *supra*, párr. 49; TPIR, *El fiscal c. Rutaganda*, v. la nota 25 *supra*, párr. 93. En la obra de Pictet citada en la nota 6 *supra*, pp. 49-50, el autor proporciona criterios que pueden tenerse en cuenta en la evaluación de estas cuestiones.

27 V. R. Pinto (relator), "Report of the Commission of experts for the study of the question of aid to the victims of internal conflicts", *International Review of the Red Cross*, febrero de 1963, en especial pp. 82-83: 'Según la definición del artículo 3, la existencia de un conflicto armado no puede negarse cuando las hostilidades dirigidas contra las autoridades gubernamentales tienen carácter colectivo y un mínimo de organización. En este aspecto, y sin que las circunstancias sean acumulativas, deberían tenerse en cuenta factores tales como la duración del conflicto, el número y la estructura de los grupos insurrectos, su establecimiento y accionar en una parte del territorio, el grado de inseguridad, la existencia de víctimas, los métodos empleados por el gobierno para restablecer el orden, etc.". Si se desea profundizar en los factores considerados por el TPIY en su jurisprudencia, v. TPIY, *El fiscal c. Boskoski*, nota 25 *supra*, párr. 177. V. también TPIY, *El fiscal c. Limaj*, nota 23 *supra*, párr. 168; TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, nota 25 *supra*, párr. 49.

28 TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, nota 25 *supra*, párr. 60.

29 Si se desea consultar un resumen de los factores indicativos considerados por el TPIY en su jurisprudencia, v. TPIY, *El fiscal c.Boskoski*, nota 25 *supra*, párrs. 199-203. V. asimismo TPIY, *El fiscal c. Limaj*, nota 23 *supra*, párrs. 94-134; TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, nota 25 *supra*, párr. 60.

Cuando no se cumple alguna de estas dos condiciones, una situación de violencia puede definirse como disturbios interiores o tensiones internas, conceptos que designan tipos de inestabilidad social que no pertenecen al ámbito de los conflictos armados y nunca han sido definidos en el derecho, a pesar de que se los menciona explícitamente en el Protocolo adicional II[30]. En los documentos preparatorios para la redacción del Protocolo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) considera que los disturbios interiores son situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe, sin embargo, a nivel interior, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden tener formas variables, que van desde generación espontánea de actos de sublevación hasta le lucha entre grupos más o menos organizados que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a cuantiosas fuerzas de policía, o bien a las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno[31]. En lo referente a las tensiones internas, éstas comprenden situaciones de violencia caracterizadas por arrestos masivos, un gran número de presos "políticos", torturas y otros tipos de maltrato, desapariciones forzadas y/o la suspensión de las garantías fundamentales, entre otros[32].

Por último, el artículo 3 común se aplica a los conflictos armados "que se desarrollan en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes". El significado de esta cláusula no está libre de controversias. ¿Debe entenderse como una condición que excluye los conflictos armados que no son de índole internacional y que tienen lugar en los territorios de dos o más Estados o como un simple recordatorio del ámbito de aplicación del artículo 3? De acuerdo con esta última hipótesis, suele decirse que este punto específico fue incluido para que quedara en claro que el artículo 3 sólo se aplica en situaciones que afectan el territorio de los Estados que han ratificado los Convenios de Ginebra de 1949. Veremos más abajo que ésta es, probablemente, la interpretación más adecuada[33].

Algunos analistas añaden otra condición a la noción de conflicto armado sin carácter internacional. Sugieren que deben tenerse en cuenta las intenciones de los grupos no gubernamentales que participan en las hostilidades. Así, sólo se incluirían

30 Protocolo adicional II, art. 1(2).

31 CICR, *Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts*, Documento presentado en la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados, vol. V, Ginebra, 24 de mayo al 12 de junio de 1971, p. 79 [*Protección de víctimas de conflictos armados no internacionales*]. Esta definición fue adoptada en el comentario de los Protocolos adicionales; v. Y. Sandoz et al., nota 14 *supra*, párr. 4475.

32 Y. Sandoz *et al*. (eds.), v. la nota 14 *supra*, párr. 4476. Sobre disturbios interiores y tensiones internas, v., en particular, A. Eide, "Internal Disturbances and Tensions", en *International Dimensions of Humanitarian Law*, UNESCO, París, 1988, pp. 279-295; H.-P. Gasser, "Humanitarian Standards for Internal Strife – A Brief Review of New Developments", *International Review of the Red Cross*, N.º 294, mayo-junio de 1993, pp. 221-226 ["Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 117, mayo-junio de 1993]; F. Ni Aolain, "The Relationship Between Situations of Emergency and Low-Intensity Armed Conflict", *Israel Yearbook on Human Rights,* vol. 28, 1998, pp. 97-106; R. Abi-Saab, "Le droit humanitaire et les troubles internes", *Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Martinus Nijhoff, La Haya, 2001, pp. 477-493.

33 V. el apartado "Conflictos armados no internacionales 'exportados'" en este mismo artículo.

los grupos que persiguen un objetivo político. Las organizaciones "puramente delictivas" como los grupos mafiosos o las pandillas locales no entran en esa categoría y no deben, por tanto, ser consideradas partes en un conflicto armado de índole no internacional[34]. Sin embargo, en el estado actual del derecho humanitario, esa condición adicional no tiene fundamento jurídico. El TPIY hace referencia a ello al analizar la naturaleza de la lucha que enfrentó, en 1998, a las fuerzas serbias y el Ejército de Liberación de Kosovo. En el asunto Limaj, la defensa había objetado la clasificación de la contienda como conflicto armado, argumentando que las operaciones llevadas a cabo por las fuerzas serbias no tenían como objetivo la derrota del ejército enemigo sino la "limpieza étnica" de Kosovo. El Tribunal no hizo lugar al argumento, señalando que "la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa únicamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes; *el propósito de los grupos armados en su participación en los actos de violencia o la consecución de otros objetivos es, por tanto, irrelevante*" (el subrayado es nuestro)[35]. Más aún, la posición contraria daría lugar a problemas difíciles de resolver en la práctica. Las intenciones de los grupos armados no son homogéneas y no siempre pueden apreciarse con claridad. Muchos de ellos llevan a cabo actividades delictivas como la extorsión o el tráfico de drogas al tiempo que persiguen un objetivo político y, a la inversa, a veces las organizaciones delictivas tienen cierto poder en el ámbito político o, al menos, en el control de ciertos sectores de la población.

Artículo 1 del Protocolo adicional II

El Protocolo adicional II se aplica a los conflictos armados de índole no internacional "que se desarrollan 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". Este instrumento no se aplica, sin embargo, a guerras de liberación nacional, que son equiparables a conflictos armados internacionales en virtud del artículo 1(4) del Protocolo adicional I.

Como en el caso del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, un conflicto armado no internacional, conforme a la definición del Protocolo adicional II, sólo puede existir si la situación alcanza un nivel de violencia tal que permite distinguirla de los casos de disturbios interiores y tensiones internas[36]. No obstante,

34 De acuerdo con Bruderlein, por ejemplo, las características principales que presentan los grupos armados son (a) existencia de una estructura básica de mando; (b) uso de la violencia con fines políticos; (c) independencia del control estatal. V. C. Bruderlein, *The Role of Non-State Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-State Wars*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, mayo de 2000. V. también D. Petrasek, *Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups*, Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, Ginebra, 2000, p. 5 [*El fin y los medios: una aproximación a los grupos armados desde la perspectiva de los derechos humanos*, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Versoix, 2000].

35 TPIY, *El fiscal c. Limaj*, V. la nota 23 *supra*, párr. 170.

36 Protocolo adicional II, art. 1(2).

este último instrumento define un ámbito de aplicación más acotado que el que establece el artículo 3, ya que exige que las fuerzas no estatales tengan un nivel de organización particularmente alto, es decir que estén "bajo la dirección de un mando responsable" y ejerzan el control territorial, de modo tal de poder realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo[37]. Si bien en el artículo 3 común se presupone que los grupos armados deben tener cierto grado de organización, no se establece que esos grupos deberían controlar parte del territorio donde se desarrolla el conflicto. Por ello, en la práctica, un conflicto puede reunir las condiciones de aplicación establecidas en el artículo 3 sin cumplir con los requisitos de aplicación del Protocolo adicional II. Inversamente, todos los conflictos armados contemplados en el Protocolo adicional II están también cubiertos por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

En la práctica, muchas veces resulta difícil decidir si las situaciones cumplen con las condiciones de aplicación establecidas en el Protocolo adicional II. En especial, el nivel de control territorial suele evaluarse de manera diferente en los distintos casos. Si se adopta una interpretación amplia, el concepto de conflicto armado no internacional tal como lo define el Protocolo se asemeja al del artículo 3. Incluso el control temporario de zonas reducidas sería suficiente en ese caso para justificar la aplicación del Protocolo adicional II[38]. Por el contrario, una interpretación estricta del artículo 1(1) obliga a limitar las situaciones comprendidas en él a aquellas en las cuales la parte no gubernamental ejerce un control similar al de un Estado y la naturaleza del conflicto es semejante a la de un conflicto armado internacional[39]. En su Comentario de los Protocolos adicionales, el CICR parece adoptar una postura intermedia respecto de este tema al aceptar que el control territorial tiene a veces un carácter relativo, por ejemplo, cuando los centros urbanos permanecen en poder gubernamental, mientras que las zonas rurales escapan a su autoridad[40]. No obstante, agrega que la naturaleza misma de las exigencias mencionadas en el Protocolo adicional II implica que se necesita "cierta estabilidad en el control de una porción del territorio, aunque sea modesta"[41].

El ámbito de aplicación del Protocolo adicional II también está limitado a los conflictos armados entre fuerzas estatales y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados. Esto implica que, a diferencia del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que no establece esa restricción, dicho protocolo no se extiende a conflictos entre grupos no estatales[42].

37 Protocolo adicional II, art. 1(1). V. asimismo M. Bothe, K. J. Partsch, W. A. Solf, nota 13 *supra*, pp. 626 y ss.

38 Momtaz considera que no es necesario que las partes implicadas instauren una estructura administrativa similar a la de un Estado y añade que el criterio de control territorial debe evaluarse conforme a la naturaleza de las obligaciones previstas. Para algunas de las obligaciones relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales "no es necesario que exista control de parte del territorio" (D. Momtaz, "Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux", *The Hague Academy Collected Courses*, nº 292, 2002, p. 50, traducción del CICR).

39 L. Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 106.

40 Y. Sandoz *et al*. (eds.), V. la nota 14 *supra*, párr. 4467.

41 Ibíd.

42 Ibíd., párr. 4461; Bothe, Partsch y Solf, v. la nota 13 *supra*, p. 627.

Por último, el Protocolo adicional II retoma el criterio de *ratione loci* formulado en el artículo 3 común, es decir, sólo cubre conflictos armados de índole no internacional "que se desarrollan en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes". Los comentarios anteriores sobre el mismo tema también se aplican en este caso. El protocolo también establece que los conflictos en cuestión son los que tienen lugar en el territorio de una Alta Parte Contratante entre "sus" fuerzas armadas y movimientos de oposición. Según una interpretación literal de este pasaje, el instrumento no se aplicaría a las situaciones en las que las tropas de un Estado interviniesen fuera de su territorio en apoyo de las autoridades locales, pues las fuerzas no pertenecen al Estado en el cual se desarrolla el conflicto. Una lectura acorde con el espíritu del derecho humanitario indica, no obstante, que la expresión "sus fuerzas armadas" debería interpretarse en ese caso no sólo como las tropas del Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto sino también como las de cualquier otro Estado que intervenga en favor del gobierno local.

Con respecto al alcance de los nuevos puntos incorporados en el Protocolo adicional II, cabe recordar que este instrumento amplía y complementa el artículo 3 común, pero no cambia sus condiciones de aplicación[43]. Por consiguiente, las restricciones adicionales establecidas en el artículo 1(1) sólo definen el ámbito de aplicación del Protocolo, sin extenderse a todo el derecho de los conflictos armados de carácter no internacional. El artículo 3 común conserva así su autonomía y se aplica a una mayor cantidad de situaciones[44].

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma de la CPI distingue entre dos categorías de crímenes que se cometen durante "conflictos armados que no son de índole internacional": (a) violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; y (b) otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en situaciones de conflicto armado[45]. En ambos casos, el Estatuto establece el nivel mínimo de aplicabilidad de sus disposiciones, estipulando que éstas no se aplican a "situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar[46]. Asimismo, si bien el Estatuto no proporciona una definición más precisa del ámbito material de aplicación de las normas relacionadas con las "violaciones graves del artículo 3 común" (artículo 8(2)(d)), aclara la noción de conflicto armado no internacional para las "otras violaciones graves". El artículo 8(2)(f) establece que, en ese caso, las normas se aplican "a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados

43 Protocolo adicional II, art. 1(1).
44 Y. Sandoz *et al*. (eds.), V. la nota 14 *supra*, párr. 4454; L. Moir, v. la nota 39 *supra*, p. 101.
45 Estatuto de Roma de la CPI, art. 8(2)(c) y (e), respectivamente.
46 Estatuto de Roma de la CPI, art. 8(2)(d) y (f), respectivamente.

o entre tales grupos"[47]. Dada la referencia explícita al criterio de duración ("conflicto armado prolongado"), cabe preguntarse si el párrafo (2)(f) se limita a aclarar los términos del párrafo (2)(d) sin establecer otra categoría de conflicto o si, por el contrario, propone un tipo diferente de conflicto armado no internacional, con lo cual definiría un nuevo ámbito de aplicación. Esta cuestión es objeto de controversia y aún no se ha resuelto.

Algunos expertos consideran que los dos párrafos mencionados hacen referencia a una única situación[48]. En particular, sostienen que la intención de quienes participaron en las discusiones previas a la redacción del Estatuto no era crear una nueva categoría de conflicto armado no internacional, sino que la referencia a la duración contenida en el párrafo (2)(f) tenía por objeto evitar la incorporación al Estatuto del carácter restrictivo del Protocolo adicional II. En cierta forma, se trató de encontrar un punto medio entre el proyecto original, que no hacía distinciones entre los párrafos (2)(d) y (2)(f), y el deseo de ciertos Estados de incluir las restricciones del Protocolo adicional II en el segundo párrafo[49]. Quienes defienden esa postura consideran que su interpretación es la única que acompaña la evolución del derecho consuetudinario, que no distingue entre distintos tipos de conflictos armados no internacionales.

Otros autores[50], en cambio, consideran que si el concepto de conflicto armado no internacional del párrafo (2)(d) se refiere directamente al del artículo 3

47 Esta definición está basada en la jurisprudencia del TPIY, según la cual existe conflicto armado toda vez que se recurre al uso de la fuerza entre Estados o cuando hay *violencia armada prolongada* entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos en el territorio de un Estado (TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa de interponer un recurso interlocutorio sobre la jurisdicción, v. la nota 11 *supra*, párr. 70 (el subrayado es nuestro)).

48 T. Meron, "The Humanization of Humanitarian Law", *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 260; M. Bothe, "War Crimes", en A. Cassese et al. (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 423; A. Cullen, "The Definition of Non-International Armed Conflict in the Rome Statute of the International Criminal Court: An Analysis of the Threshold of Application Contained in Article 8(2)(f)", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 12, nº 3, 2007, p. 445.

49 El texto del párrafo (2)(f) es el resultado de una iniciativa de Sierra Leona para lograr un acuerdo entre las delegaciones que estaban a favor de la inclusión de una lista de crímenes de guerra aplicable a los conflictos armados que no fueran de carácter internacional y las que estaban en contra. Una primera propuesta en ese sentido, enviada por el Comité Plenario, consistió en restringir el ámbito de aplicación de los crímenes enumerados en el párrafo (2)(e) adoptando los criterios especificados en el art. 1(2) del Protocolo adicional II (A/CONF.183/C.1/L.59). Al no haberse llegado a un acuerdo con aquella propuesta, Sierra Leona presentó el texto que finalmente se incorporó al documento. El objetivo era conformar a las delegaciones que se oponían a incluir los crímenes de guerra en el derecho de los conflictos armados no internacionales y al mismo tiempo evitar un umbral tan elevado como el del Protocolo adicional II (A/CONF.183/C.1/SR.35, párr. 8). V. A. Cullen, nota 48 *supra*, pp. 419-445.

50 A. Bouvier y M. Sassòli (eds.), *How Does Law Protect in War?*, vol. 1, Ginebra, CICR, 2006, p. 110; R. Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 268 y ss.; W. A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007 (3ª ed.), p. 116. E. David adopta una postura más equilibrada al considerar que, en sentido estricto, el párrafo (2)(f) no establece una tercera categoría de conflicto armado de carácter no internacional sino que "un concepto más amplio de conflicto armado reemplaza al del Protocolo adicional II mediante la aplicación del criterio de *lex posterior*" (David, v. la nota 7 *supra*, p. 137, traducción del CICR).

común a los Convenios de Ginebra, la noción contenida en el párrafo (2)(f) añade un criterio temporal. Según se desprende de este último párrafo, existe un conflicto armado no internacional cuando el conflicto es "prolongado". Mientras que, desde la perspectiva del párrafo (2)(d), la duración es un factor que podría tenerse en cuenta cuando se evalúa la situación pero no constituye un criterio obligatorio, en (2)(f) la duración es inherente al concepto mismo. Vista así, esta noción no parece constituir una ampliación del ámbito de aplicación del párrafo (2)(d), sino que establece una categoría distinta de conflicto armado de índole no internacional tendiente a criminalizar, dentro del contexto del Estatuto de la CPI, las violaciones adicionales del derecho internacional humanitario; por ejemplo, las violaciones de las normas del Protocolo adicional II. Las discusiones que tuvieron lugar durante la preparación de ese artículo parecen indicar que la intención era llegar a un acuerdo respecto de una categoría distinta de la referida en el párrafo (2)(d).

La jurisprudencia parece respaldar la segunda interpretación. En el asunto *Lubanga Dyilo*, la Sala de Asuntos Preliminares recurrió al Protocolo adicional II para interpretar el párrafo (2)(f) del Estatuto de la CPI. Con ello, pareció querer dar un sentido claro a la disposición, definiendo un umbral de aplicabilidad específico. La Sala dejó en claro que ese umbral se caracteriza por dos condiciones: (a) la violencia debe alcanzar cierta intensidad y debe prolongarse en el tiempo; (b) debe participar un grupo armado con cierto nivel de organización, en particular con "capacidad de planificar y llevar a cabo operaciones militares durante un tiempo prolongado"[51]. Así expresada, la definición parece distinguir un ámbito de aplicación más estricto que el señalado en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, pues exige que el conflicto se desarrolle durante cierto tiempo, pero es, no obstante, más amplia que la del Protocolo adicional II, pues no requiere que el/los grupo/s armado/s implicado/s ejerza/n control sobre el territorio[52]. En consecuencia, la categoría de conflicto armado así definida está a mitad de camino entre las categorías mencionadas en el artículo 3 y las del Protocolo adicional II.

En conclusión, en el Estatuto de Roma de la CPI se reconocerían dos tipos de conflicto armado no internacional: en primer lugar, los conflictos que se ajustan a la definición del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra (párrafos (2)(c)–(d)); y, en segundo lugar, los conflictos armados no internacionales prolongados (párrafos (2)(e)–(f)). De todos modos, es importante tener en cuenta que esta novedad del Estatuto no crea un nuevo concepto de conflicto armado de índole no internacional dentro del derecho internacional humanitario, sino que sólo tiene por objeto determinar la jurisdicción de la CPI. Se aplica, por tanto, sólo al ejercicio de dicha jurisdicción y no establece una categoría de aplicación más general.

51 CPI, *El fiscal c. Lubanga Dyilo*, Causa ICC-01/04-01/06-803, Decisión sobre la confirmación de cargos (Sala de Asuntos Preliminares I), 29 de enero de 2007, párrs. 229-237, en especial, párr. 234.

52 Esta nueva categoría también presenta algunos problemas. No hay un criterio objetivo que permita establecer cuándo se alcanza el mínimo de duración requerido. Tampoco queda claro qué régimen jurídico debe aplicarse durante el período en el cual el conflicto aún no puede considerarse lo "suficientemente prolongado" para entrar en la categoría de conflicto armado de índole no internacional ¿Habría que considerar la aplicación retroactiva del derecho internacional humanitario en ese caso?

Controversias en torno a la clasificación de los conflictos armados

En la realidad, los conflictos armados no están tan claramente definidos como en las categorías jurídicas. Algunos no se ajustan a ninguno de los conceptos previstos por el derecho internacional humanitario. Esto lleva a preguntarse si es necesario complementar o adaptar esas categorías con vistas a asegurar que esas situaciones no caigan en un vacío jurídico. Sin ánimo de agotar el análisis, en esta sección repasamos algunos de los dilemas que aparecen en la práctica, con referencia a tres tipos de situaciones cuya clasificación es controversial el control de un territorio sin presencia militar; la intervención extranjera en un conflicto armado no internacional; y los conflictos armados de carácter no internacional que se desarrollan en el territorio de varios Estados.

Control de un territorio sin presencia militar en el terreno

A pesar de las aclaraciones contenidas en el Reglamento de La Haya de 1907 y los Convenios de Ginebra de 1949 respecto de la noción de ocupación, en la práctica no siempre resulta fácil identificar las situaciones que se ajustan a ese concepto. Tal como afirma Roberts, "el significado básico del término es evidente pero, como suele ocurrir con las nociones abstractas, los límites no son tan claros"[53].

La situación de la Franja de Gaza después de la retirada de los israelíes ilustra a la perfección las dificultades mencionadas. El 12 de septiembre de 2005, los últimos soldados israelíes se retiraron de la zona en la que habían mantenido una presencia continua desde la Guerra de los Seis Días de 1967. Contribuían así con la implementación del "Plan de Retirada" aprobado por el Gobierno israelí el 6 de junio de 2004 y ratificado por el Parlamento el 25 de octubre de ese año[54]. De acuerdo con dicho plan, las autoridades tenían la intención de poner fin a sus responsabilidades frente a la población que residía en el territorio ocupado[55]. ¿Debería considerarse, entonces, que esas medidas marcaron el fin de la ocupación de dicho territorio? En otras palabras, ¿basta la retirada física de las fuerzas israelíes para afirmar que el control territorial efectivo, característico de la ocupación, dejó de existir en ese momento?

Para algunos especialistas, la respuesta a esa pregunta es negativa. Israel conservó un grado de control considerable sobre la Franja de Gaza a pesar de que sus soldados ya no tenían presencia física en la zona[56]. El Plan de Retirada estable-

53 Roberts, v. la nota 17 *supra*, p. 249.

54 Oficina del Primer Ministro israelí, *Cabinet Resolution Regarding the Disengagement Plan: Addendum A – Revised Disengagement Plan: Main Principles*, 6 de junio de 2004, disponible en línea en http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Revised+Disengagement+Plan+6-June-2004.htm#A (consultado el 9 de julio de 2009).

55 Ibíd.

56 V. la nota del secretario general de la ONU *Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967*, Documento de la ONU A/61/470, 27 de septiembre de 2006, párr. 6 [*Situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*]. V. también J. Dugard, *Report on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied by Israel Since 1967*, E/CN.4/2006/29, 17 de enero de 2006, párrs. 6 y ss. [*Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*].

cía que Israel continuaría ejerciendo el control en las fronteras, el espacio aéreo y la región costera[57]. Más aún, Israel tiene la ventaja de poder ingresar en territorio palestino en todo momento a fin de preservar el orden público[58]. Dados la superficie reducida del territorio de Gaza y los medios militares disponibles, su poder es aún mayor. La interpretación se apoya asimismo en el artículo 42(2) del Reglamento de La Haya de 1907, según el cual hay ocupación cuando la autoridad de las fuerzas armadas hostiles "se ha establecido y *es posible ejercerla*" (el subrayado es nuestro). Esa "posibilidad" podría interpretarse en el sentido de que la autoridad potencial sería suficiente como confirmación de la realidad de la ocupación. El secretario general de la ONU consideró que "las acciones de las fuerzas israelíes en Gaza han demostrado que la tecnología moderna permite que una potencia ocupante tenga control efectivo sobre un territorio aun sin presencia militar en el mismo"[59]. De acuerdo con esa postura, la ocupación de la Franja de Gaza no habría cesado con la retirada de las tropas israelíes en 2005, ya que sería posible afirmar que Israel ha continuado ejerciendo a la distancia el "control efectivo" que requiere el derecho de la ocupación.

Sin embargo, otros especialistas consideran que un estudio más profundo de los textos de los tratados revela que la capacidad de un ocupante de imponer su autoridad depende de su presencia física en el territorio que controla[60]. Si bien el artículo 42 del Reglamento de La Haya de 1907 considera un territorio como ocupado cuando para el enemigo "es posible ejercer" su autoridad en él, también deja en claro que la autoridad debe "establecerse" en primer lugar. Se establece así un vínculo indisoluble entre el establecimiento de la autoridad, que implica el despliegue y la presencia militar en el territorio de que se trate, y la posibilidad de extender dicha autoridad a la totalidad del territorio. Tal como sostiene la Corte Internacional

57 Oficina del Primer Ministro israelí, v. la nota 54 *supra*, capítulo 1: "Background: Political and Security Implications".

58 Para un análisis más minucioso de los poderes que Israel continúa ejerciendo tras su retirada de Gaza, v. Gisha: Centro Legal para la Libertad de Movimiento, *Disengaged Occupiers: The Legal Status of Gaza*, enero de 2007, pp. 29 y ss, disponible en línea en http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf (consultado el 13 de julio de 2009).

59 *Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967,* Documento de la ONU A/61/470, 27 de septiembre de 2006, párr. 7 [*Situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*]. V. también J. Dugard, *Report of the Special Rapporteur of the Commission of Human Rights on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied by Israel Since 1967*, E/CN.4/2006/29, 17 de enero de 2006 [*Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967*]. V. asimismo C. Bruderlein, "Legal Aspects of Israel's Disengagement Plan Under International Humanitarian Law", *Legal and Policy Brief*, Programa de la Universidad de Harvard de investigación en políticas humanitarias y conflictos, noviembre de 2004, pp. 10-11; A. Bockel, "Le retrait israélien de Gaza et ses conséquences sur le droit international", *Annuaire Français de Droit International*, vol. 50, 2005, p. 23; I. Scobbie, "Is Gaza Still Occupied Territory?", *Forced Migration Review*, vol. 26, 2006, p. 18.

60 V. Y. Shany, *Faraway, so Close: The Legal Status of Gaza After Israel's Disengagement*, trabajo de investigación del Foro de Derecho Internacional de la Universidad Hebrea de Jerusalén nº 12-06, agosto de 2006, p. 19. V. también Roberts, nota 17 *supra*, p. 300; H.-P. Gasser, "Belligerent Occupation", en D. Fleck (ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 243; M. Bothe, "Occupation, Belligerent", *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam, 1997, p. 764.

de Justicia (CIJ), el control efectivo se hace evidente como consecuencia de la sustitución de poderes[61]. De hecho, es imposible alcanzar el mismo umbral de aplicación si las fuerzas extranjeras se hallan fuera de la región en cuestión. Asimismo, es imposible concebir la aplicación de la mayoría de las normas de ocupación a menos que haya presencia en el territorio ocupado[62]. No es posible garantizar el orden público y la vida en un territorio, como lo exige el artículo 43 del Reglamento de La Haya de 1907, desde fuera. Sería absurdo, pues, exigir que un Estado cumpliera con sus obligaciones internacionales cuando no puede hacerlo porque no está presente en la región. Una interpretación de este tipo sería contraria a los principios básicos del derecho de la ocupación.

El ejemplo de Gaza pone en evidencia hasta qué punto la noción de ocupación es difícil de delimitar en la práctica. Sería imposible dentro del marco de este artículo considerar todos los tópicos vinculados con las dificultades de delimitación del concepto. El CICR está llevando a cabo un proceso de consulta con el fin de aclarar una serie de puntos que todavía son controvertidos.

Intervención extranjera en conflictos armados de carácter no internacional

En este apartado, se reconocen dos formas diferentes de intervención extranjera: (a) cuando terceros Estados participan en un conflicto armado de carácter no internacional en apoyo de alguna de las partes del conflicto; (b) cuando fuerzas multinacionales participan en un conflicto armado no internacional en el curso de una operación de mantenimiento de la paz.

Intervención de terceros Estados en un conflicto armado de carácter no internacional

Este escenario, a veces denominado "conflicto mixto", combina características de conflictos armados internacionales y de conflictos armados no internacionales. De acuerdo con la configuración de las partes, las hostilidades pueden oponer a las fuerzas del Estado en cuyo territorio se desarrollan las hostilidades y las de un Estado interviniente, las de Estados que intervienen en ambos lados de las líneas de frente, las fuerzas de un Estado (aquel en cuyo territorio se desarrollan las hostilidades o un tercer Estado) y grupos armados no estatales, o grupos armados que combaten entre sí. En consecuencia, es preciso contar con una definición jurídica de las situaciones que no se ajustan a las categorías de conflicto estipuladas en el derecho internacional humanitario.

El CICR considera que, según cuáles sean las partes beligerantes, varía el derecho que se aplica en cada situación. Las relaciones entre Estados se rigen por el derecho de los conflictos armados internacionales, mientras que para otras situaciones se

61 CIJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo*, v. la nota 17 *supra*, párr. 173 [*Caso sobre actividades armadas en territorio del Congo*].

62 A modo de ejemplo, v. el art. 43 del Reglamento de La Haya de 1907 y los arts. 55, 56 y 59 del IV Convenio de Ginebra.

aplican las normas de conflictos no internacionales[63]. De modo que la intervención de terceros Estados en apoyo de un grupo armado no estatal enfrentado con las fuerzas militares de un Estado implica la "internacionalización" del conflicto interno existente. A esta aplicación fragmentaria del derecho internacional humanitario recurrió la CIJ en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra el gobierno nicaragüense. En su análisis, la Corte establece una diferencia entre el conflicto entre el gobierno y los grupos a los que se enfrenta, por un lado, y el conflicto entre los gobiernos nicaragüense y estadounidense, por el otro[64]. Sin embargo, este tipo de abordaje diferenciado entraña algunos problemas. En muchos casos, la distinción entre conflictos que derivan de uno u otro de los dos tipos de conflictos armados es artificial o tiene consecuencias que son difíciles de aceptar. Por ejemplo, cuando existe una alianza entre fuerzas estatales extranjeras y grupos rebeldes, surgen los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el estatuto jurídico de los civiles que las fuerzas extranjeras mantienen en cautiverio y luego entregan al grupo rebelde local? ¿Corresponde aplicar las normas del IV Convenio de Ginebra (en la medida en que existe un conflicto armado entre el Estado interviniente y el Estado en cuyo territorio se desarrollan las hostilidades) o las normas que surgen del derecho de los conflictos armados de carácter no internacional (puesto que un grupo armado no gubernamental participa en el conflicto)? En otras palabras, ¿es necesario aplicar un conjunto de normas diferentes según sean las fuerzas extranjeras o directamente el grupo local los que arrestan personas?

En vista de estas dificultades, cabe preguntarse si es preciso adaptar el derecho internacional humanitario para aplicarlo en situaciones de conflicto armado no internacional caracterizadas por la intervención de fuerzas militares extranjeras. Algunos expertos piensan que el derecho internacional de los conflictos armados debería aplicarse en todos los casos en los cuales una potencia extranjera actúa en nombre de una de las partes[65]. Tal fue el espíritu de una de las propuestas del CICR en su informe sobre protección de víctimas de conflictos armados no internacionales de 1971[66]. La propuesta fue rechazada por los especialistas que analizaron el borrador del CICR, quienes consideraron que una postura de ese tipo podría contribuir a agravar el conflicto, pues los grupos no gubernamentales intentarían involucrar a terceros Estados para beneficiarse de la aplicación de las normas del derecho de los conflictos armados internacionales[67].

63 V. D. Schindler, "International Humanitarian Law and Internationalized Internal Armed Conflicts", *International Review of the Red Cross*, N.º 230, 1982, pp. 255-264 ["El derecho internacional humanitario y los conflictos armados internos internacionalizados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 53, 1982].

64 CIJ, Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra el gobierno de Nicaragua (*Nicaragua contra Estados Unidos de América*), Fallo, Informes de la CIJ, 1986, párr. 219.

65 I. Detter, *The Law of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 49; E. David, v. la nota 8 *supra*, p. 175.

66 CICR, *Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts*, v. la nota 31 *supra*, pp. 17 y ss. [*Protección de víctimas de conflictos armados no internacionales*].

67 CICR, *Report on the Work of the Conference of Government Experts on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, CICR, Ginebra, agosto de 1971, pp. 50 y ss, en especial párrs. 301 y ss. [*Informe sobre los trabajos de la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados*].

Intervención de fuerzas multinacionales en un conflicto armado de carácter no internacional

En primer lugar, es necesario dejar en claro aquí que la presencia de fuerzas multinacionales en este contexto no necesariamente las convierte en partes en conflicto. Normalmente en estos casos, las fuerzas militares no están presentes para participar en las hostilidades sino que se despliegan en el marco de una operación típica de mantenimiento de la paz. Su misión no las autoriza a brindar asistencia a ninguna de las partes, sino que deben limitarse a realizar actividades de observación u ocupar zonas de interposición. Más aún, sólo pueden recurrir a la fuerza armada en ejercicio de la defensa propia. Con todo, las fuerzas multinacionales deben ser consideradas partes en el conflicto en dos situaciones. Primero, puede ocurrir que participen directamente en las hostilidades apoyando a una de las partes beligerantes. La misión de la ONU en el Congo (MONUC), por ejemplo, prestó asistencia militar al gobierno de la República Democrática del Congo contra la ofensiva de la oposición armada[68]. En segundo lugar, cuando las fuerzas armadas internacionales se despliegan sin prestar asistencia a ninguna de las partes beligerantes, su condición será determinada conforme a los criterios utilizados normalmente para evaluar la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional. Las tropas deben considerarse una parte del conflicto si su participación alcanza el nivel de intensidad requerido[69]. Éste no será el caso cuando se empleen las armas sólo en ejercicio de la defensa propia.

La naturaleza de los conflictos armados analizados aquí es problemática. Para la mayoría de los autores[70], estas situaciones son equivalentes a conflictos armados internacionales. En tanto son organizaciones internacionales las que deciden, definen y llevan a cabo las operaciones correspondientes, los conflictos en cuestión pertenecen a la categoría de internacionales. En ese caso, no tiene demasiada importancia si el adversario es un Estado o un grupo no gubernamental. Desde esa perspectiva, el escenario hipotético equivale a un conflicto armado internacional *sui generis*, siendo suficiente la condición particular de la organización involucrada para clasificarlo como tal. Aun así, la aplicación del derecho de los conflictos armados internacionales en este caso trae aparejados algunos problemas.

68 V., por ejemplo, secretario general de la ONU, *Fourth Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, S/2008/728, 21 de noviembre de 2008, párrs. 13 y 25. [*Cuarto informe especial del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo*].

69 V. el apartado "La guerra y los conflictos armados internacionales".

70 V., en particular, D. Shraga, "The UN as an Actor Bound by International Humanitarian Law", en L. Condorelli *et al*. (eds.), *The United Nations and International Humanitarian Law*, Pedone, París, 1996, p. 333; P. Benvenuti, "The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of UN Peace-Keeping", en Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, *Law in Humanitarian Crises: How Can International Humanitarian Law Be Made Effective in Armed Conflicts?*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995, pp. 96 y ss; C. Emanuelli, "United Nations Forces and Humanitarian Law", en L. Condorelli *et al*. (eds.), *The United Nations and International Humanitarian Law*, Pedone, París, 1996, pp. 357 y ss.; R. Kolb, *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, Bruylant, Bruselas, 2006, pp. 57 y ss.

En el caso hipotético en que el conflicto se desarrolla entre fuerzas multinacionales y grupos armados no estructurados, parece difícil exigir a las partes que observen el III Convenio de Ginebra de 1949. Desde otra perspectiva, que es la adoptada por el CICR, la aplicación del derecho internacional humanitario en ese caso debería depender de qué partes están en el conflicto en cada situación particular. El derecho de los conflictos armados internacionales se aplica, entonces, cuando se enfrentan fuerzas internacionales con fuerzas gubernamentales. Por el contrario, si en la lucha participan fuerzas internacionales y grupos no estatales, debe prevalecer el derecho de los conflictos armados no internacionales. Es decir que, en un mismo conflicto armado, el régimen jurídico aplicable en cada situación varía según cuáles sean los adversarios en cada situación[71].

Conflictos armados no internacionales que tienen lugar en territorios de varios Estados

Tanto el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra como el Protocolo adicional II establecen sus respectivos ámbitos de aplicación mencionando expresamente que el conflicto en cuestión tiene lugar en el territorio de un Estado Parte en esos instrumentos jurídicos. Sin embargo, en la práctica, muchos conflictos entre un gobierno y un grupo armado se llevan a cabo en el territorio de dos o más Estados. Algunos autores consideran que éstos constituyen un nuevo tipo de conflicto que no aparece en los textos vigentes. Las situaciones de ese tipo se denominan "conflictos armados transnacionales" o "conflictos extraestatales" y, según esos mismos autores, requieren la aplicación de un tipo especial de derecho internacional humanitario[72]. Respecto de estos conflictos, es útil distinguir varios escenarios posibles.

Conflictos armados no internacionales "exportados"

Las partes en un conflicto armado no internacional clásico (es decir, que se ajusta a las definiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra o del Protocolo adicional II) bien pueden continuar las hostilidades en el territorio de uno o

71 H. McCoubrey y N. D. White, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p. 172; L. Condorelli, "Le statut des forces des Nations Unies et le droit international humanitaire", en C. Emanuelli (ed.), *Les casques bleus: policiers ou combattants?*, Wilson & Lafleur Ltée, Montreal, 1997, p. 110; B. Tittemore, "Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations", *Stanford Journal of International Law*, vol. 33, 1997, p. 110; J. Pejic, "Status of Armed Conflicts", en E. Wilmshurst y S. Breau (eds.), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 94. Ciertos autores piensan que debería revisarse el derecho internacional humanitario para adaptarlo a las características de las fuerzas multinacionales. V., por ejemplo, R. Kolb, citado en la nota 70 *supra*, pp. 65 y ss.

72 V., en especial, R. S. Schöndorf, "Extra-State Armed Conflicts: Is There a Need for a New Legal Regime?", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 37, nº 1, 2004, pp. 61-75; G. S. Corn, "Hamdan, Lebanon, and the Regulation of Armed Conflict: The Need to Recognize a Hybrid Category of Armed Conflict", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 40, N.º 2, marzo de 2007.

más Estados con el consentimiento explícito o tácito del gobierno o los gobiernos implicados. (A este tipo de conflicto se lo denomina "exportado", "deslocalizado" o "extraterritorial".) En principio, las fuerzas gubernamentales que participan persiguen al grupo armado que busca refugio en el territorio de un Estado vecino. En ese tipo de situaciones, el conflicto no es internacional porque en él no toman parte dos o más Estados (como lo establece el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra), pues el Estado interviniente actúa con el consentimiento del Estado en cuyo territorio continúan las hostilidades.

El derecho que debe aplicarse en esos casos es materia de controversia. Algunos especialistas opinan que se trata de un tipo diferente de conflicto y recomiendan el desarrollo de una nueva forma de derecho internacional humanitario, un tercer sistema jurídico que se sumaría al derecho de los conflictos armados internacionales y al derecho de los conflictos armados no internacionales. Según esos autores, desde el punto de vista de las partes, estos conflictos armados son muy similares a los conflictos de carácter no internacional, pues participan en ellos fuerzas gubernamentales y grupos armados. Sin embargo, desde el punto de vista territorial, esos conflictos se caracterizan por la "internacionalización", ya que no están confinados al territorio de un único Estado sino que se desarrollan más allá de las fronteras, en el territorio de dos o más Estados[73]. Un nuevo régimen jurídico adaptado a esta tercera categoría podría dar como resultado, según la opinión de Schöndorf, una combinación del "derecho de los no combatientes en los conflictos armados interestatales" (tratamiento de civiles en manos enemigas, principio de distinción) y el "derecho de los combatientes en conflictos armados intraestatales" (protección y tratamiento de los heridos, enfermos y náufragos, ausencia de un estatuto jurídico para los adversarios capturados, etc.)[74]. El autor considera que no se justifica la existencia de una protección diferente para los no combatientes (es decir, los civiles que no participan directamente en las hostilidades) según el conflicto sea interestatal o intraestatal. En cambio, este tipo de distinción sería aceptable en el caso de los combatientes pues, en los conflictos intraestatales, los miembros de grupos armados no gozan de los privilegios que se otorgan a los soldados en los conflictos armados internacionales. Esta solución permitiría tener en cuenta los aspectos internos (naturaleza de las partes) e internacionales (extraterritorialidad) de esos conflictos.

Así y todo, no es fácil determinar si el factor territorial es decisivo en la clasificación de un conflicto armado como de carácter no internacional. En realidad, la referencia al territorio de una Alta Parte Contratante en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II tuvo como cometido asegurar que la aplicación de las normas pertinentes estuviese asociada a la jurisdicción de un Estado que hubiese ratificado los tratados en cuestión. En consecuencia, el objetivo de esa referencia no sería eliminar los "conflictos exportados" del ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario, sino que se trataría en realidad de un recordatorio —en el contexto del derecho de los conflictos armados no in-

73 V., en especial, Schöndorf, nota 72 *supra*, pp. 41 y ss.

74 Ibíd., pp. 45 y ss.

ternacionales— del principio en virtud del cual los convenios internacionales son vinculantes sólo para los Estados que los han aceptado.[75] No hay ningún obstáculo, entonces, para la aplicación de este régimen jurídico, incluso si las hostilidades continúan más allá de las fronteras de un único Estado. Además, puesto que los cuatro Convenios de Ginebra gozan de ahora ratificación universal, el CICR añade que, en la práctica, el criterio territorial establecido en el artículo 3 ha perdido su importancia. De hecho, tal como señala esta organización internacional, "cualquier conflicto entre fuerzas armadas estatales y grupos armados o entre estos grupos sólo puede tener lugar en el territorio de una de las Partes del Convenio"[76].

Conflictos armados no internacionales transfronterizos

Otra posibilidad es que las fuerzas armadas de un Estado se enfrenten con un grupo armado situado en el territorio de un Estado vecino. En ese caso, no hay extensión o exportación de un conflicto preexistente. Las hostilidades surgen en un contexto transfronterizo. Si el grupo armado actúa bajo el control de su Estado de residencia, cabe definir las hostilidades como un conflicto armado internacional entre los dos Estados implicados. En cambio, si el grupo actúa por iniciativa propia, sin estar al servicio del gobierno del Estado donde se encuentra, la clasificación del conflicto se torna más problemática. Cabe preguntarse si el empleo de la fuerza por parte de un Estado en el territorio de otro implica necesariamente la existencia de un conflicto armado internacional. Si es así, ¿debe considerarse a los miembros del grupo armado como civiles que participan directamente en las hostilidades? ¿Sería más apropiado pensar en un conflicto armado no internacional transfronterizo aunque surja entre los dos Estados un conflicto armado internacional paralelo? Por el contrario, ¿el conflicto deberá considerarse como de carácter no internacional sólo si el Estado de residencia del grupo armado acepta o tolera la intervención del Estado vecino? ¿La ausencia de consentimiento implica necesariamente que la situación corresponde a un conflicto armado internacional?[77] Por último, ¿constituye esta situación un nuevo tipo de conflicto, con lo que será necesario crearle un régimen jurídico propio?[78]

Un ejemplo reciente de una situación de este tipo es el del Líbano, el verano de 2006. Tras varios ataques lanzados por el brazo armado de Hezbolá contra

75 V. D. Jinks, "September 11 and the Laws of War", *Yale Journal of International Law*, vol. 28, 2003, pp. 36 y ss; M. Sassòli, "Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law", *Occasional Paper Series*, Universidad de Harvard, invierno de 2006, nº 6, p. 9; J. Cerone, "Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law and the Law of Non-International Armed Conflict in an Extraterritorial Context", *Israel Law Review*, vol. 40, nº 2, 2007.

76 CICR, *How Is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?*, v. la nota 23 *supra*, p. 3. V. también Moir, nota 39 *supra*, p. 31.

77 David considera que existe conflicto armado internacional cuando el grupo armado asegura representar al Estado y cuenta con el apoyo de un sector de la población (David, v. la nota 7 *supra*, p. 127).

78 Corn, quien clasifica este tipo de situaciones como "conflictos armados transnacionales", sostiene que se les deben aplicar los "principios fundamentales del derecho de los conflictos armados", es decir, fundamentalmente el art. 3 común a los Convenios de Ginebra y algunos principios que rigen la conducción de hostilidades (v. la nota 72 *supra*).

posiciones y aldeas en territorio israelí, el 12 de julio se inició un conflicto armado de alta intensidad. Ocho soldados israelíes murieron en el curso de las operaciones y otros dos fueron capturados. Las autoridades israelíes reaccionaron lanzando una ofensiva por tierra, mar y aire contra el Líbano. Las hostilidades continuaron hasta el 14 de agosto, fecha en que entró en vigor el cese del fuego acordada por los dos gobiernos implicados[79].

La Comisión de Investigación sobre el Líbano, creada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, consideró que la situación correspondía a un conflicto armado internacional. Sin embargo, según su criterio, las fuerzas armadas libanesas nunca participaron en las hostilidades. En su informe de noviembre de 2006, la Comisión señala que Hezbolá debería incluirse en la categoría de milicia "perteneciente a una parte del conflicto", tal como se la define en el artículo 4A(2) del III Convenio de Ginebra de 1949. Para sustentar esa opinión, apunta que Hezbolá, en tanto partido político legalmente reconocido, tiene representación en el Parlamento y en el gobierno del Líbano. Además, durante varios años, Hezbolá fue un movimiento de resistencia anti-israelí en el sur del Líbano, hecho reconocido por el presidente de ese país, quien se refirió al brazo armado de Hezbolá como "grupo de resistencia nacional"[80]. Así, en opinión de la Comisión, la guerra de 2006 fue de carácter internacional en virtud del vínculo existente entre Hezbolá y el Estado del Líbano en ese momento.

No obstante, existen dudas acerca de si los argumentos presentados por la Comisión realmente permiten concluir que esa situación coincide con la definición planteada en el artículo 4A(2) del III Convenio de Ginebra. En realidad, no hay argumentos suficientes para demostrar que existía una relación cercana entre los combatientes de Hezbolá y el gobierno del Líbano. Para que esa relación exista, los combatientes tendrían que haber actuado "en nombre del" gobierno[81]. En otras palabras, "para poder considerar a las tropas irregulares combatientes legítimos, las normas internacionales y la práctica de los Estados […] exigen que los soldados actúen bajo el control de una parte del conflicto armado internacional y que exista una relación de dependencia y alianza entre esas tropas y la parte en cuestión"[82]. Así debe entenderse la frase "perteneciente a una parte del conflicto" del artículo 4A(2) del III Convenio de Ginebra[83]. En el caso del Líbano, aparentemente no existía el grado de control necesario. Por el contrario, las autoridades libanesas manifestaron, en distintas ocasiones, que no sabían de los ataques que dieron origen al conflicto y que no estaban de acuerdo con ellos. Tal afirmación consta en una carta dirigida al secretario general

79 Si se desea conocer más a fondo las circunstancias y el curso del conflicto, v. Comisión de Investigación sobre el Líbano, *Report Pursuant to Human Rights Council Resolution S-2/1*, A/HRC/3/2, 23 de noviembre de 2006 [*Informe de conformidad con la resolución S-2/1 del Consejo de Derechos Humanos*].

80 Ibíd., párrs. 50-62.

81 J. Pictet *et al*. (eds.), *Geneva Convention III Relative to the Treatment of the Prisoners of War: Commentary*, CICR, Ginebra, 1960, p. 57 [*Comentario sobre el Tercer Convenio de Ginebra relativo al tratamiento de los prisioneros de guerra*].

82 TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Fallo (Sala de Apelaciones), v. la nota 2 *supra*, párr. 94.

83 Ibíd.

y al Consejo de Seguridad de la ONU[84]. En consecuencia, en este caso se necesitaría una doble clasificación jurídica. Además de un conflicto armado internacional entre Israel y el Líbano, la guerra de 2006 fue un conflicto armado no internacional entre Israel y Hezbolá, cuya característica distintiva fue su carácter transfronterizo[85]. Así pues, la naturaleza de los beligerantes —y no el carácter transfronterizo de la situación— constituye el criterio decisivo para la clasificación del conflicto[86].

Sin embargo, adoptar esta postura implica plantearse algunos interrogantes acerca de la aplicación de las normas jurídicas, en particular en lo que atañe a los combatientes capturados. El IV Convenio de Ginebra debería aplicarse en el caso de los miembros de Hezbolá detenidos, en tanto ciudadanos libaneses o de un Estado que no mantiene relaciones diplomáticas con Israel[87]. No obstante, los soldados israelíes capturados por el grupo armado sólo estarían protegidos por el derecho de los conflictos armados de carácter no internacional. Lo cual implicaba un problema respecto de la igualdad de los beligerantes. Si se considerara que el derecho de los conflictos armados no internacionales también se aplica a los detenidos en manos de Israel, se lograría la igualdad, pero el costo sería el debilitamiento de los criterios aplicables.

Otras interpretaciones se han propuesto para el conflicto libanés. Para algunos especialistas, la situación pone de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de conflicto armado, que no satisface la categoría de conflicto armado internacional ni la de conflicto armado no internacional y que por tanto exige la aplicación de un derecho internacional humanitario propio[88].

La lucha internacional contra el terrorismo

El debate acerca de la naturaleza de los conflictos armados transfronterizos ilustra también la discusión acerca de los enfrentamientos entre algunos Estados y Al Qaida. Aquí, el conflicto adopta la forma de ataques terroristas y operaciones antiterroristas en varios países. ¿Pueden considerarse estos acontecimientos en su conjunto como un conflicto armado (mundial transfronterizo) al que se aplicaría el derecho internacional humanitario?[89] ¿Se trata de un nuevo tipo de conflicto

84 V., en especial, *Identical Letters Dated 13 July 2006 From the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations Addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, A/60/938-S/2006/518, 13 de julio de 2006 [*Cartas idénticas fechadas el 13 de julio de 2006 enviadas por el Chargé d'affaires a.i. de la misión permanente del Líbano ante la ONU, dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad*].

85 V. David, nota 7 *supra*, p. 156.

86 L. Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 136.

87 IV Convenio de Ginebra, arts. 4(1) y (2).

88 V. la nota 78 *supra*.

89 V. J. C. Yoo y J. C. Ho, "The Status of Terrorists", trabajo de investigación de la Facultad de Derecho, Derecho Público y Teoría del Derecho de la Universidad de California en Berkeley nº 136, 2003. Jinks también considera que los ataques del 11 de septiembre de 2001 suponen un conflicto armado no internacional entre los Estados Unidos y Al Qaida y que el art. 3 común a los Convenios de Ginebra es aplicable en este caso (v. la nota 75 *supra*, pp. 11 y ss. y pp. 30 y ss.).

armado al que se debe aplicar un régimen jurídico que aún no se ha establecido?[90] ¿O se trata, en cambio, de un fenómeno que no está relacionado con los conflictos armados? Las mismas preguntas pueden formularse respecto de los grupos delictivos transnacionales. Algunos especialistas no dudan en referirse, por ejemplo, a la existencia de una "lucha mundial contra la droga"[91].

Los puntos centrales de este asunto ya se han analizado con detenimiento[92]. Aquí sólo diremos que las respuestas deben ser lo suficientemente flexibles para incluir los distintos tipos de conflictos armados contemplados en el derecho internacional humanitario. Básicamente, la forma en que opera Al Qaida no permite definirlo como un grupo armado que pueda considerarse una parte en un conflicto armado mundial no internacional. De acuerdo con lo que se conoce de su funcionamiento, parece tratarse de una red de células dispersas que operan en la clandestinidad[93]. Las células no cumplen con el criterio de organización requerido para que el conflicto sea definido como conflicto armado no internacional conforme al derecho internacional humanitario. No obstante, algunos expertos creen que no es imposible que un conflicto entre uno o más Estados y un grupo armado transnacional alcance ese nivel en un futuro[94]. En el asunto *Hamdan c. Rumsfeld*, la Suprema Corte de Estados Unidos parece haber adoptado esa postura al considerar que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 es aplicable a los integrantes de Al Qaida, y a las personas vinculadas con la organización, que fueron capturados en la lucha contra el terrorismo[95].

Más allá de este caso en particular, en algunos contextos, la lucha contra el terrorismo puede adoptar las características de un conflicto armado. Eso ocurre, por ejemplo, cuando se enfrentan Estados, como cuando Estados Unidos atacó Afganistán en octubre de 2001. La conflagración también podría ser equivalente a un conflicto armado no internacional (internacionalizado) clásico, como en Afganistán a partir del 19 de junio de 2002, fecha en la que se estableció el gobierno de transición. Con la asistencia de la coalición internacional, las nuevas autoridades

90 V. Schöndorf, nota 72 *supra*; Corn, nota 72 *supra*; R. D. Sloane, "Prologue to a Voluntarist War Convention", Artículo de investigación nº 07-09 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Boston, 2007. Balendra sugiere una opción adicional, que consistiría en recurrir a una definición variable de conflicto armado, que sería restringida cuando el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos no son concurrentes y amplia cuando sí lo son (N. Balendra, "Defining Armed Conflict", *Cardozo Law Review*, vol. 29, nº 6, 2008).

91 M. Kenney, "The Challenge of Eradicating Transnational Criminal Networks: Lessons from the War on Drugs", artículo presentado en el encuentro anual de la Asociación de Ciencia Política de Estados Unidos, 2002; D. M. Luna, "Narco-Trafficking: What Is the Nexus With the War on Terror?", 8 de octubre de 2008, disponible en línea en http://merln.ndu.edu/archivepdf/terrorism/state/110828.pdf (consultado el 9 de julio de 2009).

92 V. J. Pejic, "Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?", *British Yearbook of International Law,* 2004, pp. 85 y ss.

93 V., en especial, CICR, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Síntesis del Informe del CICR presentado en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, diciembre de 2003, pp. 232 y ss. v. también Pejic, nota 92 *supra*, pp. 85 y ss.; Sassòli, nota 75 *supra*, pp. 10-11.

94 Sassòli, v. la nota 75 *supra*, p. 9.

95 Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *Hamdan c. Rumsfeld*, 548 US 557 (2006), pp. 65-69.

debieron hacerse cargo de la intensa lucha contra tropas no estatales organizadas: los talibán.

Conclusión

En este análisis de los distintos tipos de conflictos armados contemplados en el derecho internacional humanitario, hemos puesto en evidencia las dificultades que entraña la clasificación de situaciones de violencia y, por ende, la decisión respecto de las normas que deben aplicarse. Estas dificultades están relacionadas en parte con las categorías jurídicas en sí, cuyo contenido es a veces impreciso en los textos de los tratados pertinentes. En ese sentido, el desarrollo de la práctica en el ámbito internacional resulta fundamental, pues permite evaluar las categorías a la luz de situaciones reales y así expresarlas en términos concretos. Probablemente, el aporte más valioso en este aspecto ha sido el del TPIY con relación al concepto de conflicto armado no internacional. En su jurisprudencia, dicho tribunal ha identificado los dos elementos constitutivos de este concepto y además ha elaborado un amplio abanico de criterios indicativos que permiten verificar su existencia en cada caso particular. Sin embargo, quedan por aclarar otros elementos que derivan de la tipología de los conflictos armados. La situación de la Franja de Gaza, por ejemplo, pone de manifiesto la complejidad del concepto de ocupación cuando se tienen en cuenta todos sus aspectos. Aún quedan cuestiones sin resolver; en particular, con respecto a los criterios que permiten determinar el momento de inicio y de finalización de una ocupación.

La clasificación de las situaciones de violencia armada se relaciona también con consideraciones políticas, pues las partes involucradas procuran interpretar los hechos conforme a sus propios intereses. Dentro del margen de discreción a que dan lugar los términos generales de las categorías jurídicas, es habitual que los Estados se rehúsen a admitir que son parte en un conflicto armado. En cambio, prefieren restarle importancia al hecho presentándolo como una operación para mantener el orden público. Así evitan la aplicación del derecho humanitario. Esta tendencia se ve impulsada por el hecho de que no existe un organismo internacional independiente autorizado a tomar decisiones sistemáticamente en aquellos casos que podrían corresponderse con alguna forma de conflicto armado. Si bien el CICR, cuya tarea se basa principalmente en el derecho internacional humanitario, informa a las partes involucradas en una situación de conflicto de las evaluaciones que realiza (a menos que ello no beneficie a las víctimas), las partes no están obligadas a aceptarlas. En esas condiciones, se torna aún más importante aclarar los conceptos pertinentes, con miras a reducir el margen de interpretación e incrementar la previsibilidad de aplicación del derecho internacional humanitario.

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La violencia armada en Estados frágiles: conflictos de baja intensidad, conflictos indirectos y operaciones esporádicas de aplicación de la ley por parte de terceros

Robin Geiss*

Robin Geiss es asesor jurídico de la División Jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja

Resumen

El proceso gradual de desestructuración de los Estados suele estar acompañado de violencia armada. Además de provocar estallidos ocasionales, en los Estados frágiles la violencia armada tiende a manifestarse con una intensidad relativamente baja, a menudo durante un período prolongado. El nivel real de violencia puede oscilar en torno al nivel de violencia comúnmente aceptado como el que desencadena la aplicación del derecho internacional humanitario (DIH). Por otro lado, a causa de los objetivos específicos que por lo general —aunque no necesariamente siempre— persiguen los grupos armados en situaciones de conflicto en Estados desestructurados, los efectos indirectos que trascienden las fronteras son bastante frecuentes. Así, la clasificación de la violencia armada en tales situaciones en función de las categorías de conflictos establecidas en el DIH da lugar a una serie de cuestiones bastante específicas. Además,

* El presente artículo refleja la opinión del autor y no necesariamente la del CICR.

los Estados débiles, en vías de desestructuración y, en última instancia, los fallidos, se perciben cada vez más como una amenaza clave para la seguridad internacional. Los Estados parecen tender cada vez más a tomar el lugar de gobiernos incapacitados y asumir funciones esporádicas de mantenimiento del orden, con el objeto de mantener la amenaza a la seguridad observada dentro de un margen tolerable. Un buen ejemplo de esto son las medidas actuales para reprimir los actos de piratería frente a las costas de Somalia. Desde que en la resolución 1851 el Consejo de Seguridad esbozara al menos la posibilidad de aplicar el DIH en ese contexto específico, la aplicación de este régimen jurídico a operaciones esporádicas de aplicación de la ley por parte de terceros exige también un análisis más exhaustivo.

***

El complejo proceso de lo que comúnmente se denomina "desestructuración del Estado" está por lo general acompañado de un conflicto armado, y normalmente se lo asocia con éste. En efecto, es muy frecuente que estos fenómenos sean simultáneos y se refuercen mutuamente, siendo a menudo uno el origen del otro. La ausencia de un control gubernamental efectivo y la incapacidad de ejercer las funciones básicas del Estado son terreno fértil para el desorden, el delito y, en última instancia, el conflicto armado. A la inversa, la violencia interna y el conflicto armado son causas de inestabilidad y catalizadores potenciales de la desestructuración del Estado. Una vez que se inicia esta espiral descendente, la probabilidad de una crisis prolongada aumenta enormemente. Por más de una década, el Consejo de Seguridad ha calificado a la situación en Somalia como una amenaza para la paz. Esta situación crea innumerables desafíos humanitarios y da lugar a una serie de complejas cuestiones jurídicas de diversos niveles, que varían desde el *jus ad bellum* hasta el *jus in bello.* Este artículo se centrará principalmente en este último.

En un entorno donde el Estado, como principal destinatario de obligaciones jurídicas internacionales, en especial en lo concerniente a los derechos humanos[1], es en gran medida inexistente, resulta fundamental determinar el marco de derecho humanitario aplicable y trabajar en favor de la creación de incentivos para su cumplimiento. Este cumplimiento del DIH a lo largo del conflicto armado puede ser un primer paso, por cierto tentativo, en pos de recuperar el Estado de derecho y reconciliar las facciones enfrentadas en el período que sigue a las hostilidades. No obstante, la complejidad y la particular dinámica de la violencia armada en Estados frágiles, en vías de desestructuración y fallidos, y la diversidad y la inestabilidad relativa de los actores, a menudo sumadas a las actividades de redes terroristas y criminales transnacionales, hacen que sea especialmente difícil determinar el marco jurídico aplicable y dictaminar si la situación ha de ser clasificada como conflicto armado conforme a la definición del DIH.

Sobre la base de estos elementos, en el breve artículo que sigue a continuación se examina hasta qué punto y, en su caso, en qué medida la situación específica de los Estados fallidos y en vías de desestructuración (es decir, la ausencia de

1 Sin embargo, v. Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

control gubernamental en un Estado determinado) influye en la clasificación de la violencia armada como un conflicto armado en virtud del DIH. Asimismo, se analizarán dos fenómenos que por lo general, aunque no necesariamente siempre, acompañan a los conflictos en los Estados frágiles: (a) los efectos indirectos que los enfrentamientos armados generan en países limítrofes y (b) el ejercicio de funciones de aplicación de la ley específicas y muy limitadas por parte de terceros que buscan llenar el vacío dejado por un gobierno incapacitado. Los efectos indirectos en el ámbito regional son frecuentes en situaciones de conflicto en Estados fallidos: aumentan el número de actores que participan en el conflicto y añaden un elemento transfronterizo internacional que puede complicar una clasificación precisa de la situación. Más aun, en tiempos de terrorismo transnacional y de poderosas redes criminales que operan a escala internacional, es mucho más probable que los Estados perciban la ausencia de control gubernamental en un Estado determinado como una amenaza potencial a sus propios intereses en materia de seguridad[2]. Por ello, es posible que se inclinen cada vez más a intervenir y a asumir funciones rudimentarias y bastante esporádicas de mantenimiento del orden, suficientes para mantener la amenaza percibida para la seguridad dentro de niveles tolerables. Un buen ejemplo de ello son las actuales medidas para reprimir los actos de piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia[3]. Estas medidas de aplicación de la ley por parte de terceros pueden superponerse con un conflicto armado en curso entre actores locales y añadir un nuevo nivel de intrincadas cuestiones relativas a la identificación del marco jurídico aplicable.

Condición de Estado frágil: Estados débiles, Estados en vías de desestructuración y Estados desestructurados

Quizá la mejor definición de la condición de Estado frágil pueda darse en términos de estructuras e instituciones estatales con graves anomalías en el desempeño de sus tareas y funciones clave con respecto a sus ciudadanos[4]. En términos de derecho público internacional, el criterio pertinente es la pérdida del control gubernamental que, como es lógico, puede variar en cuanto a forma y envergadura[5]. Obviamente, este concepto abarca un amplio espectro de Estados[6]. La pérdida del control gubernamental y de la capacidad de ejercer las funciones básicas del Estado

2 V., por ej., *European Union, A secure Europe in a better world: European Security Strategy* (en adelante *European Security Strategy*), Bruselas, diciembre de 2003, pág. 3 y ss., disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (consultado el 2 de julio de 2009).

3 V. Resolución 1851 del Consejo de Seguridad, del 16 de diciembre de 2008.

4 Ulrich Schneckener, *Internationales Statebuilding: Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*, trabajo de investigación para SWP, Instituto alemán de política internacional y seguridad (SWP), Berlín, octubre de 2007, p. 7; disponible en http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3993 (consultado el 2 de julio de 2007).

5 Robin Geiss, *"Failed States", Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Duncker and Humblot, Berlín, 2005.

6 V. Robert I. Rotberg, "Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators", en R. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2003, págs. 1-25.

es un proceso gradual; en ciertas ocasiones, puede incluso deberse a una política deliberada más que a la "debilidad" en el verdadero sentido del término[7]. La incapacidad de un Estado de llevar a cabo eficazmente una u otra de sus dos funciones básicas —a saber, brindar seguridad y garantizar el bienestar y el estado de derecho— es algo frecuente[8], en tanto la incapacidad de desempeñar ninguna de ellas es bastante excepcional. De igual modo, mientras que la pérdida de control sobre algunas partes delimitadas del territorio de un Estado es poco frecuente, la pérdida total y prolongada del control central sobre la totalidad del territorio es inusual y podría decirse que justifica la categorización específica y la sugestiva designación de Estado desestructurado, teniendo en cuenta las diversas repercusiones que ello supone en el plano internacional. Incluso en Estados débiles, desestructurados y en vías de desestructuración, el caos y la anarquía no son necesariamente la regla, ni tampoco prevalecen forzosamente en todo el país[9]. A menudo vuelven a surgir formas enfrentadas de un orden político rudimentario basado en estructuras tradicionales de gobierno comunitario autónomo, al tiempo que las estructuras centrales se debilitan. En ese caso, varias entidades no estatales reclaman o en los hechos ejercen el monopolio del uso de la fuerza limitado al ámbito local y controlan el acceso a los recursos naturales, la infraestructura existente y la ayuda humanitaria internacional[10]. Por lo tanto, los intentos de reconstrucción del Estado —por definición destinados a restablecer el monopolio central de éste sobre el uso de la fuerza— son percibidos como hostiles por aquellos que han establecido monopolios de poder local consolidados, puesto que la construcción del Estado, en el sentido tradicional de la palabra, exige una redistribución del poder que los perjudicaría.

Para comprender más cabalmente la amplia variedad de Estados frágiles, con frecuencia se sugiere hacer una distinción entre Estados débiles, Estados en vías de desestructuración y Estados desestructurados o fallidos. Con respecto a esta última categoría, pareciera existir un consenso generalizado en cuanto a que el único "Estado fallido" en este sentido estricto es Somalia, donde, a pesar del establecimiento de un Gobierno Federal de Transición (GFT) en 2000 y de períodos esporádicos de un aparente resurgimiento de la estabilidad, en términos generales no ha existido casi ningún control gubernamental desde que el ex presidente Siad Barre fuera derrocado en 1991. No obstante, podría decirse que, incluso en este caso tan extremo de pérdida prolongada de control gubernamental, ni la soberanía del país ni su condición de Estado (porque, después de todo, uno de los criterios que definen

7 A fin de consolidar su poder en la capital, los gobiernos pueden optar por descuidar la periferia, quizá incluso para instigar el desgaste o el conflicto de modo de desviar las tensiones de la capital y, al mismo tiempo, "subcontratar" deliberadamente el desempeño de ciertas funciones del Estado. V. A. Weber, *Kriege ohne Grenzen und das "erfolgreiche Scheitern" der Staaten am Horn von Afrika*, trabajo de investigación para SWP, Berlín, septiembre de 2008, p. 6.

8 V. U. Schneckener, *"States at risk: Zur analyse fragiler Staatlichkeit"*, en U. Schneckener (ed.), *Fragile Staatlichkeit*, Nomos, Baden-Baden, 2006, págs. 9-40.

9 U. Schneckener, *How transnational terrorists profit from fragile states*, trabajo de investigación para SWP, Berlín, 2004, págs. 5, 10; disponible en: http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=2406 (consultado el 9 de julio de 2009).

10 U. Schneckener, "Fragile statehood, armed non-state actors and security governance", en A. Bryden y M. Caparini (eds.), *Private Actors and Security Governance*, Berlín, 2006, págs. 23, 34.

la condición de Estado es el ejercicio de un control gubernamental efectivo) nunca fueron cuestionados seriamente[11]. Por ejemplo, las resoluciones 1816, 1833, 1846 y, más recientemente, la resolución 1851 del Consejo de Seguridad (que versan sobre la represión de la piratería frente a las costas de Somalia), si bien reconocen la incapacidad del Gobierno de Transición de reprimir la piratería en la región, explícitamente reafirman el respeto de la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la unidad de Somalia[12]. Posiblemente, esta afirmación deba atribuirse sólo a la mera existencia del Gobierno de Transición. En 1992, las resoluciones 733 (1992) y 794 (1992) del Consejo de Seguridad (basadas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas) no incluyeron ninguna afirmación explícita sobre la soberanía de Somalia[13], pero tampoco la pusieron en duda ni cuestionaron su condición de Estado. De hecho, durante todo el tiempo transcurrido desde 1992, y a pesar de su escaño a menudo vacío, Somalia siguió siendo miembro indiscutido de las Naciones Unidas[14]. De igual modo, a pesar de sugerencias ocasionales sobre los Estados fallidos respecto de ciertas limitaciones (a través de una reducción teleológica) a la prohibición del uso de la fuerza según lo establecido en el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas y del principio de no intervención previsto en su artículo 2(7)[15], tampoco se ha puesto en tela de juicio la continuidad de un Estado que carece de control gubernamental incluso durante un período prolongado[16].

Estado fallido: un problema de alcance mundial

En 1992, la resolución 794 del Consejo de Seguridad fue considerada un hito, dado que, sin hacer referencia explícita a ningún efecto transfronterizo, confirmó una amenaza para la paz en el sentido de lo dispuesto por el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, únicamente sobre la base de "la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia"[17]. Durante los años siguientes, los Estados desestructurados y en vías de desestructuración fueron asociados en primer término con las catástrofes humanitarias y, en vista del riesgo de efectos indirectos en el ámbito local, eran considerados, a lo sumo, un problema regional. Esta percepción cambió, por lo menos a partir de septiembre de 2001. En la actualidad, se entiende

11 Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, 23 de diciembre de 1933; LNTS Vol. CLXV, 25. Según el artículo 1º de la Convención de Montevideo: "El Estado como persona de derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos: (a) población permanente; (b) territorio determinado; (c) gobierno; y (d) capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados". V. también J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

12 V. resoluciones del Consejo de Seguridad 1816, del 2 de junio de 2008; 1838, del 7 de octubre de 2008; 1846, del 2 de diciembre de 2008; y 1851, del 16 de diciembre de 2008.

13 Resoluciones del Consejo de Seguridad 733, del 23 de enero de 1992 y y 794, del 3 de diciembre de 1992.

14 Según los artículos 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas, únicamente los Estados pueden ser miembros de las Naciones Unidas.

15 Matthias Herdegen, "Der Wegfall effektiver Staatsgewalt", en *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 34, 1996, p. 49 (págs. 58 y ss.).

16 V., por ej., Daniel Thürer, "El Estado desestructurado y el derecho internacional", *International Review of the Red Cross*, N.º 836, 1999, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

17 Resolución del Consejo de Seguridad 794, 3 de diciembre de 1992.

que la desestructuración del Estado en y por sí misma es una cuestión de alcance mundial, en gran medida por el atractivo que los Estados débiles revisten para las redes terroristas transnacionales y para las organizaciones criminales transnacionales, independientemente de la grave crisis humanitaria que representan[18]. Afganistán y Pakistán se han convertido en prioridades en materia de seguridad para la comunidad internacional; tanto el informe sobre la Estrategia de Seguridad Nacional (2002) de Estados Unidos como el informe sobre la Estrategia de Seguridad Europea (2003) han identificado el fracaso del Estado como una amenaza grave para la seguridad internacional[19]. En 2009, en medio de la confusión creada por la crisis económica y financiera mundial, el riesgo de la aparición de nuevas estructuras estatales débiles y de otros casos de Estados desestructurados es, sin duda, más relevante que nunca[20]. Resta por ver si el Consejo de Seguridad se hará eco de esta tendencia y algún día considerará que la desestructuración del Estado como tal constituye una amenaza para la paz en el sentido del artículo 39, independientemente de la crisis humanitaria en ciernes. Una perspectiva más acertada sería considerar la condición de Estado frágil meramente como un catalizador de potenciales amenazas para la paz, en lugar de una amenaza *per se*[21]. No obstante, la experiencia del pasado ha demostrado que, una vez que las amenazas potenciales comúnmente asociadas con la condición de Estado frágil empiezan a materializarse[22], los efectos de la condición de Estado frágil que se fortalecen mutuamente y las

18 Se ha comprobado que los Estados débiles y en vías de desestructuración, en los que puede eludirse la supervisión gubernamental, por lo general resultan, —salvo en el caso de Afganistán— más atractivos para las redes terroristas transnacionales que requieren un cierto nivel de infraestructura, que los Estados fallidos y las zonas afectadas por conflictos armados a gran escala. V. Schneckener, nota 4 *supra*, p. 30.

19 La Casa Blanca, *The National Security Strategy of the USA*, septiembre de 2002, p. 4, disponible en http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf (consultado el 2 de julio de 2009); Unión Europea, *European Security Strategy*, nota 2 *supra*, p. 5. V. también *Report on the implementation of the European Security Strategy*: *Providing security in a changing world*, S407/08, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf (consultado el 2 de julio de 2009).

20 Fue básicamente en este marco que el Gobierno suizo (junto con la OCDE, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OTAN) convocó la Conferencia 3C (así denominada porque las 3 C aluden a un enfoque coherente, coordinado y complementario), celebrada en marzo de 2009. Documento disponible en: http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Papers/media/Afghanistan%20paper%20final%20final.pdf (consultado el 9 de julio de 2009).

21 V. Schneckener, nota 10 *supra*, p. 24.

22 El informe sobre Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos señala: "Estados Unidos ahora se ve amenazado no tanto por Estados conquistadores sino por Estados fallidos". V. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, septiembre de 2002. La Estrategia de Seguridad Europea de la Unión Europea, nota 2 *supra*, p. 5, hace hincapié en que "el colapso del Estado puede vincularse a amenazas evidentes, tales como el crimen organizado o el terrorismo. La desestructuración del Estado constituye un fenómeno alarmante, que socava el gobierno global y contribuye a la inestabilidad regional". El informe, elaborado a instancias del secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, y titulado *Un mundo más seguro*, destaca que el tema de la condición de Estado frágil constituye hoy en día el núcleo de los problemas de seguridad más importantes e identifica seis "grupos de amenazas", aunque no clasifica como amenaza a los Estados desestructurados o en vías de desestructuración como tales. V. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York, 2004, págs. 23 y ss.

diversas amenazas para la seguridad muy pronto conducirán a una crisis persistente y consolidada cada vez más difícil de enfrentar. En el párrafo 11 del preámbulo a la resolución 1851 del Consejo de Seguridad, se determina en particular "que los incidentes de piratería y robo a mano armada en el mar en aguas frente a las costas de Somalia agravan la situación en Somalia, que sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región"[23]. Los Estados quizá tiendan cada vez más a buscar la manera de aplicar medidas más preventivas y menos costosas. Al clasificar la desestructuración del Estado —y, más específicamente, la ausencia de control gubernamental y la incapacidad para llevar a cabo funciones básicas de aplicación de la ley— como una amenaza para la paz, se está allanando el camino para un enfoque preventivo de esas características.

Estados débiles, en vías de desestructuración y desestructurados: relaciones internacionales

En un sistema internacional fundamentalmente centrado en el Estado que, tras dos guerras mundiales, estaba ante todo diseñado para poner freno a Estados demasiado poderosos, la conceptualización y la integración de Estados demasiado débiles han resultado muy problemáticas. Los Estados que carecen de un gobierno central no sólo son incapaces de ejercer las funciones estatales esenciales en el plano interno, sino que tampoco pueden funcionar en el plano internacional. Esto tiene repercusiones de amplio alcance. Sin un gobierno representativo, un Estado no puede celebrar acuerdos internacionales e incluso puede ser incapaz de solicitar y consentir en la urgente y necesaria intervención de terceros; los canales diplomáticos permanecen aletargados y la representación internacional —si la hubiere— se reduce a su mínima expresión[24]. Por lo tanto, los Estados débiles, en vías de desestructuración y, en especial, los Estados desestructurados son proclives al aislamiento internacional. En 1999, el secretario general de las Naciones Unidas señaló que "la representación del pueblo somalí en foros intergubernamentales e internacionales [es] inexistente"[25]. Más aun, los canales a través de los cuales se suele brindar asistencia nacional están tradicionalmente "centralizados en el Estado". Se concentran en instituciones estatales reconocidas y establecidas, como los diversos ministerios o —en el caso de la ayuda financiera— en bancos nacionales o centrales. Resulta elocuente, quizá, que ya en 1999 el Secretario General de la ONU instara a organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Europeo de Desarrollo a mostrar flexibilidad en situaciones en las que un gobierno central y las instituciones públicas fueran inexistentes[26]. El Acuerdo de Cotonou, en particular, reconoce explícitamente el apoyo a aquellos Estados que, en ausencia de instituciones gubernamentales normalmente establecidas, no hayan

23 Resolución del Consejo de Seguridad 1851, 16 de diciembre de 2008.
24 Geiss, nota 5 *supra*, págs. 129-150.
25 Informe del Secretario General sobre la situación en Somalia, S/1999/882, 16 de agosto de 1999, párr. 63.
26 Ibíd., párr. 72.

logrado firmar o ratificar el Acuerdo[27]. No obstante, los organismos gubernamentales a menudo tienen cierta predisposición, basada en su *modus operandi* común, a relacionarse con otros organismos públicos e instituciones estatales reconocidas, y parecería que esta predisposición a relacionarse con diversas entidades (no estatales) en el terreno podría fortalecerse, en especial en el marco de un enfoque que abarque la totalidad del gobierno[28].

La clasificación jurídica de violencia armada dentro de un Estado fallido

Teniendo en cuenta que el análisis jurídico de estas situaciones exige un cierto grado de generalización, puede decirse que, típicamente, el escenario de conflicto en un "Estado fallido" consiste en las hostilidades que libran entre sí diversos grupos armados. Ante la ausencia de las fuerzas gubernamentales, este escenario no puede clasificarse ni como un conflicto armado internacional ni como un conflicto armado no internacional en el sentido del artículo 2(1) del Protocolo adicional II[29]. Por ello, desde el comienzo, sólo resultan potencialmente aplicables el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, referido a los conflictos armados que tienen lugar entre facciones armadas dentro de un país y en los que no interviene el gobierno[30], así como aquellas reglas del derecho internacional humanitario consuetudinario que resultan aplicables en el umbral específico establecido por el artículo 3 común[31].

"Conflictos de baja intensidad"

En una situación de Estado fallido sin interferencia externa de terceros Estados, la cuestión decisiva radica, entonces, en determinar si se ha llegado al umbral de un conflicto armado no internacional. En el caso *Tadic*, el Tribunal Penal

27 Ésta fue una reacción al hecho de que precisamente Somalia no había logrado firmar el Convenio de Lomé IV, lo que constituía un requisito para acceder al beneficio de los Fondos Europeos de Desarrollo séptimo y octavo. Según lo establecido en el artículo 93(4) del Acuerdo de Cotonou, que reemplazó al Convenio de Lomé en 2000, el Consejo de Ministros puede decidir otorgar un apoyo especial a miembros del Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico que, en ausencia de instituciones gubernamentales normalmente establecidas, no hayan logrado firmar o ratificar este Acuerdo.

28 V. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Whole of government approaches to fragile States*, París, 2006, disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf (consultado el 8 de julio de 2005).

29 Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a los conflictos armados no internacionales. De hecho, y naturalmente, diversos grupos armados mantienen relaciones con los Estados y pueden recibir algún tipo de apoyo de parte de éstos, y el caos generalizado bien puede ser el resultado de políticas gubernamentales internacionales. Sin embargo, el apoyo indirecto puede tomar diversas formas y, en la mayoría de los casos, los Estados se muestran interesados en mantener dicho apoyo en secreto y evitar que les sea atribuido, lo que probablemente influiría en la clasificación del conflicto armado, aunque éste seguiría clasificándose como un conflicto armado no internacional si los Estados participan sólo en un lado del conflicto.

30 Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *Prosecutor v. Tadic*, Caso IT-94-1, Fallo sobre la moción de la defensa para la apelación interlocutoria sobre jurisdicción (en adelante la Apelación sobre jurisdicción), 2 de octubre de 1995, párrafos 67, 70.

31 V. también Geiss, nota 5 *supra*, págs. 225-244.

Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) afirmó que el conflicto armado no internacional definido en el artículo 3 común se produce cuando existe una situación de violencia armada prolongada entre grupos armados organizados dentro de un Estado[32]. Si bien tomaron el caso *Tadic* como punto de partida[33], en algunos fallos posteriores del TPIY se ha prestado especial atención a la intensidad de la violencia armada y se ha ahondado en el nivel de organización que se requiere de los grupos armados participantes[34]. En el caso *Limaj*, el TPIY confirmó que "la determinación de la existencia de un conflicto armado se basa exclusivamente en dos criterios: la intensidad del conflicto y la organización de las partes…"[35] . En la práctica, al considerar cada caso individualmente, puede resultar problemático determinar este umbral (a saber, la intensidad y existencia de una situación de violencia armada prolongada como así también un nivel mínimo cierto de organización de los grupos armados implicados). Sobre todo en situaciones de conflicto en países débiles, en vías de desestructuración o desestructurados, la estructura organizativa de las partes implicadas suele ser bastante básica y el nivel de violencia a veces oscila en torno al umbral de violencia fijado en el artículo 3 común.

Los Estados desestructurados y en vías de desestructuración son asociados a menudo a "conflictos de baja intensidad" en los cuales los niveles fluctuantes de violencia y los estallidos esporádicos de hostilidades predominan por encima de las operaciones de combate sostenido y las operaciones militares a gran escala. Las armas pequeñas y las herramientas burdas como machetes y hachas son las armas que prevalecen en esas situaciones de conflicto y los combatientes, en parte inte-

32 TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, Apelación sobre jurisdicción, nota 30 *supra*, párr. 70. V. también Sonia Boelaert-Suominen, "The Yugoslav Tribunal and the common core of humanitarian law applicable to all armed conflicts", *Leiden Journal of International Law*, vol. 13, 2000, p. 619, en págs. 632 y ss.; Ch. Greenwood, "The development of international law by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 2, 1998, p. 97, en p. 114.

33 Para un análisis detallado de esta jurisprudencia, v. Eve LaHaye, *War Crimes in Internal Armed Conflicts*, Cambridge 2008, págs. 9 y ss.

34 V., por ej., TPIY, *Prosecutor v. Furundzija*, Caso IT-95-17/1-T, sentencia (Sala de Primera Instancia), 10 de diciembre de 1998, párr. 59; TPIY, *Prosecutor v. Kunarac*, Caso IT-96-23-T / IT-96-23/1-T, sentencia (Sala de Primera Instancia), 22 de febrero de 2001, párrafos 567-69; TPIY, *Prosecutor v. Mucic et al.* (Campamento de Celebici), Caso IT-96-21, sentencia (Sala de Primera Instancia), 16 de noviembre de 1998, párrafos 183-92; TPIY, *Prosecutor v. Limaj*, Caso IT-03-66-T, sentencia (Sala de Primera Instancia), 30 de noviembre de 2005, párrafos 83-174.

35 TPIY, *Prosecutor v. Limaj*, nota 34 *supra*, párr. 170. En la bibliografía y en la jurisprudencia internacional, se han sugerido diversos criterios indicativos destinados a facilitar la determinación de si una situación particular ha alcanzado el umbral establecido para clasificarla como un conflicto armado no internacional: TPIY, *Prosecutor v. Haradinaj*, Caso IT-04-84-T, sentencia (Sala de Primera Instancia), 3 de abril de 2008, párrafos 49, 60; TPIY, *Prosecutor v. Limaj*, nota 34 *supra*, párrafos 94—134; La Haye, nota 33 *supra*, págs. 5 ss. Con respecto a la intensidad de la violencia armada, se han tenido en cuenta los siguientes factores: la recurrencia y la gravedad de los ataques, la expansión territorial y temporal de la violencia, el "carácter colectivo" de las hostilidades, el control sobre el territorio, la distribución y el tipo de armas utilizadas y si el conflicto recibió la atención del Consejo de Seguridad o, yendo un paso más allá, si fue abordado específicamente o incluso clasificado como tal por el Consejo de Seguridad; v. G. Nolte, "The different functions of the Security Council with respect to humanitarian law", en V. Lowe, A. Roberts et al. (eds.), *The Security Council and War*, Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 519—535. En cambio, el caso *Limaj* ha resultado particularmente instructivo en cuanto al grado de organización que se requiere de un grupo armado.

grados por niños soldados y otros reclutas forzados, con frecuencia apenas tienen entrenamiento, son inexpertos y, en el mejor de los casos, están organizados de un modo muy rudimentario. La ausencia de enfrentamientos militares a gran escala se explica por el hecho de que, en los Estados desestructurados o en vías de desestructuración, los conflictos se caracterizan por una cambiante variedad de facciones enfrentadas que, a diferencia de las que existen en conflictos tradicionales en los que se lucha contra un régimen, rara vez buscan ganar el poder central y derrocar al gobierno central, dado que ello significaría luchar contra fuerzas militares más organizadas. En cambio, intentan alcanzar el control regional en determinados centros estratégicos y económicos[36]. Motivados fundamentalmente por el rédito económico y —a diferencia de las fuerzas de la guerrilla en conflictos librados contra un régimen— en gran medida independientes de la aceptación de la población civil local y relativamente indiferentes a ella, estas facciones tienen poco o ningún interés en ejercer funciones básicas del Estado o en asumir responsabilidad sobre una zona amplia del territorio nacional[37]. Más que derrotar al enemigo, noción que es inherente a las normas del derecho humanitario sobre la conducción de las hostilidades, para las facciones puede ser más importante crear y mantener la inestabilidad social, desbaratar y disolver las redes comunitarias tradicionales y, en términos más generales, evitar el resurgimiento del control estatal efectivo sobre ciertas partes del país. En 1992, al describir la situación en Somalia, el Consejo de Seguridad se refirió a la "proliferación del bandidaje armado" y mencionó el "estallido esporádico de hostilidades"[38]. En este marco, podría haber surgido algún debate sobre la clasificación de la situación en Somalia a lo largo de todo el período comprendido entre 1992 y 2009 como conflicto armado no internacional. Sin embargo, en el pasado, incluso tras el establecimiento del Gobierno Nacional de Transición en 2000 y dejando de lado la interferencia de otros Estados, la situación en Somalia siempre ha sido clasificada como tal, sin prestar ninguna atención especial a la definición de conflictos armados y situaciones de violencia que se mantienen por debajo de ese umbral[39].

Sin duda, esta clasificación parece sostenible, sobre todo teniendo en cuenta la conclusión de la CIDH en el famoso fallo sobre La Tablada, en el que

36 Schneckener, nota 4 *supra*, p. 13.

37 Schneckener, nota 10 *supra*, p. 23.

38 Resoluciones del Consejo de Seguridad 775 del 28 de agosto de 1992, 767 del 24 de julio de 1992 y 897 del 4 de febrero de 1994.

39 Según el informe del experto independiente de la ONU para la situación de los derechos humanos en Somalia del 14 de enero de 2002: "… el derecho internacional humanitario referido a conflictos armados no internacionales se aplica a la totalidad del territorio somalí, con prescindencia de si una zona específica está inmersa o no en la lucha activa"; E/CN.4/2002/119, 14 de enero de 2002, párr. 31. En el informe se señaló además que: "Esta aplicación se extiende al gobierno regional de "Puntlandia" en el noreste, que se considera parte de Somalia, como así también a "Somalilandia", que busca hacer valer su independencia, aunque no haya ningún reconocimiento internacional de su estatuto separado" (ibíd.). El mencionado experto independiente había también coincidido en que "… todas las partes del conflicto [en Somalia] están sujetas a las leyes y costumbres aplicables en conflictos armados de naturaleza no internacional", E/CN.4/2000/110, 26 de enero de 2000. Para clasificaciones similares, v. también, por ej., E/CN.4/1999/103, 18 de febrero de 1993, párr. 34; E/CN.4/1997/88, 3 de marzo de 1997, párr. 55; E/CN.4/1998/96, 16 de enero de 1998, párr. 12.

la Comisión sostuvo lo siguiente: "Es importante comprender que la aplicación del artículo 3 común no requiere que existan hostilidades generalizadas y de gran escala, o una situación que se pueda comparar con una guerra civil en la cual grupos armados de disidentes ejercen el control de partes del territorio nacional"[40], y a la luz de la decisión de la Sala de Primera Instancia del TPIY en el caso Limaj de que "cierto grado de organización de las partes bastaría para determinar que existe un conflicto armado"[41]. No obstante, la supuestamente simple clasificación de conflictos de baja intensidad en un entorno de Estado fallido como situaciones de conflicto armado no internacional plantea la pregunta de por qué los niveles de violencia potencialmente similares, por ejemplo la violencia en zonas urbanas de recursos bajos o inexistentes en algunas ciudades importantes (en especial en América Latina), en la que participan bandas de delincuentes y ciertas formas de milicias que mantienen vínculos más o menos estrechos con la policía, no han sido clasificados como tales y que, de hecho, ni siquiera se haya considerado esa posibilidad[42]. En un nivel más abstracto, también cabe preguntarse si ciertas situaciones con niveles (teóricamente) similares de violencia podrían clasificarse de un modo diferente dependiendo de si existe o no un control gubernamental total efectivo (como en Brasil) o no (como en Somalia).

Dado que la pérdida total del control gubernamental es un hecho excepcional, la práctica estatal desarrollada hasta ahora es escasa y no permite llegar a una respuesta definitiva sobre si, en situaciones de Estado fallido, un umbral de violencia y de estructura organizativa algo menor bastaría para cumplir con los requisitos jurídicos para clasificar al conflicto como un conflicto armado no internacional. Después de todo, en lo que concierne a Somalia, el Consejo de Seguridad siempre ha reconocido la "naturaleza excepcional" y "el carácter único de la situación en Somalia", desde 1992 hasta el presente[43]. En teoría, por supuesto, se

40 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Juan Carlos Abella vs. Argentina (Caso La Tablada)*, N.º 11.137, Informe 55/97, párr. 152. El umbral relativamente alto identificado por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) en el caso *Akayesu*, en el que se sostuvo que el artículo 3 común exige que los grupos armados estén "organizados como militares en posesión de una parte del territorio nacional", no ha gozado de una aceptación generalizada y es considerado excesivamente alto — v. TPIR, *Prosecutor v. Akayesu*, Caso ICTR-96-4-T, sentencia (Sala I), párr. 619.

41 TPIY, *Prosecutor v. Limaj*, nota 34 *supra*, párr. 89.

42 V., por ej., la compilación preparada por la OACDH sobre Brasil, A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 28 de febrero de 2008, disponible en: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/Bra_UN_comp.pdf (consultado el 9 de julio de 2009); presentación de *Human Rights Watch* al Consejo de Derechos Humanos, 8 de abril de 2008, disponible en: http://www.hrw.org/en/news/2008/04/06/universal-periodic-review-brazil (consultado el 9 de julio de 2009).

43 En recientes resoluciones del Consejo de Seguridad (1816, 1846 y 1851) —aunque referidas a la represión de la piratería— no sólo se subrayó la particular situación en Somalia sino que se destacó explícitamente que no debería considerarse que dichas resoluciones sientan precedente en el derecho consuetudinario internacional. En el párrafo 10 de su resolución 1851, del 16 de diciembre de 2008, el Consejo de Seguridad afirma que "la autorización otorgada en la presente resolución solo es aplicable a la situación existente en Somalia y no afectará a los derechos, obligaciones ni responsabilidades que incumban a los Estados Miembros en virtud del derecho internacional, incluidos cualesquiera derechos u obligaciones derivados de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, respecto de ninguna otra situación, y subraya en particular que la presente resolución no debe considerarse precedente del derecho consuetudinario internacional".

podrían imaginar razones que facilitarían la clasificación de la violencia armada en una situación de Estado fallido como un conflicto armado en el sentido del DIH. En primer lugar, las inquietudes que tradicionalmente apoyaron un umbral más alto para conflictos armados no internacionales en contraposición con disturbios y tensiones internos, por ejemplo las inquietudes de los Estados con respecto a la interferencia exterior en sus asuntos internos[44], se ven atenuadas en ausencia de un control gubernamental efectivo. En segundo lugar, la aplicación del DIH podría parecer sencillamente como algo políticamente conveniente. En un entorno donde el orden jurídico interno es disfuncional, donde el sistema de valores comunitarios está sin duda profundamente perturbado y donde ya no existe el destinatario central de las obligaciones en materia de derechos humanos, el DIH podría constituir un (mínimo) común denominador aceptado internacionalmente sobre el que las partes beligerantes podrían llegar a un acuerdo y que serviría como punto de partida de los intentos por regular su comportamiento.

Sin embargo, el desacuerdo sobre los antiguos valores comunes y reglas internas es habitual entre las partes beligerantes en todos los conflictos armados y difícilmente justifica algún reconocimiento específico en caso de conflictos armados en Estados fallidos. Las normas referidas a la conducción efectiva de las hostilidades se justifican únicamente si éstas alcanzan un determinado nivel, y pueden ser creíbles y efectivas sólo si quienes participan en ellas demuestran una mínima estructura organizativa que asegure una capacidad de cumplimiento efectivo. Por otro lado, parecería prematuro prescindir de la tradicional distinción (basada en la soberanía) entre conflicto armado y disturbios internos en situaciones de Estados fallidos, dado que nada en la práctica estatal ha indicado que su soberanía se haya visto socavada y un gobierno puede, al menos en teoría, ser reinstaurado en cualquier momento. En cuanto a la comparación precedente entre los niveles de violencia en Estados fallidos y la violencia urbana, ya existe una marcada diferencia en cuanto, por definición, la violencia urbana está confinada territorialmente a una zona (urbana) específica y relativamente delimitada, mientras que la violencia armada en Estados fallidos tiende a la expansión territorial y puede incluso extenderse al ámbito regional, como se verá a continuación. Esto no significa que la violencia urbana limitada a un territorio no pueda, en algún momento, alcanzar el umbral de un conflicto armado, pero sí demuestra que, en dicha comparación, las situaciones de violencia objetivamente diferentes, y no similares, se han clasificado de manera muy distinta.

Por estas razones, en vez de indicar la aceptación de una subcategoría separada de conflictos armados propia de los Estados desestructurados, la indiscutida clasificación de la situación en Somalia como un conflicto armado no internacional, que ya lleva una década, puede considerarse de un modo más convincente como prueba de que los diversos criterios antes mencionados para determinar la existencia de un conflicto armado pueden utilizarse de forma relativamente intercambiable. Parecería que la duración, la persistencia y la expansión geográfica de

44 Corte Internacional de Justicia, Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), sentencia, ICJ Reports 1986, p. 14, párr. 205.

la violencia armada pueden, en parte, compensar un menor nivel de intensidad, quizá más aún si, a pesar de niveles de violencia relativamente bajos o fluctuantes, las repercusiones en la población civil son extremadamente graves.

Extensión del conflicto a otros territorios

En los conflictos que tienen lugar en Estados desestructurados o en vías de desestructuración, los efectos de la extensión del conflicto a otros territorios parecen ser bastante frecuentes. Esto se debe, al menos en parte, al hecho de que, a diferencia de las "guerras civiles" tradicionales, los límites territoriales y las fronteras internacionales tienen poca relevancia para los grupos armados que luchan por un rédito económico más que por un cambio de régimen y por el control del Gobierno. Sin duda, las actividades transfronterizas son un componente adicional que se ha tener en cuenta al clasificar el conflicto armado de conformidad con el DIH. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, redactado con la Guerra Civil española como telón de fondo, tenía como objeto —al menos cuando se lo adoptó— abarcar las formas tradicionales de guerra civil en las que un grupo armado organizado luchara para cambiar el régimen y, al hacerlo, controlara gradualmente una superficie cada vez mayor de territorio dentro de un mismo Estado[45]. Este concepto tradicional se introdujo en el Artículo 3 común a través de la referencia explícita a los conflictos armados no internacionales "que tuvieran lugar en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes" y se refleja en el artículo 10(1) del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad de los Estados, en el que se hace referencia a "un movimiento insurreccional o de otra índole que se convierta en el nuevo gobierno del Estado"[46]. La posibilidad de superar el supuesto contexto histórico del criterio de territorialidad (esto es, que ese criterio se introdujo en el Artículo 3 común en momentos en que no todos los Estados eran parte en los Convenios de Ginebra, con el fin de asegurar que sólo se aplicaría en el territorio de las Partes Contratantes) sigue siendo discutible. En el caso *Tadic*, la definición de la Sala de Apelaciones del TPIY sobre los conflictos armados internacionales seguía haciendo referencia a la violencia armada prolongada entre grupos armados organizados dentro de un Estado[47]. Es evidente que la aplicación generalizada y global del DIH sin ningún tipo de límite territorial no es sostenible, a causa de las injustificables suspensiones de las normas del derecho de los derechos humanos que acarrearía en todo el mundo y a la luz del objetivo y propósito mismos del DIH, a saber, brindar normas relativamente básicas pero viables en zonas donde la realidad del conflicto armado sencillamente impide la aplicación de normas (de los derechos humanos) que conllevan un mayor grado de protección. Los debates sobre el "criterio de territorialidad" se han centrado principalmente en

45 Lindsay Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, págs. 52 y ss. No obstante, la Guerra Civil española sin duda tuvo repercusiones internacionales de amplio alcance.

46 Claus Kreß, "Völkerstrafrecht der dritten Generation gegen transnationale Gewalt Privater?", en G. Hankel (ed.), *Macht und Recht: Völkerrecht und Völkerstrafrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Hamburger Edition, Hamburgo, 2007, p. 357; Moir, nota 45 *supra*, págs. 52 y ss.

47 *Prosecutor v. Tadic*, Apelación sobre jurisdicción, nota 30 *supra*, párr. 70 (énfasis añadido).

lo que la jerga moderna suele ahora denominar "conflictos armados transnacionales" (es decir, una situación en la que un Estado selecciona como objetivo a un grupo armado organizado en el territorio de otro Estado) y, en términos más generales, en las "operaciones de contingencia en el extranjero", anteriormente conocidas como "guerra mundial contra el terrorismo"[48]. Otras situaciones, que reunían los requisitos jurídicos establecidos, y en las que un conflicto armado no internacional se extendió al el territorio de un país limítrofe, han merecido mucha menos atención. A menudo, hay inconvenientes para clasificar los conflictos no sólo por el elemento transfronterizo como tal, sino también —aunque no siempre— por el consiguiente aumento en el número de participantes en un conflicto armado ya existente. Con respecto al tema de la territorialidad, debido a la falta de prácticas o de jurisprudencia pertinentes, aún no se ha aclarado si la extensión a otros territorios exigiría una nueva evaluación en cuanto a si se ha alcanzado el umbral de un conflicto armado no internacional en el país vecino, o si se podría considerar que el conflicto armado ya existente continúa inalterado tras haber cruzado la frontera.

Sin duda, las diferencias prácticas de cualquiera de los dos enfoques serían menores si una extensión significativa de las hostilidades permitiera que la situación en el país vecino fuese clasificada de inmediato como un conflicto armado no internacional. Al mismo tiempo, a pesar de los múltiples criterios indicativos establecidos en la jurisprudencia internacional para facilitar la evaluación inicial de la existencia de un conflicto armado no internacional, parecería que los criterios específicos (fácticos) para determinar si un tercero ha pasado a ser parte en un conflicto armado ya existente aún no están suficientemente desarrollados.

La represión de la piratería como ejemplo de la aplicación de la ley por parte de terceros

Como ya se ha dicho, en épocas de terrorismo transnacional y redes criminales transnacionales, los Estados perciben cada vez más la desestructuración del Estado como una amenaza directa a sus intereses en materia de seguridad. Por ello, probablemente sean mucho más proclives a llenar, en parte, el vacío de control y a asumir funciones específicas de aplicación de la ley en lugar de un gobierno incapacitado, con el fin de mantener bajo control las amenazas potenciales. Las operaciones en curso para reprimir la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia son un típico ejemplo de ello. Sin duda, la piratería es tan sólo un aspecto específico de la crisis mucho más compleja que atraviesa Somalia, pero tiene implicancias especiales para la seguridad mundial. Tradicionalmente, se la ha considerado un delito sobre el que debería ejercerse la jurisdicción universal, y la lucha contra la piratería se ha visto como un acto de aplicación de

48 V., por ej., *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006), p. 67.

la ley[49]. Sin embargo, la resolución 1851 del 16 de diciembre de 2008, al igual que anteriores resoluciones sobre el tema, reconoce explícitamente "la falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición para interceptar a los piratas o, una vez interceptados, enjuiciarlos, o para patrullar y asegurar las aguas frente a las costas de Somalia…[50]. Frente a esta realidad, el Consejo de Seguridad, especialmente en virtud de las resoluciones 1816, 1846 y 1851, ha definido y ampliado la base jurídica para el ejercicio por terceras partes de la aplicación de la ley y de la jurisdicción judicial con respecto a la represión de la piratería en la zona. Las resoluciones 1816 y1846 del Consejo de Seguridad se refieren a las operaciones de lucha contra la piratería en el mar, es decir tanto en alta mar como dentro de las aguas territoriales de Somalia. Estas resoluciones están basadas en el régimen jurídico de facultades de aplicación otorgadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y las han reafirmado. Sin embargo, a diferencia de resoluciones anteriores que sólo se referían a las operaciones de lucha contra la piratería en el mar, la resolución 1851 del Consejo de Seguridad relativa a las operaciones contra la piratería en el territorio continental somalí también menciona, por primera vez, el DIH. En la parte pertinente del párrafo operativo 6, se dispone que los Estados "…podrán adoptar todas las medidas necesarias que sean apropiadas en Somalia, con el propósito de reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar, en respuesta a la solicitud del Gobierno Federal de Transición, siempre y cuando toda medida que adopten en virtud de este párrafo sea compatible con el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos aplicables"[51]. Por supuesto, podría interpretarse literalmente que la frase "en Somalia" significa no sólo el territorio continental de Somalia sino también sus aguas territoriales. Sin embargo, dado que en la resolución 1851 se confirma explícitamente la relevancia permanente de la resolución 1846, específicamente referida al ejercicio de las facultades de aplicación de la ley en las aguas territoriales de Somalia[52], parece más adecuado interpretarla de manera más restrictiva, es decir, considerar que la resolución 1851 se aplica únicamente al territorio continental somalí[53]. Por lo tanto, en el régimen de facultades de aplicación de la ley establecido en virtud de las

49 V., por ej., Douglas Guilfoyle, "Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO regional counter-piracy efforts", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, 2008, p. 696. Además, en el párrafo operativo 5 de la resolución 1851 del Consejo de Seguridad (16 de diciembre de 2008) se refleja esta percepción al alentar a los Estados "a investigar eficazmente y enjuiciar los delitos de piratería y robo a mano armada en el mar".

50 Resolución del Consejo de Seguridad 1851, 16 de diciembre de 2008, párr. 5 del preámbulo. De igual modo, en el párr. 7 del preámbulo de la resolución del Consejo de Seguridad 1816, del 2 de junio de 2008, se tuvo en cuenta "la situación crítica reinante en Somalia y la falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición (GFT) para interceptar a los piratas o patrullar y asegurar las rutas marítimas internacionales frente a la costa de Somalia o las aguas territoriales de Somalia".

51 Ibíd., párr. 6 (énfasis añadido).

52 Resolución del Consejo de Seguridad 1846, 2 de diciembre de 2008, párr. 10.

53 Además, la distinción entre las operaciones contra la piratería en el mar y en tierra parecería estar en consonancia con el hecho de que el Consejo de Seguridad clasificó la situación en Somalia, y no los hechos de piratería, como una amenaza para la paz y seguridad internacionales. En particular, el Consejo de Seguridad enfatizó que los incidentes de piratería y robo a mano armada en el mar en las aguas frente a la costa de Somalia sólo exacerban la crítica situación existente en Somalia.

diversas resoluciones del Consejo de Seguridad a la fecha, nada indica que el DIH resultaría pertinente para reprimir la piratería en el mar.

No obstante, en lo que respecta al territorio continental somalí, la resolución 1851 claramente contempla esta posibilidad, si bien la mera referencia al "[…] derecho humanitario internacional aplicable", no constituye una determinación bien definida en este sentido. Esta referencia general al DIH plantea la cuestión de cómo interpretar su aplicación en ese contexto específico, en el que terceros llevan a cabo lo que parecen ser operaciones de aplicación de la ley en el territorio de un Estado fallido donde se desarrolla un conflicto armado no internacional. Así las cosas, al menos dos interpretaciones parecen posibles. Por un lado, otros Estados que cooperen con el Gobierno Federal de Transición de Somalia —como se solicita explícitamente en la resolución 1851[54]—podrían convertirse en partes en el conflicto en curso por el mero hecho de colaborar con una entidad que ya es parte en un conflicto armado no internacional en curso[55]. Por otro, la resolución 1851 podría dar lugar a la interpretación de que las operaciones contra la piratería en y por sí mismas —independientemente del conflicto en curso en Somalia— podrían finalmente alcanzar el umbral de un conflicto armado no internacional, iniciando la aplicación del DIH. No existen indicios de que el Consejo de Seguridad haya considerado en detalle alguna de estas dos posibilidades durante los debates que condujeron a la adopción de la resolución 1851[56]. Parecería, en cambio, que a través de la referencia general al "derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos aplicables", el Consejo de Seguridad, si bien autoriza el uso de "todas las medidas necesarias", al mismo tiempo quisiera simplemente hacer hincapié en que el ejercicio de la jurisdicción de aplicación de la ley respecto de los piratas está sujeta a ciertas limitaciones jurídicas, es decir a cualquiera de esos cuerpos jurídicos que sea aplicable. Por lo tanto, en la resolución 1851 no se indica en modo alguno que la situación de Estado fallido existente en Somalia pueda o deba incidir en la determinación del marco jurídico aplicable. Por el momento, los objetivos claramente expuestos de las operaciones realizadas sobre la base de las resoluciones 1846 y 1851 son la aplicación de la ley y la represión del delito[57]. El Consejo de Seguridad ha confirmado en reiteradas ocasiones este paradigma de aplicación de la ley, por ejemplo al referirse al objetivo general de salvaguardar "la seguridad a largo plazo de la navegación internacional frente a las costas de Somalia"[58] e instando a los Estados a "investigar eficazmente y enjuiciar los delitos de piratería y robo a mano armada en el mar"[59]. Si bien los "piratas" usan armas de

54 Resolución del Consejo de Seguridad 1851, 16 de diciembre de 2008, párr. 6.

55 V., por ej., resolución del Consejo de Seguridad 1872, 26 de mayo de 2009.

56 V. Departamento de Información Pública de la ONU: *Security Council authorizes States to use land-based operations in Somalia*, comunicado de prensa del 16 de diciembre de 2008, disponible en http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9541.doc.htm (consultado el 9 de julio de 2009).

57 El mero uso de equipo militar no modifica esta evaluación. Cabe señalar que, en lo que respecta a las operaciones de represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, la CNUDM explícitamente ordena a los buques de la armada llevar a cabo este tipo de operaciones.

58 Resolución del Consejo de Seguridad 1851, 16 de diciembre de 2008, párr. 4.

59 Ibíd., párr. 5.

guerra como ametralladoras y lanzamisiles portátiles, y a pesar de que el número de rehenes al parecer sigue siendo elevado[60], no se han informado enfrentamientos importantes entre los "piratas" y las unidades que operan sobre la base de estas resoluciones. De hecho, los gobiernos involucrados en la represión de la piratería frente a las costas de Somalia no intentan superar a su "enemigo" desde el punto de vista militar, lo que constituiría el objetivo legítimo que subyace a las reglas del DIH sobre la conducción de las hostilidades. Más bien, tal como se confirma explícitamente en la resolución 1846 del Consejo de Seguridad, sus operaciones apuntan a la "erradicación total"[61] de la piratería[62], un objetivo legítimo de aplicación de la ley que, por su exhaustividad, no puede sin embargo conciliarse fácilmente con el objetivo legítimo del DIH, basado en la necesidad militar, de derrotar al enemigo militarmente. La represión y la erradicación del delito —en especial si se pretende que sean totales y efectivas— no se llevarán a cabo de conformidad con la distinción establecida en el DIH entre civiles y militares, sino que, por el contrario, se dirigirán contra todas aquellas personas que supuestamente participen de algún modo en actos de piratería. La naturaleza de una auténtica operación de aplicación de la ley no cambia sólo porque se lleve a cabo en un Estado desestructurado o en un territorio donde existe un conflicto armado en curso. En otras palabras, la mera existencia de un nivel de violencia que ya es elevado no transforma automáticamente a cada operación de aplicación de la ley en una participación en un conflicto armado no internacional regido por el DIH. Después de todo, incluso un gobierno ya claramente involucrado en un conflicto armado no internacional puede, de todos modos, llevar a cabo operaciones periódicas de aplicación de la ley que no estén relacionadas con el conflicto armado y que estén sujetas exclusivamente al derecho de los derechos humanos. Por lo tanto, el mero hecho de que el Gobierno de Transición de Somalia, con el que terceras partes cooperan actualmente en la represión de la piratería, intervenga en un conflicto armado no internacional en curso no es, por sí solo, un criterio decisivo para la clasificación jurídica de las operaciones contra la piratería como parte de dicho conflicto.

Conclusión

El término "Estado fallido" no es un término técnico ni mucho menos una categoría definida de conflicto armado en el sentido jurídico. A pesar de algunas aparentes insinuaciones, la ausencia de control gubernamental por sí sola no guarda relación con la clasificación de una situación de violencia armada entre grupos armados organizados no gubernamentales como conflicto armado no internacional. Sin embargo, la desestructuración del Estado a menudo (aunque no necesariamente en todos los casos), viene acompañada de niveles fluctuantes de

60 V., por ej., Amnistía Internacional, *Somalia pirates hold 130 hostages after hijacking nine ships*, 10 de septiembre de 2008, disponible en http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=17875 (consultado el 8 de julio de 2009)

61 Resolución del Consejo de Seguridad 1846, 2 de diciembre de 2008, párr. 10.

62 Resolución del Consejo de Seguridad 1851, 16 de diciembre de 2008, párr. 6.

violencia, de efectos de extensión del conflicto al ámbito regional y de una multitud de actores que luchan por obtener el control regional más que el poder central, y que buscan el rédito económico más que la legitimidad y la responsabilidad del gobierno. Estos fenómenos concomitantes suelen plantear cuestiones difíciles no sólo para la clasificación inicial de una situación particular como conflicto armado no internacional, sino también cuando las hostilidades cruzan las fronteras nacionales y se hace necesario determinar si un tercero ha pasado a ser parte en un conflicto armado ya existente.

Marzo de 2009, N.º 873 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Cómo clasificar los conflictos: el dilema del soldado

Andrew J. Carswell*

Andrew Carswell es Delegado Regional del CICR para las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Sudáfrica, con base en Pretoria. Es ex funcionario jurídico y fiscal militar de la Oficina del Asesor Jurídico General de las Fuerzas Armadas Canadienses.

Resumen

Las fuerzas armadas modernas suelen utilizarse en diversas operaciones que varían desde el control de disturbios en tiempo de paz hasta conflictos armados internacionales. La clasificación de esas diferentes situaciones para determinar cuál es el derecho internacional aplicable se ha vuelto más difícil por la falta de claridad inherente en el derecho y por los factores políticos que tienden a influir en los procesos de toma de decisiones. El autor describe los principales desafíos de la clasificación jurídica para los jefes militares y propone una solución que permita que los beneficiarios del derecho —tanto los soldados como los civiles— reciban realmente la protección prevista.

***

* El presente artículo refleja la opinión del autor y no necesariamente la del CICR. El autor agradece a Jonathan Somer por su revisión de una versión preliminar de este artículo, y a Garth Abraham y Christopher Black por sus útiles comentarios. El autor es el único responsable de cualquier error en el texto.

Los conflictos en ex Yugoslavia se podrían haber clasificado como internos e internacionales a la vez o, alternativamente, como un conflicto interno junto con uno internacional, o como un conflicto interno que se internacionalizó a causa del apoyo externo, o como un conflicto internacional posteriormente reemplazado por uno o más conflictos internos, o alguna combinación de tales categorías.

Sala de apelaciones del TPIY- Fallo sobre el caso Tadic[1]

Los grandes líderes son casi siempre grandes simplificadores, que pueden abrirse camino entre la discusión, el debate y la duda para brindar una solución comprensible para todos.

General (Retirado) Colin Powell[2]

Los principios del derecho aplicable a los conflictos armados, también conocido como derecho de la guerra o derecho internacional humanitario (DIH), son sencillos de resumir para los soldados. Hoy en día, muchos militares llevan consigo códigos de conducta de bolsillo en los que se enumeran las reglas básicas: luchar sólo contra combatientes enemigos y destruir sólo objetivos militares; recoger y cuidar de los heridos, sean amigos o enemigos; no atacar ni herir al personal enemigo que se haya rendido; no matar, torturar ni abusar de los prisioneros de guerra; tratar a todos los civiles con humanidad, y no cometer violaciones ni saqueos[3]. En la mayoría de los casos, la adhesión a esta clase de reglas simples y aparentemente obvias guiará al jefe militar y a sus subordinados hacia una forma de guerra en la que se respeten los principios fundamentales del DIH: humanidad, necesidad militar, distinción, proporcionalidad, precaución y prevención del sufrimiento innecesario.

Sin duda, estas reglas, que conforman el componente jurídico fundamental de la formación del soldado moderno, servirán como un punto de partida humanitario útil para cualquier operación militar imaginable. Sin embargo, a las tropas actuales se le asignan funciones que van desde el control de disturbios hasta la contrainsurgencia local y los conflictos armados internacionales más tradicionales, y se espera y, de hecho, se les exige que comprendan los matices jurídicos asociados con la escala móvil del conflicto. El incumplimiento de esas obligaciones puede conllevar consecuencias drásticas para las tropas participantes.

Si bien los aspectos más sutiles de la clasificación jurídica se pueden absorber mediante una formación adecuada, existen desafíos significativos por superar antes de que se pueda esperar que las fuerzas armadas respeten el marco jurídico

1 Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-AR72 - Méritos (Sala de Apelaciones), 2 de octubre de 1995.

2 Oren Harari, *The Leadership Secrets of Colin Powell*, McGraw-Hill Professional, Nueva York, 2003, p. 260.

3 Esta enumeración de reglas se ha tomado del *Code of Conduct for Uniformed Members of the South African Defence Force* (Código de conducta para miembros uniformados de las Fuerzas de Defensa de Sudáfrica), adoptado el 15 de febrero de 2000, disponible en www.dcc.mil.za/Code_of_Conduct/Files/English.htm (consultado el 6 de mayo de 2009).

objetivamente aplicable a sus operaciones. Para muchos militares, el primer desafío es ir más allá de un plan de estudios que pone énfasis en el derecho aplicable a los conflictos armados y excluye cualquier otro derecho pertinente, incluso el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). El segundo desafío consiste en que los jefes militares identifiquen y asimilen la línea difuminada y polémica que existe entre los meros disturbios y tensiones internos, que en su mayoría se rigen por una combinación del derecho nacional con el DIDH, y los conflictos armados no internacionales, en los que se torna aplicable el DIH. El tercer y más importante desafío consiste en superar la potencial politización de la clasificación jurídica que resulta de la intersección del derecho internacional que rige el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, o *jus ad bellum*, y el derecho que protege a las víctimas reales o potenciales de los conflictos armados, o *jus in bello*. En el presente artículo se analizan diversos contextos en los que hay más probabilidades de que ocurra este fenómeno, desde las operaciones de apoyo a la paz hasta la "guerra contra el terrorismo".

El DIH y el DIDH no constituyen dos cuerpos de leyes abstractos, y su aplicación satisfactoria se reduce a la voluntad de los líderes políticos y de los comandantes militares de aplicar sus principios e influir en el comportamiento de las tropas en el terreno. Este documento resume algunos de los desafíos más importantes de la clasificación jurídica que enfrentan los jefes militares, y propone una solución para simplificar el proceso, a fin de fomentar el comportamiento lícito en toda la gama de las operaciones militares.

Formación jurídica militar y derecho internacional humanitario

Como regla general, las fuerzas armadas desempeñan una función constitucional que se basa predominantemente en la defensa del territorio contra adversarios extranjeros, y su formación refleja esta realidad. Por lo tanto, no debe sorprender que su educación en cuestiones jurídicas, de haberla, se centre principalmente en el derecho aplicable a los conflictos armados. Esta tendencia natural está reforzada por la obligación que la ley impone a los Estados de garantizar la aplicación práctica de este derecho en el seno de sus fuerzas. En el artículo 87 del Protocolo adicional I[4], se dispone que los comandantes militares:

(1) impidan, repriman y denuncien ante la cadena de mando las violaciones del DIH;
(2) se aseguren de que los miembros de las fuerzas armadas tengan conocimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del DIH; y
(3) cuando tengan conocimiento de que sus subordinados van a cometer o han cometido una infracción del DIH, tomen las medidas necesarias para impedir tales violaciones o promuevan una acción disciplinaria o penal apropiada.

4 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, Ginebra, 8 de junio de 1977, vigente a partir del 7 de diciembre de 1978 (en adelante, "Protocolo adicional I").

Muchos de los militares del mundo intentan, valientemente, poner en práctica estas obligaciones difundiendo el DIH entre sus tropas tanto como sea posible. Otros han llegado más lejos y procuran la integración del DIH en todos los aspectos pertinentes de su doctrina, educación, formación en el terreno y sistemas de justicia[5].

Sin embargo, a pesar del énfasis natural que se da al DIH en la formación jurídica militar moderna, este cuerpo de leyes sólo adquiere pertinencia cuando comienza un conflicto armado jurídicamente definido como tal. Antes de llegar a esa instancia[6], el marco jurídico aplicable a las operaciones militares es una combinación del derecho nacional, el DIDH[7] y otros convenios internacionales específicos[8]. De allí en adelante, el DIDH (en la medida en que sus disposiciones no admitan suspensiones) continúa coexistiendo con el DIH e incluso lo complementa. Sin embargo, la interacción entre estos dos cuerpos jurídicos, incluso la resolución de conflictos mediante la aplicación del principio de la *lex specialis*[9], es actualmente objeto de controversia jurídica[10]. El desafío para los jefes militares no consiste solamente en identificar en qué punto una clasificación jurídica se transforma en otra, sino conciliar los cuerpos jurídicos que compiten en la clasificación pertinente. Es, entonces, responsabilidad de quienes ocupan puestos de liderazgo llevar estas obligaciones jurídicas a la práctica.

Se espera que un comandante de un pelotón de la OTAN desplegado en Afganistán esté familiarizado con las disposiciones que rigen la selección del objetivo y que comprenda los principios de proporcionalidad y precaución en virtud de

5 Para una visión general del enfoque del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre la integración del DIH en el contexto militar, v. "Integración del derecho", CICR, mayo de 2007, disponible en http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htmlall/p0900/$File/ICRC_003_0900.PDF (consultado el 5 de mayo de 2009).

6 Como así también luego de finalizado el conflicto armado.

7 Evidentemente, el DIDH es vinculante para el Estado dentro de su territorio nacional, pero también se aplica en casos en que sus fuerzas militares ejercen poder o control efectivo sobre individuos en el exterior: v., por ejemplo, Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)*, Sentencia, ICJ Reports 2005, párrafo 216. V. también Cordula Droege, "¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario", *International Review of the Red Cross*, N.º 871 (2008); disponible en www.cicr.org/spa/revista; Françoise Hampson, "La relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos desde la perspectiva de un organismo creado en virtud de un instrumento de derechos humanos", *International Review of the Red Cross*, N.º 871 (2008), disponible en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

8 Por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998, vigente a partir del 1 de julio de 2002 (aplicable a los Estados miembros en el contexto de la represión de los crímenes internacionales más graves); la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, vigente a partir del 16 de noviembre de 1994 (aplicable a los Estados miembros en el contexto de la represión de la piratería en alta mar); y el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas del 15 de diciembre de 1997, vigente a partir del 23 de mayo de 2001 (aplicable a los Estados miembros en el contexto de operaciones de lucha contra el terrorismo en el territorio nacional).

9 V. CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, opinión consultiva, ICJ Reports 2004, párrafo 106.

10 V. Droege, nota 7 *supra*, y Marco Sassoli y Laura M. Olson, "La relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos en ejecuciones e internamientos admisibles de combatientes en conflictos armados no internacionales", *International Review of the Red Cross*, N.º 871 (2008), disponible en www.cicr.org/spa/revista.

su formación ordinaria sobre el derecho aplicable a los conflictos armados. Comprenderá que si los soldados talibanes abren fuego contra su patrulla con armas pequeñas y granadas propulsadas por cohetes desde dentro de un pueblo, se exige a sus tropas garantizar que las pérdidas incidentales que sufra la población civil o su infraestructura a raíz de su reacción armada no sean excesivas en relación con la ventaja militar directa prevista[11].

Si, seis meses después, se le ordenara a ese mismo oficial reprimir un disturbio interno en su país de origen en tiempo de paz, y aplicara los principios del DIH, se inclinaría por ordenarles a sus subordinados que recurran a sus rifles contra los agitadores violentos, a la vez evitando cuidadosamente causar daños colaterales entre los transeúntes. Ante la falta de una amenaza inminente a la vida de sus tropas o de otra persona, esa decisión representaría una violación fundamental del derecho internacional de los derechos humanos[12]. En la mayoría de los países, esta reacción también lo llevaría ante un tribunal militar por cargos que pueden llegar incluso al de asesinato. Por lo tanto, no se puede exagerar la importancia de la formación específica para la misión y el contexto, que será adecuada en función de la clasificación jurídica del conflicto.

Espectro jurídico de las operaciones militares

Situaciones que no son conflictos armados: cómo compatibilizar el DIDH y el derecho nacional

Desde el final de la Guerra Fría, las fuerzas armadas han ampliado sus operaciones fuera del paradigma tradicional del conflicto armado. Existen varias situaciones en las que la policía y las fuerzas de seguridad del Estado probablemente se vean abrumadas por sucesos en el terreno, que van desde los relativamente inocuos (por ejemplo, las medidas de seguridad para una cumbre internacional) hasta una crisis nacional declarada. Por consiguiente, las fuerzas armadas pueden ser llamadas a intervenir en una variedad ilimitada de operaciones nacionales que no adquieren las proporciones de un conflicto armado, como el control de disturbios, la provisión de personal para puestos de control, la protección de rutas, las operaciones de acordonamiento y búsqueda, el servicio de escolta, el rescate de rehenes y la lucha contra la piratería, por citar sólo algunos ejemplos. En teoría, el derecho nacional que rige dichas operaciones debería reflejar el DIDH pero, en la práctica, los comandantes militares pueden encontrarse en la incómoda posición de tener que conciliar el derecho de sus jefes políticos con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado.

Incluso en aquellos Estados que verdaderamente intentan acatar las normas del derecho internacional, en la doctrina, la formación y las órdenes impartidas en operaciones nacionales se han de tener en cuenta los tratados de "derecho duro" como

11 Art. 51 (5)(b), Protocolo adicional I.

12 V., por ejemplo, art. 6(1), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) del 16 de diciembre de 1966, vigente a partir del 23 de marzo de 1976; *Guerrero c. Colombia* (R.11/45), PIDCP, A/37/40 (31 de marzo de 1982) 137, párrafo 13.2–13.3.

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), las interpretaciones jurídicas que de dichos tratados hacen organismos tales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la jurisprudencia obligatoria o persuasiva de comisiones y tribunales regionales de derechos humanos pertinentes, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y un conjunto de leyes de "derecho blando" no vinculantes en constante crecimiento, que se basa en directrices detalladas para la aplicación del "derecho duro" (por ejemplo, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley[13] y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley[14]). Durante períodos de grave tensión interna, los jefes militares también tendrán que lidiar con la presión interna y externa para eliminar derechos civiles como el *habeas corpus*. Sin embargo, la posibilidad del gobierno de suspender formalmente algunas disposiciones del DIDH se limita a casos muy excepcionales en los que la emergencia pública amenaza la vida misma de la nación e, incluso en esas circunstancias, el núcleo de los derechos más fundamentales debe permanecer intacto[15].

Conciliar estas fuentes de derecho tan amplias y potencialmente conflictivas puede ser una tarea monumental incluso para los oficiales de mayor jerarquía. Además, a diferencia de los oficiales de policía, los soldados no reciben, por lo general, una formación tan rigurosa sobre los matices de la escalada de la fuerza en situaciones como los disturbios y el control de las multitudes. Mientras que la formación militar está dirigida principalmente a la destrucción de la capacidad militar de las fuerzas del enemigo (de allí el énfasis en el DIH), el DIDH limita el uso de la fuerza letal por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley salvo como último recurso para proteger vidas[16]. Cambiar la modalidad de "combate de guerra" a la "aplicación de la ley" de tiempo de paz es una tarea difícil, que exige un alto grado de disciplina y una formación orientada específicamente a la misión.

Conflicto armado: los dos regímenes del DIH

A diferencia del DIDH, que se desarrolló para civilizar la relación entre los gobiernos y los particulares bajo su poder, el DIH se originó en el campo de batalla.[17] Guía la circunstancia excepcional del conflicto armado, limitando los medios y métodos de guerra a los necesarios para debilitar la fuerza del enemigo, y brinda protección a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades.

13 Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 (en adelante, los Principios Básicos).

14 Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

15 Art. 4, PIDCP. Para un ejemplo regional, v. el art. 15 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (4 de noviembre de 1950, vigente a partir del 21 de septiembre de 1970).

16 Ibíd.; art. 9, Principios Básicos.

17 De hecho, el Convenio de Ginebra de 1864 (el primer tratado de DIH) fue el resultado de un esfuerzo diplomático que tuvo su origen en la pavorosa experiencia de Henry Dunant en la batalla de Solferino, en 1859, en la que los servicios médicos militares de las tropas combatientes francesas y austríacas fueron completamente insuficientes para ocuparse de la enorme cantidad de víctimas en el campo de batalla.

Dentro del DIH, existen dos regímenes jurídicos separados, uno que rige los conflictos armados internacionales y otro que se ocupa de los conflictos armados no internacionales. En el caso del primero, las reglas están exhaustivamente establecidas en los cuatro Convenios de Ginebra[18], el Protocolo adicional I[19] y los tratados específicos que hacen referencia a los medios y métodos de guerra[20]. Por ejemplo, un oficial de los servicios de inteligencia, de logística o de la policía militar puede comprender prácticamente la totalidad del régimen jurídico que regula el trato debido a los prisioneros de guerra con sólo abrir el III Convenio de Ginebra[21]. El régimen de derecho internacional penal también se beneficia de las disposiciones que aplican la jurisdicción universal en casos de violaciones graves de los Convenios y Protocolos[22].

En comparación, el conflicto armado no internacional exige un profundo conocimiento de la constitución y del derecho nacional del Estado en cuestión, del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, del Protocolo adicional II[23], del DIH consuetudinario, del DIDH y de los artículos pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional[24]. La evolución del derecho internacional humanitario consuetudinario en el campo de los conflictos armados no internacionales, en especial en lo referente a la conducción de las hostilidades, continúa llenando las lagunas del relativamente débil régimen convencional, aunque el alcance de dicha evolución sigue siendo polémico[25].

Inevitablemente, los oficiales y los soldados formularán la siguiente pregunta: ¿por qué necesitamos dos regímenes de DIH separados que confunden por completo los sencillos principios del derecho? ¿No deberíamos proteger a las víctimas de los conflictos armados independientemente de la clasificación que hace el derecho? A fin de responder estas preguntas aparentemente sencillas, es preciso comprender el propio sistema internacional y la naturaleza de la soberanía del Estado. Si bien el siglo XX y los comienzos del siglo XXI han sido testigos de una marcada erosión del sistema westfaliano de soberanía casi absoluta del Estado, los

18 Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (en adelante, CG I); Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (en adelante, CG II); Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (en adelante, CG III); Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (en adelante, CG IV); todos ellos vigentes a partir del 21 de octubre de 1950. Todos los Estados han ratificado estos Convenios.

19 En los casos en que los Protocolos adicionales no se pudieren aplicar como tratados, la mayoría de sus disposiciones de fondo son aplicables como derecho consuetudinario internacional. V. Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, CICR, Buenos Aires, 2007.

20 Algunas disposiciones de estos tratados también han adquirido el estatuto de derecho consuetudinario internacional.

21 Complementado por el Protocolo adicional I. El DIDH continúa, no obstante, desempeñando una función, en tanto que el DIH se mantiene como *lex specialis*.

22 CG I-IV, arts. 49–50, 50–1, 129–30 y 146–7 respectivamente; Protocolo adicional I, art. 85.

23 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), 8 de junio de 1977, vigente a partir del 7 de diciembre de 1978 (en adelante, "Protocolo adicional II").

24 Estatuto de Roma, nota 8 *supra*.

25 V., por ejemplo, Elizabeth Wilmshurst y Susan Breau (eds.), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Estados aún no han dejado de lado la noción de que los movimientos rebeldes dentro de sus fronteras están formados, esencialmente, por delincuentes que no tienen derecho al estatuto ni a la protección asociados con el derecho aplicable a los conflictos armados internacionales. Como los Estados evalúan el conflicto interno desde el punto de vista de la justicia penal, en el régimen no internacional no existe el concepto de "persona jurídicamente protegida".

Conclusión

En resumen, si bien el marco jurídico aplicable durante los conflictos armados internacionales es relativamente sencillo, tanto los conflictos armados no internacionales como las situaciones que no llegan a clasificarse como conflictos armados exigen un entendimiento muy sutil de las diversas fuentes del derecho. En la práctica, esto significa que la amplia mayoría de las actividades que llevan a cabo las fuerzas militares de la actualidad se rige por una combinación no del todo clara de normas internacionales y nacionales que no se traduce fácilmente en órdenes operativas y reglas de empeñamiento claras y decisivas. Sin embargo, estas preocupaciones pierden importancia frente al desafío de definir en qué punto comienza realmente un conflicto armado no internacional.

La puerta de entrada al conflicto armado

Conflicto armado internacional

El umbral jurídico para determinar la existencia de un conflicto armado internacional es inequívoco y prácticamente incuestionable. Se aplica la primera vez que se recurre a la fuerza entre dos fuerzas armadas de distintos Estados[26], lo que desencadena la aplicación de disposiciones detalladas en materia de DIH en toda su amplitud[27]. Si tenemos en cuenta que el primer intercambio de fuego militar puede causar soldados heridos, prisioneros, y posibles daños colaterales a personas civiles, es lógico que se aplique el DIH desde el comienzo de las hostilidades armadas. Este cuerpo de leyes también se aplica en casos de ocupación extranjera que no encuentra resistencia armada. Sin embargo, el tradicional conflicto entre Estados es una variedad relativamente rara en el siglo XXI.

Conflicto armado no internacional

La situación dista de ser clara en el caso más predominante, el de los conflictos armados no internacionales. Una de las decisiones jurídicas más difíciles que

26 V. art. 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra, y Jean Pictet, *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, CICR, Ginebra, 1952, p. 32. V. también art. 1, Protocolo adicional I.

27 Como se indicó anteriormente, los Estados partes se rigen por los cuatro Convenios de Ginebra, el Protocolo adicional I, y una larga lista de tratados que establecen distintas limitaciones respecto de los medios y métodos de guerra. Los Estados que no son partes se rigen por el DIH consuetudinario aplicable.

afrontan los líderes políticos y militares es determinar si la situación dentro de los confines de su país ha evolucionado de meros disturbios y tensiones internos a un conflicto armado al que resulta aplicable el DIH. Decidir si una situación ha cruzado esa línea es una acción cargada de controversia política, ya que un Estado admitirá sólo a regañadientes que ha perdido su monopolio sobre el uso de la fuerza, o que un grupo fundamentalmente opuesto a los intereses del gobierno tiene derecho al estatuto asociado a su reconocimiento como beligerante armado. Para complicar aún más las cosas, el DIH de los conflictos armados no internacionales contempla diferentes umbrales para la aplicación de los dos instrumentos principales: el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II de 1977.

Artículo 3 común

El artículo 3, reconocido en el derecho consuetudinario como el mínimo absoluto del trato humanitario aplicable durante un conflicto armado de cualquier índole jurídica, constituye la base del DIH[28]. El artículo se aplica "en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional" y que tenga lugar en el territorio de un Estado parte en los Convenios de Ginebra[29], pero no define el umbral a partir del cual comienza ese tipo de conflicto. La definición más autorizada de conflicto armado figura en el fallo sobre jurisdicción de la Sala de Apelaciones del TPIY en el caso Tadic:

> Existe un conflicto armado cada vez que se recurre a la fuerza armada entre Estados o hay un estado prolongado de violencia armada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre grupos de esta naturaleza dentro de un Estado. El derecho internacional humanitario se aplica desde el inicio de los conflictos armados y se extiende más allá del cese de hostilidades, hasta que se llegue a un acuerdo de paz general o, en caso de conflicto interno, una solución pacífica. Hasta ese momento, se continúa aplicando el derecho internacional humanitario a lo largo y a lo ancho del territorio de los Estados en guerra o, en el caso de los conflictos internos, en todo el territorio bajo el control de una de las partes, independientemente de si los combates realmente tienen lugar en ese territorio[30].

Desde una perspectiva temporal, esta prueba presenta una contradicción irreconciliable para los jefes militares que operan en el terreno. Si el DIH se aplica "desde el inicio" de un conflicto armado no internacional, pero una situación sólo puede considerarse como tal en el momento en que la violencia armada en cuestión pasa a ser "prolongada", ¿cómo puede el soldado de infantería saber cuándo

28 CIJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Méritos, ICJ Reports 1986, párr. 218.

29 El componente territorial ha perdido su significado práctico, dado que, en la actualidad, todos los Estados del mundo son partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

30 TPIY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Sala de Apelaciones, fallo del 2 de octubre de 1995, párrafo 70 (énfasis añadido). Esta prueba se refleja en el Art. 8 (2) (f) del Estatuto de Roma, nota 8 *supra*.

comienza a regir el DIH?[31] De hecho, si la violencia armada en cuestión desaparece antes de "prolongarse", el DIH nunca habrá entrado en juego. En efecto, el derecho requiere que los jefes militares lleguen a una conclusión *ex post facto* en relación con una serie de acontecimientos que todavía no han sucedido.

El término "prolongada" contempla tanto la intensidad como la duración de la violencia; ninguno de estos elementos suscitó controversia en el conflicto en ex Yugoslavia entre 1992 y 1995, pero siguen siendo polémicos en las confrontaciones de perfil más bajo. Asimismo, como sugiere la Sala de Apelaciones, los grupos armados en cuestión deben alcanzar un nivel mínimo de organización. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene, en su fallo sobre *La Tablada*, que tan sólo treinta horas de hostilidades intensas y organizadas pueden ser suficientes para justificar la invocación del DIH[32], mientras que otros tribunales han fallado de manera diferente basándose en circunstancias también distintas. Sin embargo, incluso si se aceptara el enfoque de un tribunal internacional o nacional en particular, una cosa es que un órgano judicial independiente analice la totalidad de las circunstancias presentes en un conflicto nacional y decida que ha traspasado el umbral establecido por la ley, y otra muy distinta es que los jefes militares en el terreno determinen algo similar con respecto a uno o más actos violentos atribuidos a un actor no estatal.

Protocolo adicional II

El Protocolo adicional II desarrolla y complementa las protecciones básicas contenidas en el artículo 3 común. También abre nuevos caminos en la forma de disposiciones convencionales limitadas que rigen la conducción de las hostilidades[33]. Sin embargo, los jefes militares de máximo nivel deben lidiar con un umbral jurídico diferente, más alto. El tratado se aplica únicamente a conflictos armados no internacionales que ocurran en el territorio de una de las partes en el protocolo, entre sus fuerzas armadas y un grupo armado organizado no estatal. Además, ese grupo armado debe estar bajo la "dirección de un mando responsable" y "ejercer sobre una parte de su territorio un control tal que [le] permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas así como aplicar el presente Protocolo".

Incluso un observador neutral e independiente de un conflicto armado emergente tendrá dificultades para establecer la naturaleza y el grado de control necesario que una facción rebelde debe aplicar para iniciar la aplicación del Protocolo[34]. Sin embargo, la realidad es que, normalmente, ni los militares del Estado ni

31 Marco Sassòli, *Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law*, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Occasional Paper Series, invierno de 2006, N.° 6, pp. 6–7, disponible en www.hpcr.org/pdfs/OccasionalPaper6.pdf (consultado el 6 de mayo de 2009).

32 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N.° 55/97, Caso 11.137: Argentina, OEA/Ser/L/V/II.98, Doc. 38, 6 de diciembre de 1997.

33 V. Protocolo adicional II, parte IV

34 Se puede obtener ayuda en Sylvie-Stoyanka Junod, *Article 1 – Material Field of Application*, en Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmerman (eds.), *Comentarios de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949,* CICR, Plaza & Janés Editores Colombia S.A., 2001.

sus superiores civiles estarán dispuestos a admitir que han perdido el control de un segmento significativo de su territorio soberano, cualquiera sea la verdadera situación en el terreno. Las cuestiones relativas al mando responsable y a la capacidad de aplicar el Protocolo son conclusiones igualmente subjetivas.

Conclusión

En resumen, la aplicabilidad tanto del artículo 3 común como del Protocolo adicional II no da lugar a controversias únicamente en los casos más evidentes de conflicto armado no internacional. Los portadores de armas quedan, por lo tanto, en la precaria posición de ajustar su estrategia y tácticas a las determinaciones jurídicas, que son complicadas y están sujetas a influencias políticas. De hecho, los pretendidos beneficiarios del DIH son los más propensos a sufrir las consecuencias de una definición imprecisa del conflicto armado, cuando ésta es interpretada por autoridades del Estado predispuestas a negar su existencia.

Clasificación jurídica y separación entre *jus ad bellum* y *jus in bello*

Uno de los principios fundamentales del derecho internacional es la separación entre la legislación que rige el derecho de los Estados de recurrir al uso de la fuerza contra otro Estado (*jus ad bellum,* cuyo contenido esencial forma parte de la Carta de las Naciones Unidas[35]) y el derecho que protege a las víctimas y restringe los medios y métodos de la guerra (*jus in bello*, cuyo contenido esencial forma parte de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales). Es imperativo que se mantenga la separación entre ambos, por la sencilla razón de que, a pesar de la prohibición sobre el uso de la fuerza entre Estados contenida en la Carta de las Naciones Unidas, los conflictos armados ocurren de todos modos, y los aspectos políticos que intervienen en la decisión acerca de quién ha violado la ley (lógicamente, al menos una de las partes) no deberían tener incidencia en la protección de las víctimas de guerra. Como se enuncia claramente en el preámbulo del Protocolo adicional I, las disposiciones de los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional I deben aplicarse plenamente en toda circunstancia a todas las personas protegidas por esos instrumentos, sin distinción alguna basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las partes en conflicto o atribuidas a ellas.

En lo que respecta al DIH, es completamente irrelevante si un Estado decide usar la fuerza contra otro sin ningún viso de legalidad con arreglo al *jus ad bellum*: las cuestiones humanitarias siguen siendo las mismas en el terreno, y la falta de justicia jurídica en la guerra alegada por una o ambas partes no puede servir como excusa para la subversión de estas cuestiones[36]. Sin embargo, el proceso de clasificación jurídica destinado a determinar el *jus in bello* aplicable (es decir,

35 Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, vigente a partir del 24 de octubre de 1945.

36 Para un análisis más detallado, v. Francois Bugnion, "*Jus ad bellum, jus in bello* and non-international armed conflicts", *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 6 (2003), pp. 167–198.

el DIH del conflicto armado internacional o no internacional) a veces exige un análisis del *jus ad bellum*. Dada la naturaleza inherentemente política de esta determinación, sería ingenuo suponer que los Estados la llevarán a cabo con completa objetividad.

Como advirtió acertadamente la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), en su fallo sobre el caso *Akayesu*:

> Debería tenerse en cuenta que los cuatro Convenios de Ginebra, como así también los dos Protocolos, se adoptaron principalmente para proteger a las víctimas y posibles víctimas de los conflictos armados. Si la aplicación del derecho internacional humanitario dependiera únicamente de la discrecionalidad de las partes en el conflicto, en la mayoría de los casos éstas tenderían a minimizar el conflicto[37].

Sin embargo, un aspecto fundamental del derecho internacional es la confianza que deposita en los propios Estados para garantizar su aplicación. El DIH no es la excepción a esta tendencia, y en ausencia de una autoridad judicial central dotada del poder de clasificar independientemente los conflictos desde que se inician, la aplicación objetiva del derecho depende de la buena voluntad de sus propios sujetos[38]. Además, para cuando los tribunales independientes nacionales o internacionales se encuentren en condiciones de determinar en forma objetiva el derecho aplicable, es posible que los Estados que hayan establecido niveles menores para la protección de los supuestos beneficiarios del DIH ya hayan ocasionado el daño.

En términos prácticos, la problemática intersección del *jus ad bellum* y el *jus in bello* en el nivel de la clasificación jurídica puede darse en una variedad de contextos, entre los cuales se cuentan los conflictos por procuración, las guerras de independencia, las operaciones de apoyo a la paz y la denominada guerra contra el terrorismo. En cada uno de estos casos, se les solicita a los Estados que realicen una clasificación objetiva de una situación en la que tienen un fuerte interés político, lo que deja a sus fuerzas armadas en una precaria posición de incertidumbre jurídica.

Conflictos por procuración

Es más que plausible clasificar un conflicto entre un Estado y un actor no estatal como no internacional, sin importar dónde ocurra el conflicto[39]. Si otro Estado acudiera en ayuda del Estado donde tienen lugar las operaciones, la clasificación de no internacional no cambia. Si, por el contrario, el actor no estatal lucha

37 Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), *Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, sentencia (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párr. 603.

38 Como organismo humanitario neutral e independiente, el CICR tiene competencia para clasificar conflictos en pos de garantizar el mantenimiento de un enfoque jurídicamente coherente y proteger a las víctimas reales y potenciales del conflicto. Sin embargo, a fin de preservar su neutralidad, generalmente no da a conocer sus conclusiones cuando se pudiera percibir que ha adoptado una posición polémica con respecto al *jus ad bellum*.

39 Para un debate sobre este principio, que es materia de controversia, v. Sassoli, nota 31 *supra*, pp. 8–9.

como agente o representante de otro Estado, el conflicto se clasificará como internacional, ya que, en los hechos, se trata de un Estado que se enfrenta con otro[40]. Este sería el caso aunque el actor no estatal luchara contra el Estado en cuyo territorio se encuentra o atacara a un tercer Estado más allá de sus fronteras.

La prueba jurídica para la clasificación de este caso es determinar si el Estado supuestamente responsable de la conducción del grupo armado no estatal tiene un control "efectivo"[41] o "total"[42] sobre este último. Es ésta una evaluación compleja, que se basa en todos los aspectos de la relación. Sin embargo, como los Estados rara vez admiten su responsabilidad por un grupo armado ajeno, la tarea de clasificar tal conflicto puede tener lugar en un polvorín político. Aunque el nivel de control necesario se haya establecido objetivamente, el actor no estatal seguramente tendrá un aliciente para negar que esté siendo controlado por el Estado en cuestión, ya que reconocer esa relación podría comprometer la responsabilidad tanto política como jurídica internacional de sus aliados más cercanos. Por consiguiente, el actor no estatal podría carecer de incentivos para aplicar públicamente el cuerpo de DIH más completo, relativo a los conflictos armados internacionales, incluso si fuera objetivamente aplicable. En última instancia, serían las partes en el conflicto las que pagarían el precio de una decisión política de esa índole, si ellas o sus representantes fueran juzgados *ex post facto* por un tribunal que aplica las normas internacionales superiores; sin embargo, el verdadero precio probablemente lo pagarían las propias víctimas del conflicto.

Guerras de independencia

Se puede observar una politización similar del DIH en el caso de las guerras de independencia, donde un grupo político o étnico en particular intenta separarse del gobierno actual y formar un Estado separado. De acuerdo con la definición que figura en los tratados y en el DIH consuetudinario, en el conflicto armado internacional deben participar dos Estados existentes e internacionalmente reconocidos y, puesto que el reconocimiento de un Estado es un proceso político vinculado al *jus ad bellum*, es posible que, en la clasificación jurídica, nuevamente se crucen los caminos de las dos clases de derecho.

Por ejemplo, en el comienzo del conflicto en ex Yugoslavia, la clasificación del conflicto entre el gobierno yugoslavo y las fuerzas croatas requirió un análisis de la situación política de éstas en relación con aquél. La clasificación de ese conflicto como internacional (como hicieron algunos Estados al reconocer la independencia de Croacia en enero de 1992), y, por lo tanto, la aplicación como mínimo del DIH consuetudinario aplicable a los conflictos armados internacionales, habría representado una victoria política para Croacia, ya que su objetivo principal era

40 V. Jonathan Somer, "Acts of non-state groups and the law governing armed conflict", *American Society of International Law Insights*, vol. 10, N.º 21 (2006).

41 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, nota 28 *supra*, párr. 115 (relacionado con el supuesto control de los Estados Unidos sobre los contras nicaragüenses).

42 *Prosecutor v. Dusko Tadic*, nota 1 *supra*, párr. 131 (relacionado con el supuesto control de la República Federativa Socialista de Yugoslavia sobre los serbios de Bosnia).

conseguir la independencia política. Clasificar el conflicto como no internacional hubiera surtido el efecto contrario. Por consiguiente, podría decirse que la República Federativa Socialista de Yugoslavia contó con un incentivo político para negar la aplicabilidad formal del DIH de los conflictos armados internacionales[43].

Operaciones de apoyo a la paz

El debate sobre la clasificación jurídica de los conflictos en los que intervienen tropas de mantenimiento de la paz se llevó a cabo en otro ámbito, y la polémica continúa[44]. Sin embargo, tal vez sea útil mencionar aquí que la politización del DIH, que se traduce en mensajes peligrosamente contradictorios para los militares, es posible incluso en este ámbito altruista. Cuando los Estados envían sus tropas de Cascos Azules a tierras extranjeras con la noble misión de mantener o garantizar la paz, quizás resulte trivial señalar que no desean que las tareas de sus soldados sean percibidas como una participación activa en el conflicto que intentan resolver[45].

Como lo expresara recientemente el presidente del CICR, la práctica demuestra que, de hecho, los Estados y los organismos internacionales que intervienen en operaciones de paz tienden a no reconocer que participan en un conflicto armado y que el DIH se aplica a sus propias acciones o a las de sus representantes. Algunas veces elaboran sofisticadas interpretaciones jurídicas para transmitir esta idea. Su negación es congruente con su renuencia general a que se los considere como partes en un conflicto armado, en especial cuando forman parte de una operación de paz[46].

El personal de mantenimiento de la paz, en calidad de representante de sus Estados de origen y de los organismos internacionales cuyos mandatos procuran cumplir, y como beneficiarios de una protección jurídica internacional específica, ocupan una posición inusual que da lugar a controversias sobre su estatuto jurídico y la consiguiente clasificación del conflicto. Cualquiera sea el resultado de ese debate, la distinción entre el *jus ad bellum* y el *jus in bello* siempre debería estar presente. Independientemente del mandato que el Consejo de Seguridad le imponga a una

43 El 27 de noviembre de 1991, representantes de varias de las partes en el conflicto, con inclusión de la República Federativa Socialista de Yugoslavia y la República de Croacia, acordaron dar efecto a la totalidad de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos en un Memorando de Entendimiento, pero el acuerdo establecía explícitamente que "no afectaría el estatuto jurídico de las partes en el conflicto". V. Michele Mercier, *Without Punishment: Humanitarian Action in the Former Yugoslavia,* East Haven, Londres, 1995, Apéndice: Documento IV, pp. 195–8.

44 Los debates más recientes tuvieron lugar en la Mesa Redonda de San Remo de 2008, cuyas actas se reproducen en Gian Luca Beruto (ed.), *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations: 31st Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law, International Institute of Humanitarian Law, Sanremo,* septiembre de 2008. V. también A. Faite y J. L. Grenier (eds.), *Expert Meeting on Multinational Peace Operations*, CICR, Ginebra, 11–12 de diciembre de 2003.

45 Una excepción especial es el contundente capítulo VII sobre las misiones de imposición de la paz, donde el Consejo de Seguridad de la ONU ordena a las tropas que se enfrenten con un grupo armado en particular o que protejan un territorio en apoyo de un gobierno inmerso en un conflicto contra fuerzas rebeldes (por ejemplo: la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad/OTAN en Afganistán).

46 Jakob Kellenberger, discurso de fondo pronunciado en la Mesa Redonda de San Remo, 4 de septiembre de 2008, reproducido en Beruto (ed.), nota 45 *supra*, p. 32.

fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU o regional, que se encuadra en la categoría de *jus ad bellum,* y sin importar la protección especial a la que el personal de mantenimiento de la paz tiene justo derecho en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Seguridad del Personal y del Personal Asociado, la aplicación del DIH debe depender de los hechos en el lugar[47].

Teniendo en cuenta que en todo conflicto armado hay víctimas (independientemente de quién apriete el gatillo), es fundamental que el personal de mantenimiento de la paz que participe en estos conflictos se rija por los derechos y obligaciones del DIH. En los artículos 2 y 3 comunes a los Convenios de Ginebra se reafirma expresamente lo antedicho como un hecho jurídico, y lo mismo sucede en el boletín del secretario general de la ONU, "Respeto del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas", desde una perspectiva política[48]. El Estatuto de Roma también lo confirma en su artículo 8(2)(b)(iii), donde se estipula que atacar a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz es un crimen de guerra "siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados". El texto implica claramente que el personal de mantenimiento de la paz cesa de gozar de la protección otorgada a las personas civiles si participa en un enfrentamiento, lo cual se condice con los principios del DIH sobre la igualdad de los beligerantes y la diferencia entre el *jus ad bellum* y el *jus in bello.*

El desafío para los jefes militares radica en desembarazarse de la política de estado que rodea esta cuestión y recordar lo básico: que sus fuerzas de mantenimiento de la paz llevan rifles por si llegara a desatarse un conflicto armado[49], aunque sea únicamente en defensa propia; que, en caso de conflicto armado, sus tropas sólo pueden beneficiarse de la aplicación del DIH, y que pisarán terreno firme en cuanto a los aspectos morales, políticos y jurídicos si se aseguran de que sus tropas estén familiarizadas con el DIH y en su aplicación particular en el contexto de apoyo a la paz, independientemente de su mandato.

La "guerra contra el terrorismo"

En los últimos años, los Estados se han visto envueltos en debates altamente politizados vinculados con los derechos jurídicos de los "terroristas" en sus jurisdicciones. El rótulo de "terrorista" ha permitido que los Estados afirmen, sin fundamento en el derecho internacional, que clases enteras de personas carecen de protección jurídica internacional significativa. Inevitablemente, el estigma político del terrorismo también ha ingresado en el terreno de la clasificación jurídica.

El problema empieza con el propio término "guerra contra el terrorismo", que, al igual que la "guerra contra las drogas" o la "guerra contra el analfabetismo", no constituye en absoluto una categoría jurídica de conflicto. Para poder clasificar

47 9 de diciembre de 1994, vigente a partir del 15 de enero de 1999.

48 Secretaría de las Naciones Unidas, documento de la ONU ST/SGB/1999/13, 6 de agosto de 1999.

49 Como han ilustrado gráficamente los conflictos armados recientes entre las tropas de la MONUC y las facciones armadas en la región oriental de la República Democrática del Congo.

un conflicto con exactitud, es preciso mirar más allá del rótulo de terrorista y analizar al individuo y su contexto. Por ejemplo, en el caso de los inicios de la guerra de Afganistán (2001-2002), la Coalición liderada por Estados Unidos participó en un conflicto armado internacional con el ala armada de los talibanes, puesto que, en ese momento, esos combatientes constituían las fuerzas armadas del gobierno de facto de Afganistán[50]. Como tales, los miembros de las fuerzas armadas talibanes habrían respondido a la definición jurídica de combatientes y, si hubieran sido capturados, su estatuto habría sido el de prisioneros de guerra, cuyo trato se rige por el III Convenio de Ginebra[51]. Si, en el contexto de ese conflicto, los soldados talibanes hubiesen participado en actos comúnmente descritos como terroristas, por ejemplo la matanza intencional de civiles o la destrucción de bienes civiles, en caso de captura podrían haber sido juzgados y castigados de conformidad con las disposiciones específicas del DIH consuetudinario[52], pero su trato humanitario, con inclusión de un juicio justo, hubiera estado jurídicamente garantizado[53].

Por otro lado, los miembros de Al Qaeda que combatieron en este conflicto armado internacional no quedaron comprendidos en la definición jurídica de "combatiente". No formaban parte de las fuerzas armadas de Afganistán, ni de una milicia que perteneciese al Estado como aquéllas y que también cumpliese con las cuatro características militares definitorias establecidas en el artículo 4 (A) (2) del III Convenio de Ginebra. Desde el punto de vista jurídico eran, por lo tanto, "personas civiles". Sin embargo, ese título no habría protegido contra los ataques a aquellos que tomaron parte directa en las hostilidades[54]; tampoco habría impedido su internamiento por razones imperativas de seguridad[55], ni que fueran juzgados y castigados por el hecho mismo de disparar a soldados de la Coalición.[56] Si estos "civiles" hubieran llevado a cabo actos terroristas tradicionales en el teatro del conflicto, también podrían haber sido procesados en un tribunal imparcial. Sin embargo, ellos también tenían derecho a un trato humano por parte de las fuerzas de la Coalición[57].

50 Tanto los Estados de la Coalición como Afganistán eran partes en los cuatro Convenios de Ginebra, pero ni Afganistán ni Estados Unidos son partes en el Protocolo adicional I.

51 El art. 4(A)(1) del CG III define a los "miembros de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto" como una categoría de personas con derecho a protección como prisioneros de guerra (es decir, combatientes) sin la necesidad de cumplir con los cuatro prerrequisitos de la "milicia" establecidos en el punto 4 (A) (2). Para quedar comprendidos en la definición de fuerzas armadas, deben haber estado bajo un mando responsable ante la Parte y sujetos a una estructura disciplinaria interna conforme al art. 43 (1) del Protocolo adicional I. Si aceptamos que los talibanes eran el gobierno de facto de Afganistán en ese momento (puesto que controlaban el 90% del territorio), puede, sin duda, afirmarse que los miembros de sus fuerzas armadas cumplían con todos esos requisitos y que, por ende, habrían quedado comprendidos en la definición de combatientes.

52 Por ejemplo, atacar a la población civil durante un conflicto armado internacional es un crimen de guerra al que se aplica la jurisdicción universal. Henckaerts y Doswald-Beck, nota 19 *supra*, Normas 156 y 157.

53 V. arts. 13 y 99-108, CG III.

54 Henckaerts y Doswald-Beck, nota 19 *supra*, Norma 6.

55 Arts. 4 y 78, CG IV.

56 Arts. 64-78, CG IV.

57 Arts. 27-34, CG IV.

Conclusión

Desde la perspectiva del comandante militar, la intersección del *jus ad bellum* y el *jus in bello* a nivel de la clasificación jurídica significa que sus fuerzas gozan de certidumbre jurídica únicamente en los casos más netamente definidos. Si la decisión sobre la clasificación se basa en el asesoramiento de sus dirigentes políticos más que en los hechos objetivos sobre el terreno, la posibilidad de socavar el efecto humanitario del DIH aumenta en forma radical.

Conclusión: la disciplina militar y el derecho

Los problemas de la clasificación jurídica de un potencial conflicto armado reflejan los problemas del propio derecho internacional, limitado por su modelo descentralizado de Estados soberanos. Para citar la famosa frase de Hersch Lauterpacht, si el derecho internacional está, en cierta forma, en el punto de fuga del derecho, el derecho de la guerra está, tal vez aún más notoriamente, en el punto de fuga del derecho internacional[58].

A diferencia del derecho nacional, el derecho internacional no se beneficia de un gobierno central dotado de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con competencia obligatoria. Por consiguiente, el derecho internacional depende en gran medida de los Estados para garantizar su aplicación objetiva. Si bien éstos tienden, por lo general, a acatar las obligaciones jurídicas que han asumido voluntariamente, el DIH representa el extremo del espectro del derecho internacional, donde pueden estar en juego los intereses más fundamentales e incluso la existencia misma del Estado. Por ello, no sorprende que los gobiernos estén dispuestos a hacer valer su soberanía negando la existencia o la naturaleza específica de un conflicto armado en el que participen sus militares o sus agentes.

A pesar de esta desafortunada tendencia de la política internacional, ningún Estado negará abiertamente el imperativo humanitario en un conflicto armado. De hecho, todos los Estados del mundo son partes en los Convenios de Ginebra, y la amplia mayoría es parte en los dos Protocolos adicionales. El desafío consiste, entonces, en consolidar el DIH en las instituciones militares con miras a reducir su vulnerabilidad a la manipulación política. Si resulta imposible separar por completo el *jus ad bellum* del *jus in bello* a los fines de la clasificación jurídica, al menos desde una estricta perspectiva *de jure* la solución podría estar en abordar la cuestión de manera práctica.

En cierto nivel, los militares se evalúan a sí mismos e incluso se autodefinen en lo que concierne a la disciplina. En el fondo, el DIH es una cuestión de disciplina. Rara vez cuesta persuadir a los jefes militares de que tanto ellos como sus subordinados deben evitar dañar las vidas y los bienes de las personas civiles, tratar a los prisioneros con humanidad, y cuidar de los heridos en el campo de batalla, sea cual fuere su uniforme. En términos básicos, cualquier comportamiento que no cumpla con estos principios de humanidad fundamentales equivale a una falta de disciplina.

58 Hersch Lauterpacht, "The problem of the revision of the law of war"·, *British Yearbook of International Law,* vol. 29 (1952-3), pp. 381-2.

En otro nivel, existe un creciente consenso internacional, que se refleja en el DIH consuetudinario, en cuanto a que las protecciones humanitarias jurídicas aplicables a los conflictos armados internacionales tradicionales son ampliamente aplicables en el contexto de los conflictos armados no internacionales. Dejando de lado cuestiones importantes relacionadas con la soberanía del Estado, en principio no existe razón alguna para que el trato de las víctimas de un conflicto armado no internacional sea diferente del que reciben las víctimas de un conflicto armado internacional. De hecho, el propio DIH consuetudinario que está llenando a paso firme los vacíos que existen entre los dos tipos de conflictos deriva, en parte, de la práctica de los propios militares, muchos de los cuales han escrito manuales que confirman la aplicación de la totalidad de las protecciones del DIH en ambos casos[59].

Como servidores del gobierno civil, los jefes militares no pueden mantenerse completamente apartados de las consideraciones políticas que dan lugar a problemas de clasificación jurídica en tiempo de confrontación armada. Sin embargo, en tiempo de paz, un militar puede optar por incorporar todas las protecciones del DIH en la práctica operacional aplicable a ambos tipos de conflictos armados. Aparentemente, el ex secretario general de la ONU tomó una medida en esa dirección cuando, en 1999, ordenó que el personal de mantenimiento de la paz de la ONU respondiera a un conjunto de reglas concisas que reflejaban el derecho de los conflictos armados internacionales, aplicable a todas las situaciones en las que participaran activamente como combatientes[60]. Si se acepta que el enfrentamiento entre las tropas de la ONU y un grupo armado no estatal que cumple con los requisitos mínimos se clasifica como un conflicto armado no internacional[61], entonces puede inferirse que el secretario general decidió, como política, aplicar a sus fuerzas una norma que en ocasiones resulta más rigurosa que la exigida por la ley. Con esta medida, reforzó la estricta protección jurídica de las víctimas de conflictos armados no internacionales y contribuyó a distender, en cierta medida, la polémica sobre el problema de la clasificación jurídica. Los militares del Estado pueden seguir este ejemplo.

Además de escribir manuales que confirman como cuestión de política[62] la aplicación del DIH en todo su alcance a los conflictos armados no internacionales, las fuerzas armadas pueden integrar estas disposiciones jurídicas en su doctrina, educación, formación de campo y sistemas de justicia[63]. Idealmente, todo el cuerpo jurídico pertinente debería extenderse al ambiente operativo militar, desde las órdenes operacionales hasta los procedimientos operativos ordinarios e incluso las reglas de empeñamiento. Al incorporar el máximo nivel del derecho, dichas medidas pueden, al menos, proteger a los militares de las consecuencias deseadas o indeseadas de la clasificación jurídica basada en motivaciones políticas. Esta estrategia tiene la ventaja de simplificar el proceso de interpretación (de otro modo

59 Con las modificaciones que sean necesarias. V. Henckaerts y Doswald-Beck, nota 19 *supra*, Vol. II.
60 Boletín del secretario general de la ONU, nota 49 *supra*.
61 Que no es un asunto desprovisto de polémica: V. Faite y Grenier, nota 45 *supra*.
62 Y, posiblemente, como una cuestión de *opinio juris*.
63 V. "Integración del Derecho", nota 5 *supra*.

complejo) de las muchas fuentes jurídicas que rigen los conflictos armados no internacionales. A largo plazo, también puede servir para consolidar y ampliar el DIH consuetudinario aplicable a los conflictos armados no internacionales. Por último, promover el más alto nivel del derecho es una forma de gestionar el riesgo jurídico que protege a la cadena militar de mando contra las consecuencias de la subclasificación basada en motivaciones políticas, que van desde los tribunales militares hasta el Tribunal Penal Internacional.

Sin embargo, el enfoque basado en reforzar el derecho formalmente aplicable mediante la doctrina militar tiene sus limitaciones. En primer lugar, existen ciertos elementos que no son íntegramente reconciliables entre los regímenes internacional y no internacional. Es casi imposible imponer los conceptos internacionales relacionados con el privilegio de los combatientes, las personas protegidas y la ocupación en el contexto no internacional (por ejemplo, ningún Estado aceptará jamás renunciar a su derecho de procesar a los combatientes no estatales que han disparado contra sus fuerzas militares, y tendrían buenos motivos para ello[64]. En segundo lugar, si los superiores políticos de los militares deciden intervenir directamente en el proceso de clasificación jurídica, por ejemplo creando su propia categoría de detenidos aparentemente privados de toda protección jurídica internacional, ninguna doctrina militar conforme al DIH podrá invalidar esa decisión. Le corresponde entonces a las autoridades políticas familiarizarse no sólo con las disposiciones sustantivas del DIH sino también con los fundamentos del derecho y sus beneficios recíprocos. En los últimos años, el CICR ha fomentado el desarrollo de comisiones nacionales interministeriales de DIH, que pueden desempeñar un papel importante en este proceso.

Una estrategia de fortalecimiento similar podría ayudar a los jefes militares a transitar la delgada línea que separa a los disturbios internos de los conflictos armados no internacionales. Siguiendo la misma lógica, ya que el trato humano en el marco del DIDH corre en paralelo con el trato humano consagrado en el DIH, la doctrina y la formación militares se pueden formular de una manera que fomente la coherencia del enfoque de un contexto al otro, con independencia de las controversias políticas relacionadas con la clasificación. En casos dudosos, donde cuestiones como la selección del objetivo, la recogida de los heridos y el trato de los prisioneros comienzan a adquirir importancia, la doctrina militar puede garantizar la efectiva aplicación de los principios del DIH, independientemente de su aplicación jurídica formal, pero siempre respetando los valores fundamentales del DIDH. Sin embargo, el riesgo de un enfoque de esas características es que existen, de hecho, disposiciones del DIH (en tiempo de guerra) que contradicen radicalmente el DIDH aplicable durante situaciones que no encuadran en la definición jurídica de conflicto armado[65]. En ausencia de una clasificación objetiva, será imposible determinar qué cuerpo jurídico debe tener prioridad en casos de contradicción.

64 Incluso si decidiera no ejercer este derecho en nombre de la paz: v. art. 6 (5) del Protocolo adicional II.

65 Por ejemplo, el DIH acepta el asesinato intencional de personas civiles como un daño colateral, siempre y cuando ese daño sea compensado con creces por la ventaja militar concreta y directa que se obtenga del ataque (v. art. 51 (5) (b) del Protocolo adicional I) En ausencia de una clasificación jurídica definitiva, es difícil conciliar esta disposición del DIH con el derecho a la vida, interpretado en tiempo de paz y protegido por el DIDH.

Para concluir, el cambiante papel de los militares en la sociedad debe ir acompañado de una nueva tendencia en el ámbito jurídico. Es obvio que si los militares van a ser empleados en contextos que no sean conflictos armados, se los debe formar adecuadamente más allá de los confines del DIH. En la práctica, esto significa que los conceptos de DIDH tradicionalmente asociados a los controles policiales sobre los civiles, que van desde el control de disturbios hasta el allanamiento y la incautación, deben formar parte del vocabulario militar. Aunque el DIDH puede y debe convertirse en objeto de instrucciones específicas de cada misión, es mucho más probable que afecte el comportamiento de los soldados si, como en el caso del DIH, se lo incorpora de manera sistemática en su doctrina, educación, formación de campo y sistemas de justicia.

Considerado como un todo, el marco jurídico aplicable al espectro de las operaciones militares es un mosaico de disposiciones que con frecuencia se superponen y a veces se contradicen, y la aplicación formal de dichas disposiciones puede ser objeto de interferencia política. Sin embargo, los principios de fondo del derecho son relativamente sencillos, siempre y cuando se comprenda el contexto. A fin de mejorar la claridad y evitar la influencia política, es esencial que los militares incluyan los principios fundamentales del derecho en sus operaciones de forma duradera.

En tanto los militares asocien el derecho de los conflictos armados y los principios de humanidad con la disciplina, no será difícil convencerlos de que se esfuercen por crear modelos de comportamiento operacional que, a la vez, sean lícitos y estén sustancialmente a salvo de los vaivenes políticos. Al mismo tiempo, si se pretende que las autoridades políticas respeten el requisito de la clasificación jurídica objetiva, deben familiarizarse con el marco jurídico aplicable a las operaciones militares. En definitiva, las autoridades civiles y militares deben hablar el mismo idioma y comprender las razones que subyacen a la decisión voluntaria del Estado de acatar el DIH y las normas del DIDH no susceptibles de suspensión incluso en las circunstancias políticas más difíciles. Sólo entonces será posible poner en práctica de manera efectiva la teoría del derecho.

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Víctimas de la guerra

EDITORIAL

Es cierto que las guerras generan héroes y vencedores, pero también provocan sufrimientos y sacrificios. En el sentido etimológico del término, una víctima es una criatura viva que se ofrece en sacrificio en los ritos religiosos. La traducción alemana del término "víctima", "Opfer", refleja esa idea de sufrimiento y sacrificio, que mantiene su importancia incluso en conflictos armados que carecen de connotación religiosa.

Contrariamente a lo que sucedía en la Edad Media, donde las guerras estaban claramente definidas, los conflictos modernos —donde la distinción entre combatientes y civiles es menos precisa e incluso deliberadamente ignorada— suelen imponer sacrificios y sufrimientos a toda la población. De modo que las víctimas de la guerra están omnipresentes y se las reconoce cada vez más; por otro lado, suelen estar representadas en organizaciones que incluso llegan a competir para que se preste atención a su triste situación y denunciar las injusticias que sufren. Y aun más: el sentimiento de pertenecer a una comunidad de víctimas surge en las sociedades atrapadas en conflictos que parecen no tener fin y se convierte en un elemento fundamental de la memoria colectiva del conflicto.

***

El término de "víctima de la guerra" tiene varias connotaciones, y su empleo como identificación puede tener varias implicaciones, dependiendo de si la persona que lo utiliza lo reivindica, lo rechaza o lo atribuye a terceros. Sus connotaciones negativas pueden tener consecuencias en la o las personas de que se trate. Por ello, se lo debería emplear con prudencia e inteligencia.

Por "víctima" se puede entender todas las personas que el derecho humanitario procura proteger en caso de conflicto armado internacional o no internacional. Cualquiera puede resultar herido física o mentalmente, ser privado de sus derechos fundamentales, sufrir emocionalmente o perder sus bienes. La ayuda humanitaria en favor de todas las víctimas de la guerra, en ese sentido del término, procura atenuar en la mayor medida posible los efectos perniciosos de los conflictos; la asistencia ofrecida por las organizaciones humanitarias suele compensar la incapacidad de las partes en conflicto de prestar una ayuda suficiente. Sin embargo, el derecho

internacional define la noción de víctima de manera más restrictiva, y ese término no se aplica sino a las personas que sufren las consecuencias de un acto ilícito en el derecho internacional. Esa acepción del término, con respecto a la de las organizaciones humanitarias, reduce considerablemente la diversidad de víctimas, pues supone, por ejemplo, que una persona que resulta muerta en circunstancias en que se ha respetado el principio de proporcionalidad (los famosos "daños colaterales") no sería una víctima.

***

Desde el punto de vista humanitario, lo que importa en los conflictos armados y la violencia son los seres humanos, los riesgos y los sufrimientos a los que están expuestos, sus vulnerabilidades y las acciones que deben emprenderse para prevenir, atenuar y hacer cesar esos sufrimientos. Para el CICR, las víctimas son personas que sufren los efectos negativos de la guerra y de la violencia colectiva en el sentido amplio. El término de víctima se emplea entonces en una situación particular, que se enmarca en un contexto determinado en gran media por el derecho internacional y por factores políticos. La historia de los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra revela una ampliación del círculo de las víctimas que han obtenido un estatuto particular en el derecho internacional. Inicialmente sólo el personal militar fuera de combate estaba protegido (y, por extensión, los prisioneros de guerra); en la actualidad, se presta particular atención a la protección de los civiles y la población civil en general. Para decirlo con mayor precisión, el derecho humanitario tiene la finalidad de proteger a todas las personas que no participan directamente en las hostilidades. Inversamente, pone en evidencia que hay otras víctimas que estaban (o están) excluidas de esos Convenios.

El CICR desea que todas las víctimas de los conflictos armados y la violencia colectiva sean el aspecto central de su acción de protección y asistencia, independientemente del marco contextual, jurídico y político en el que tiene lugar esa violencia, o de la categoría a la que pertenezcan las víctimas. Debería reconocer la identidad potencial o real de una persona, detrás de su etiqueta institucional de "víctima", porque es un paso importante hacia el respeto de la dignidad de esa persona.

Sin embargo, asumir una responsabilidad mayor hacia todas las víctimas y convertirse en su portavoz puede dar lugar a un conflicto de intereses con otros actores. Por ello, el CICR debe hallar un punto medio entre un enfoque basado en las víctimas y un enfoque dictado por la situación. Se esfuerza en ese sentido realizando una acción humanitaria neutral e independiente que no se interesa por los orígenes y las causas del conflicto, ni forma parte de un programa político más amplio.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Entrevista a Khaled Abou Awwad y Roni Hirshenson*

Khaled Abou Awwad es el Director General del Círculo de padres-Foro de Familias Dolientes de Israel y Palestina. Roni Hirshenson es el Presidente del Foro y uno de sus fundadores. Creado en 1995, con una oficina israelí en Tel Aviv y una oficina palestina en Al Ram (al norte de Jerusalén), el Foro de Familias es una organización comunitaria de familias palestinas e israelíes que perdieron a seres queridos en los actos de violencia que afectaron la región. Esas familias se unieron para cumplir una misión común: evitar otras pérdidas, trabajando por la paz y la reconciliación. El Foro ha recibido varios premios internacionales por sus actividades, en especial la Medalla Eisenhower, el premio de la Fundación Tres Culturas, el premio Silver Rose de la red Solidar y el premio de la organización Search for Common Ground. Para más información sobre el Foro, visite www.theparentscircle.com.

***

* Esta entrevista fue realizada en junio de 2009 por Ofer Shinar. Profesor en el departamento de Administración y Políticas Públicas y en el departamento de Acción Social en el Sapir College (Israel), Ofer Shinar también es doctorando en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad Hebraica, en Jerusalén. Ocupó la función de responsable de investigación y desarrollo en el Foro de Familias.

¿Pueden hablarnos de las pérdidas que han sufrido?

Khaled Abou Awwad (K. A. A.): La tragedia que me llevó a unirme al Foro se produjo el 16 de noviembre de 2000, día en que mi hermano Youssef fue asesinado por el ejército israelí. Un soldado le disparó en la cabeza, lo que le causó la muerte en el acto. El drama se produjo en el pueblo de Beit Omar, donde Youssef vivía con mi familia y donde yo aún vivo actualmente.

Ese día, Youssef conducía su automóvil por el pueblo. Un grupo de seis o siete soldados, que formaban parte de la policía militar de la época *(el comienzo de la Intifada Al Aqsa, nota de Ofer Shinar)*, entraron al pueblo para mostrar a los habitantes quién mandaba ahí. Montaron un puesto de control en el pueblo y detuvieron todos los autos para inspeccionarlos. Los jóvenes del pueblo recibieron a los soldados arrojándoles piedras. Era su manera de dar a entender a los militares que no eran bienvenidos.

El primer auto que detuvieron en el puesto de control fue el de Youssef, que se vio atrapado entre los que arrojaban piedras, de un lado, y los soldados, del otro. Entonces, Youssef salió del auto y les gritó a los jóvenes: "Deténganse, ¿no ven que estamos atrapados entre dos fuegos?". De hecho, las personas a las que se dirigía eran sus vecinos, algunos niños del pueblo. Todos ellos sabían quién era (en el pueblo, se conocen todos). Escucharon sus palabras. Los jóvenes comprendieron el mensaje de Youssef y su pedido y dejaron de arrojar piedras.

Aparentemente, uno de los soldados se sintió insultado por la facilidad con la que Youssef había hecho que cesaran los proyectiles y comenzó a arrojar piedras contra el coche de mi hermano. Este volvió a salir de su vehículo y dijo al soldado: "Me dijo que me detuviera al costado del camino y lo hice. Les pedí a los niños que dejaran de arrojarles piedras. ¿Por qué ahora me arroja usted piedras a mí?". Esto dio lugar a un altercado verbal entre el soldado y Youssef, quien pedía a su interlocutor que se calmara. Al final, el soldado le dijo a Youssef: "Voy a matarte". Apuntó el arma contra la cabeza de mi hermano y presionó el gatillo. Youssef cayó al suelo y murió en el acto. Inmediatamente después del disparo, estalló una revuelta en el pueblo: todos se precipitaron hacia Youssef. Fue una escena terrible. Todos comprendieron que probablemente lo habían matado. El comandante comenzó a gritarle al soldado: "¿Qué me has hecho? ¿Qué me has hecho?". Las fuerzas militares levantaron el puesto de control a toda prisa y abandonaron el pueblo de inmediato. Un grupo de habitantes llevó a Youssef en auto al hospital Al Ahli, en Hebrón, donde confirmaron su muerte.

Yo fui al hospital. Regresaba del trabajo y Youssef debía recogerme en el camino para llevarme a casa. Mi hermano tenía cinco años menos que yo; tenía 31 años cuando lo mataron. Era padre de dos hijos, una niña y un niño.

Oí decir que este drama era uno de los cinco accidentes mortales que las fuerzas militares pensaban investigar. Nos enteramos de que, efectivamente, el ejército realizó una investigación que reveló la identidad del soldado que mató a Youssef, pero nadie fue juzgado. No obstante, los soldados, el oficial y, por supuesto, muchos habitantes del pueblo fueron testigos del asesinato. Algunas personas que estaban presentes me contaron que el oficial le había quitado el arma al soldado

inmediatamente después del disparo: por lo tanto, sin duda sabía lo que acababa de ocurrir. El ejército nos pidió que probáramos que el soldado había cometido un acto criminal, pero se negó a realizar una investigación y a buscar testigos. Yo llevé el cuerpo de mi hermano al médico forense, que estableció que la distancia entre la escopeta y la cabeza de Youssef era inferior a un metro.

Otro de mis hermanos, Saïd, fue herido de bala el 26 de febrero de 2002. Era un adolescente de 14 años y medio. De regreso de la escuela, había salido a jugar con un amigo, en el pueblo, cerca de su casa. Ese amigo tenía un almacén enfrente de la casa de mi madre. Saïd fue herido en la cabeza por una bala, disparada por un tirador emboscado de la torre militar situada en la ruta 60, a unos 600 metros de allí. Murió el 6 de marzo de 2002 en el hospital Al Moukassad, en Jerusalén, después de recibir asistencia respiratoria durante diez días. Estaba justo en la entrada del almacén cuando lo alcanzó la bala. Aún hoy, se puede ver el lugar donde impactó la bala en la entrada de la tienda.

Roni Hirshenson (R. H.): El 22 de enero de 1995, se produjo un atentado suicida cerca de un grupo de soldados en el cruce de Beit Lid. Ocho soldados murieron en la explosión y varios otros resultaron heridos. Mi hijo Amir, que había sido enviado a patrullar el cruce, era paracaidista: un nuevo recluta que servía en el ejército desde hacía sólo tres meses. Mientras que Amir se precipitaba para socorrer a sus amigos, un segundo kamikaze se hizo estallar y mató a mi hijo. En total, 21 soldados y un civil perdieron la vida.

Por desgracia, a esa tragedia le siguió otra. Al comienzo de la segunda Intifada, el primer soldado que cayó en la franja de Gaza fue David Biri. David era el mejor amigo de mi hijo menor, Elad, que en esa época también era soldado y estaba al servicio de Galey Tzahal *(la radio de las fuerzas armadas)*. Tres semanas después, Elad se quitó la vida. Dejó una carta donde explicaba que no podía soportar la tristeza y el dolor de haber perdido a su hermano y, después, a su mejor amigo, a quien también consideraba como un hermano.

¿Cómo llegaron a integrar el Foro?

K. A. A.: Todo comenzó en una reunión con algunos miembros del Foro en Beit Omar, en julio de 2002. Durante esa reunión, descubrí a muchas otras personas que estaban en la misma situación que yo. Antes de eso, debido a las tragedias que había vivido, me oponía firmemente a la idea de reunirme con israelíes. Me sentía muy mal después de los dos dramas. Había comprendido que la situación no mejoraba y no quería ver a nadie que perteneciera al otro campo. La reunión con los miembros del Foro me ha permitido conocer a otras víctimas de la ocupación. Cada uno contó su historia e inmediatamente me sentí ligado a esas personas. Tenía la sensación de ser parte de su grupo. Sentí que esas personas habían experimentado emociones dolorosas similares a las mías. Por primera vez, hablé de mi enojo y de mi tristeza y afirmé que la ocupación y la violencia debían cesar.

Me uní al Foro en 2002 y me fui convirtiendo en un miembro activo. Sin embargo, mi participación en las actividades de promoción de la paz entre los pueblos

no bastó para poner fin a la ocupación y las tragedias sufridas por mi familia. En 2004, mientras asistía con un amigo israelí a una conferencia que el Foro daba para jóvenes israelíes, recibí una llamada: mi hijo Moayed había sido gravemente herido. Había participado en una manifestación el día del funeral de Arafat. Más temprano ese día, los militares israelíes habían recibido una orden clara: no entrar en las ciudades y los pueblos palestinos. La manifestación se desarrollaba dentro del pueblo. Pese a las órdenes dadas, dos jeeps de la patrulla de fronteras entraron al pueblo y sus ocupantes comenzaron a disparar contra los jóvenes. Uno de ellos murió y mi hijo Moayed resultó gravemente herido. Entonces tenía 16 años. Recibió tratamiento en el hospital Hadassah Ein Karem durante más de dos meses. Luego, fue transferido al centro de rehabilitación de Beit Jala, donde permaneció seis meses más. Por desgracia, hoy aún está muy disminuido, y parece que su herida no va a sanar. Los abogados que consulté me pidieron una suma importante para ocuparse del caso, por lo tanto no hice la denuncia. Ya había ocurrido lo mismo cuando murieron Youssef y Saïd.

R. H.: Unos meses después de la muerte de Amir, estaba caminando por la calle y vi un afiche con fotos de todas las víctimas israelíes desde el comienzo del proceso de paz de Oslo. Estaba publicado por la extrema derecha, que entonces se llamaba Mateh Ma'amatz. Debajo de las fotos de mi hijo y de las otras víctimas, decía: "Esta es la consecuencia de los Acuerdos de Oslo y del accionar de un régimen sanguinario". Entonces comprendí que debía reaccionar y hacer algo. No podía permitir que utilizaran la memoria de mi hijo para sabotear el proceso de paz.

Yitzhak Frankenthal, que perdió a su hijo Arik en un ataque de Hamas en julio de 1994, me propuso que me uniera a un grupo de padres de víctimas que apoyaban el proceso de Oslo. En ese entonces, Yitzhak Rabin era muy criticado, en particular por otros familiares de víctimas que le pedían que se negara a negociar con el enemigo. Incluso viajaron a la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la paz para protestar contra el proceso de Oslo. Ellos, de hecho, habían acaparado el luto en nuestro país. Al principio, cuando Frankenthal me convocó, éramos 24 familias. Muy pronto, pasamos a ser 120. En todos los lugares donde exponíamos nuestro punto de vista en Israel, nos respondían que no encontraríamos a nadie como nosotros del lado palestino, personas que hubieran perdido a seres queridos y no buscaran venganza, sino, más bien, un camino hacia el diálogo y la reconciliación.

Más tarde, gracias al vínculo que habíamos entablado con Hisham Abdel Razeq, el ministro encargado de los prisioneros de la Autoridad Nacional Palestina, nos contactamos con familias de víctimas palestinas de Gaza. Muy pronto, nos dimos cuenta de que todos compartíamos el mismo dolor y el mismo deseo de poner fin al conflicto. La venganza, bajo cualquier forma posible, no formaba parte de nuestros planes: ni en nuestro caso, ni en el de ellos.

¿Cuáles fueron sus primeras impresiones cuando se unieron al Foro?

K. A. A.: Durante la reunión inicial con los miembros israelíes del Foro, me di cuenta por primera vez de que compartíamos el mismo destino. Sentí que todos

los miembros del Foro me comprendían, que comprendían mis motivaciones y mi tristeza.

R. H.: Cuando se creó el Foro, me parecía que había mucho para decir y mucho que hacer. Quieres que todo el mundo te oiga, que todos comprendan que este conflicto es vano, y les preguntas a tus amigos del Foro qué es lo que puedes hacer. Intentas hacer algo con ese dolor que quiere estallar y gritar: "¡Ya basta!". Te preguntas cómo hacer para que los otros comprendan que todo esto es en vano, que esta lucha violenta no llevará a nada.

La primera reunión con los miembros del Foro representó para mí una luz de esperanza: si no soy el único que piensa así y si muchas otras personas comparten mi opinión, entonces este mensaje puede transmitirse. Nuestro mensaje y nuestros principios pueden difundirse.

En un primer momento, ¿cómo reaccionaron ante la pérdida que sufrieron?

K. A. A.: Yo había participado en los combates durante la primera Intifada, pero, en la época del proceso de Oslo, cambié y empecé a cooperar con los israelíes. Muchos se convirtieron en mis amigos; para mí, era como si fueran parte de mi familia y como si yo fuera parte de la suya. De hecho, cuando me sucedió la primera desgracia, puse a todos los israelíes en la misma bolsa. La ocupación y las expulsiones que sufríamos, las violaciones de nuestros derechos y las tragedias de Youssef y, después, de Saïd: todos esos elementos suscitaron en mí un gran enojo con los israelíes. Después de la muerte de Youssef, muchos amigos israelíes quisieron apoyarme en mi dolor. Intentaban ponerse en contacto conmigo para hablar. Yo los evitaba, era incapaz de hablar con ellos.

R. H.: De hecho, inmediatamente después de que mataron a Amir, comprendí que no había muerto a causa del terrorismo, sino a causa de la ausencia de paz. Sentí la necesidad y las ganas de hacer todo lo que pudiera para poner fin al conflicto entre nosotros y los palestinos, para que nadie más experimentara el dolor de perder a un ser querido.

Mi primera reacción fue tratar de evitar que otros sufrieran tanto como yo. También quería encontrar la manera de precipitar el final del conflicto. Me sorprende no haber sentido enojo. Tal vez sea un poco perturbador decirlo, pero comprendí que si una tragedia así podía producirse, era debido a la existencia del conflicto en sí mismo. Mientras el conflicto continúe, los extremistas seguirán matándose unos a otros y cometiendo actos inaceptables: nosotros contra ellos y ellos contra nosotros. Mientras dure el conflicto, los habitantes de la región se verán afectados. Pensé: "Esta vez, el damnificado soy yo".

¿Cómo han evolucionado sus reflexiones y sus emociones con el tiempo?

K. A. A.: Hoy veo las cosas de otra manera. Nunca llegaremos a una solución por la fuerza. Una solución impuesta por la fuerza generará nuevas tragedias y causará sufrimientos indescriptibles a más familias. Cualquiera puede sufrir un

drama; cualquiera, ya sea israelí o palestino, puede convertirse en una víctima de la ocupación. Yo habría podido convertirme en una de esas personas que recurren a medios violentos, pero, pese a mi dolor y mi enojo, he elegido otro camino. No todos tienen esa fuerza. Algunos ni siquiera pueden soportar ser maltratados por un soldado en un puesto de control. Lo que caracteriza a los miembros del Foro es que tomamos el dolor que llevamos dentro y lo usamos para realizar un objetivo diferente: evitar nuevos lutos. Estamos dispuestos a dar vuelta la página. En cambio, los que eligen la venganza echan más leña al fuego.

R. H.: Mi tristeza me llevó a considerar con empatía el dolor del otro. Hoy, mi mirada es más profunda. Me siento más abierto a escuchar el sufrimiento de los demás. Y eso se aplica a todo tipo de sufrimiento, no sólo al de los palestinos, sino al sufrimiento humano en general. Me siento más tocado por los hechos en Darfur, porque sé lo que es el sufrimiento. El secuestro de Gilad Shalit no me deja dormir de noche, el dolor que debe de sentir su familia me vuelve loco.

En su opinión, ¿qué papel desempeñan las familias de las víctimas en el conflicto? ¿Dicho papel difiere de una sociedad a otra?

K. A. A.: A ambas sociedades les cuesta enfrentar a las familias de las víctimas. Nadie puede decirle a una de estas familias: "No se preocupan por nosotros". Cuando me volví un miembro activo del Foro, sentí que se respetaba nuestra opinión. Las terribles tragedias que vivimos nos han convertido en personas de confianza. No puedes hacer política cuando hablas de tu hermano que fue asesinado, del dolor que atravesaron tú y tu familia.

El pueblo palestino trata a las familias de los *shahids* (soldados caídos en combate) con mucho respeto, y lo mismo ocurre en la sociedad israelí. Si hay una diferencia, ésta reside en el hecho de que la sociedad palestina cuenta con muchas familias que perdieron a seres queridos. En mi opinión, es la principal diferencia que existe entre ambas sociedades. Sin embargo, no diría que en la sociedad palestina no se nos respeta por ser familiares de un *shahid*, aunque seamos muchos los que estamos en esta situación.

R. H.: El papel es claro: se trata de producir un electrochoque emocional. La cooperación entre las familias israelíes y palestinas muestra a ambas sociedades que las personas que han pagado el precio más caro en el conflicto (la pérdida de un ser querido) no pierden las esperanzas. La acción conjunta prueba que hay un futuro y que la esperanza de poner fin al conflicto sigue viva, puesto que si las personas que han pagado el precio más alto posible pueden cooperar, no hay ninguna razón para que aquellos que no se vieron afectados no puedan hacer lo mismo, y con más razón los políticos.

Existen más semejanzas que diferencias entre ambas sociedades. Tanto de un lado como del otro, se muestra un gran respeto por las personas que se han visto afectadas por el conflicto y que han tenido que pagar su precio (los padres de los *shahids* palestinos son como los padres de luto en la sociedad israelí).

Para ustedes, ¿cuál es el papel de las propias víctimas dentro de su sociedad? ¿Ese papel cambió con el paso de los años? ¿Piensan que su sociedad se preocupa por la victimización, el trauma y la pérdida?

K. A. A.: Nosotros podemos aportar un apoyo considerable a la sociedad. Un aspecto importante del conflicto es el de los prisioneros y las víctimas de las hostilidades. Por otra parte, a veces se utiliza el luto de manera equivocada. En la sociedad israelí, que es democrática, el mensaje de las familias de víctimas que se oponen a que el proceso de paz continúe es más oído. En Palestina, no conozco familias de *shahids* cuyo luto sea utilizado de esa manera.

R.H.: La sociedad israelí considera a los soldados caídos en combate como sus protectores: murieron para defender la seguridad del Estado. Las víctimas son vistas como el precio que hay que pagar para garantizar la seguridad.

El aura que rodea a las familias de luto ya no es lo que solía ser. Hoy, cada vez somos más los que pensamos que las muertes son absurdas, sobre todo después de que terminó la primera guerra del Líbano. La gente comprendió que había sido inútil permanecer en ese país durante 19 años. Retrospectivamente, la retirada del Líbano llevó a muchas personas a pensar que la victimización había sido vana. Aunque a las propias familias les cueste admitirlo, es el sentimiento que predomina en la sociedad.

La sociedad israelí está cansada del ritual crónico de la guerra seguida por un periodo de calma, de un pico de violencia seguido de un respiro, ese ritual que se repite de manera incesante.

Para mí, es difícil decir esto, pero me siento una víctima de la inconciencia y la estupidez. Se basan en datos erróneos para concluir que hay que entrar en guerra. Las percepciones del conflicto son inexactas. Los responsables políticos no ven las cosas tal cual son, no comprenden lo que ocurre en el terreno y no profundizan en las distintas cuestiones. Tienen prejuicios y toman sus decisiones en consecuencia, sin tomar en consideración los hechos. Las personas más idóneas para recabar información (el personal de seguridad, los militares) se mueven por intereses personales. Los datos no son objetivos, y luego entramos en guerra.

En su opinión, en las sociedades palestina e israelí, ¿se ha politizado la victimización? ¿Esa tendencia se está acentuando?

K. A. A.: Algunos dirigentes palestinos afirman que, por respeto a las familias que perdieron seres queridos, es imposible hacer concesiones. Yo no veo cómo tales declaraciones podrían beneficiar a una sociedad o a la otra.

R. H.: Podemos pensar que, en una sociedad donde algunos han vivido un duelo, es natural, e incluso justo, que busquen vengarse. En parte, eso es cierto, pero no del todo. Las personas no cambian de opinión debido a un trauma. Sin duda, su comportamiento se vuelve más extremo, pero una persona que, por naturaleza, es humana en sus opiniones y sus principios no necesariamente elegirá reaccionar ante su pérdida a través de la violencia. Así como dentro de la sociedad las opiniones

difieren, las de las personas afectadas por un duelo también difieren. No obstante, la opinión pública está más dispuesta a escuchar a un familiar de una víctima.

En cierta medida, en ambas sociedades, se explota la victimización. Por ejemplo, el hecho de no liberar a los prisioneros *(palestinos detenidos en Israel)* refuerza el odio.

¿Piensan que ambas sociedades compiten para probar quién es la verdadera víctima del conflicto?

K. A. A.: Siempre ha habido una competencia entra ambas sociedades por la cuestión de la victimización, y seguirá habiéndola. Cada una piensa que ella es la que sufre más. En una época, yo tal vez veía las cosas de otra manera, pero, hoy, he comprendido que esa competencia es inherente a la naturaleza humana. Sólo se terminará cuando el conflicto haya llegado a su fin. En la mayoría de las actividades que el Foro realiza en la sociedad civil, nos vemos confrontados a protestas del tipo: "¡Nosotros sufrimos más que ellos!". Es un problema considerable, en la medida en que cada sociedad intenta probar que ella es la víctima del conflicto.

R. H.: Coincido en que esa competencia entre ambas sociedades existe, pero, dentro de la acción que realiza el Foro, comprendemos que no sirve de nada alimentar esa competencia. Cada sociedad tiene su dosis de sufrimiento. No pienso que los padres que perdieron a un hijo sufran menos que los que perdieron a dos. Al mismo tiempo, está claro, objetivamente, que la sociedad palestina sufre más en su vida cotidiana. La situación de una persona que no sólo está de luto, sino que también es humillada en un puesto de control, es objetivamente más difícil, aunque el sufrimiento causado por la pérdida sea el mismo.

En Israel, suele recurrirse a la victimización: "Si liberamos a los prisioneros, ¿cómo podremos mirar a la cara a las familias de las víctimas?"

¿Creen que en sus propias sociedades los consideran como patriotas?

K. A. A.: Tengo la impresión de que se me respeta más debido a la historia de mi familia, que luchó contra la ocupación en las décadas de 1970 y 1980. Fue en esa época cuando nos convertimos en una familia de *shahids*. Esta asociación de elementos incitó a la sociedad palestina a respetar a mi familia, por todos los sufrimientos que habíamos padecido, por nuestra oposición a la ocupación y por el alto precio que hemos pagado. Nuestra opinión tiene peso en la sociedad palestina.

R. H.: Pienso que "patriota" es una palabra demasiado grande. Tal vez me consideren una persona para quien la sociedad, así como la existencia y el bienestar de la comunidad, son importantes. Nunca me he sentido un "patriota", en el sentido de defensor del nacionalismo.

Pienso que el Foro y mis actividades me dan una imagen original en la sociedad israelí, pero la gente siempre está dispuesta a escucharme.

¿Qué los hace diferentes de otras familias de víctimas?

K. A. A.: Dentro de la sociedad palestina, mi familia representa a una gran parte de las familias de *shahids* que tienen una opinión cercana a la nuestra. Pero hay otras personas que tienen ideas diferentes. Algunas familias que perdieron a seres queridos tienen convicciones políticas menos firmes.

R. H.: Pienso que cuanto más las personas se concentran en sí mismas, en su propio dolor y en el universo restringido de sus propias familias y su propia fe, más estrecha y limitada es su perspectiva. Esa actitud es menos humana y les impide ver más allá de su sufrimiento personal. Esa gente no puede ver el sufrimiento de los que no pertenecen a su sociedad. Tal vez, son patriotas a nivel local, pero carecen de humanidad.

Reconocer los valores humanos universales, que un ser humano es un ser humano, es la base de todos los principios a los que me he mantenido fiel, antes del drama, durante el duelo y en el presente. Siempre me he guiado por valores como los derechos humanos y la humanidad, sin distinción de raza, religión o sexo.

El palestino que mató a mi hijo se suicidó. ¿Debería odiar todo lo relacionado con el Islam porque el asesino de mi hijo era palestino? ¿O, tal vez, debería detestar sólo a los habitantes de Gaza, porque el hombre que perpetró el atentado era de Gaza?

¿Qué piensan de la venganza y de la utilización del sufrimiento para justificar la violencia?

K. A. A.: Después de la muerte de Youssef, la primera emoción que sentí fue un deseo de venganza. Cuando regresé al día siguiente, busqué al soldado que había matado a mi hermano. Comencé a interrogar a todos los habitantes del pueblo sobre su apariencia física. También hay personas que vienen a proponerte ser tu mano derecha para ayudarte a vengarte. Hoy considero la venganza como la expresión de una ira interna. Ahora comprendo que tenemos que actuar usando nuestra inteligencia, en lugar de dejarnos gobernar por la ira. La venganza es, esencialmente, una invitación a entrar en el ciclo sangriento del conflicto. No hará más que infligir dolor a otras familias.

R. H.: La venganza no me devolverá a mi hijo. No hará más que reforzar el ciclo de la violencia, y acelerarlo. Las personas que se vengan no sufren menos que sus víctimas. Jamás he visto que alguien se vengara y saliera beneficiado. No creo que la venganza pueda tener una influencia positiva, ni para la víctima, ni para el que se venga.

¿Pueden describir las actividades que llevan a cabo para concretar los ambiciosos objetivos del Foro, a saber, la paz y la reconciliación?

K. A. A.: El Foro se esfuerza por cumplir sus objetivos de dos maneras. En primer lugar, está el trabajo cotidiano de los miembros del Foro, que organizan charlas con grupos de personas, en las sociedades israelí y palestina, para contarles

su historia personal. Los miembros del Foro encarnan un modelo para actuar de otra forma: no eligiendo el enojo, sino tratando de poner fin al conflicto. Sumamos a todas las personas que conocemos a la causa de la reconciliación y la resolución del conflicto.

En segundo lugar, pienso que cobramos importancia cuando surgen cuestiones ligadas al conflicto en el debate público, por ejemplo, nuestras actividades a favor de la liberación de los prisioneros palestinos y de Gilad Shalit. También nos opusimos a la guerra en Gaza de una manera similar. Por desgracia, algunos de nosotros (miembros israelíes) fueron arrestados por la policía israelí por esas actividades.

R. H.: A través de los encuentros directos entre israelíes y palestinos, nuestro objetivo es humanizar el conflicto. Los violentos enfrentamientos han llevado a ambas sociedades a alejarse aún más una de la otra y, en consecuencia, una generación entera de israelíes crece sin siquiera haber hablado alguna vez con un palestino. Todos los conocimientos se transmiten a través de los medios de comunicación que, por definición, transmiten ideas negativas: un palestino es alguien que siempre lleva una *kufiyya* y un cinturón explosivo. Pero, detrás de la estigmatización, hay seres humanos.

El Foro organiza encuentros entre grupos de personas en el país y en el extranjero. Por lo general, en las reuniones, están presentes dos miembros del foro: un israelí y un palestino. Los encuentros suelen ser muy conmovedores para los participantes. La existencia misma del encuentro hace nacer en sus corazones la esperanza de que hay alguien con quien se puede hablar y de que los seres humanos siguen siendo seres humanos, tanto del lado israelí como del lado palestino. Después de esos encuentros, la reconciliación parece posible.

Además, produjimos una serie de televisión dramática, *Buenas intenciones*, que se transmitió por el canal de televisión más popular de Israel. La serie alcanzó un pico de audiencia máximo del 13,5%, y calculo que fue vista por unas 600.000, o incluso 700.000 personas. Los episodios afirman claramente la futilidad de los combates violentos. Actualmente, estamos produciendo una película de 90 minutos basada en la serie, y también hicimos una película de 45 minutos sobre la realización de la serie. La proyectamos durante las conferencias y los eventos organizados por el Foro.

Hoy, estamos planeando un gran proyecto que apunta a llevar a familias palestinas a Yad Vashem *(memorial dedicado a las víctimas judías de la Shoah – N.d.T.)*. Ya llevamos a 70 palestinos y a 70 israelíes. Luego, visitaron un pueblo palestino arrasado en 1948. Familiarizarse con la historia del otro es una condición esencial para la reconciliación. Nadie está obligado a estar de acuerdo, pero es importante estar familiarizado con los hechos y las emociones que se sienten respecto de la historia. Queremos extender este proyecto a otros miembros de las sociedades israelí y palestina. Algunas familias de víctimas acompañarán a los grupos y se ocuparán de la organización.

Las sociedades israelí y palestina no conocen la historia del otro campo. Podrían realizarse actividades a fin de resolver ese problema. Por ejemplo, personas

que sobrevivieron al Holocausto podrían contribuir a explicar a los palestinos que llegaron a Israel no para echarlos, sino por lo que habían sufrido en Europa. Un grupo de palestinos podría mostrar a los israelíes el lugar donde vivían, donde se había plantado la higuera de la familia, y explicarles que hoy viven en campamentos de refugiados. Reconocer el dolor del otro grupo nacional estimula el deseo de ser clemente con él. Es una buena manera de llegar al consenso y a la reconciliación. Nadie tiene el monopolio del sufrimiento: las dos naciones comparten la misma tierra y deben hacer concesiones sobre sus sueños.

¿Cómo es considerado el Foro por los miembros de su sociedad? Y, en su opinión, ¿por qué razones?

K. A. A.: El Foro es una organización muy conocida en la sociedad palestina. Muchos lo consideran con respeto, pero se oponen a su punto de vista. Los sufrimientos cotidianos que padecen los palestinos atentan seriamente contra su capacidad de conservar la esperanza. Nos responden: "¿Cómo pueden frecuentar a las familias de los soldados?". Para los palestinos, los soldados israelíes nos privan de nuestra libertad. Ellos son la fuente de todo nuestro sufrimiento y nuestro enojo. Muchas personas no comprenden cómo podemos comparar a la víctima con el victimario. Sin embargo, sabemos que las relaciones humanas que se entablan a través del Foro permiten superar todas esas emociones. El Foro presenta a las madres, los padres y las familias de los soldados a la sociedad palestina, y ese es el secreto de nuestra fuerza.

R. H.: El Foro es muy conocido entre los defensores de la paz, pero no necesariamente en el conjunto de la sociedad israelí. No somos un movimiento masivo. La gente conoce nuestros proyectos, pero no siempre sabe a quién atribuirlos, como la serie de televisión *Buenas intenciones*, por ejemplo.

¿Cómo manejan el riesgo de verse constantemente confrontados a su trauma debido a su acción en el Foro?

K. A. A.: Hoy trato de no contar más la historia de las tragedias que ha vivido mi familia. Esas historias me hacen revivir momentos muy difíciles. No hay palabras que puedan expresar esos sentimientos. Sigo hablando para un público israelí y palestino, pero trato de contar mi historia sólo cuando no tengo otra opción.

R. H.: Es muy difícil repetir una y otra vez la historia de esas pérdidas, pero lo veo como una obligación que tengo que cumplir. De hecho, también es una suerte de deber de memoria para con mis hijos. Para mí, la única manera de pensar que su sacrificio no fue en vano es llevando a cabo acciones para poner fin a este conflicto.

¿Cuáles son las ventajas del Foro?

K. A. A.: El foro representa uno de los elementos más importantes del conflicto: las víctimas. El conflicto tiene que ver con el territorio, pero también está alimentado por el alto precio que han pagado hasta el día de hoy las numerosas víctimas que murieron en el marco de las hostilidades.

R. H.: En cierta medida, el pluralismo y la apertura existen en la sociedad israelí, que es capaz de escuchar puntos de vista diferentes. En cuanto se produce un hecho, nos llaman para entrevistarnos y darnos la palabra. Por ejemplo, actualmente, la galería Dvir está presentando una exposición titulada *Esto no se detendrá hasta que no dialoguemos*. Los dueños de la galería adoptaron esa frase —uno de los eslóganes lanzados y difundidos por el Foro— para afirmar que el objetivo *(de la exposición)* es contribuir a la resolución del conflicto. Pronto, daré una entrevista al respecto a la televisión israelí.

¿Cuál es la ventaja específica del Foro con respecto a otras organizaciones para la promoción de la paz? ¿Las actividades del Foro pueden contribuir a transformar el conflicto?

K. A. A.: Otro aspecto importante que le da fuerza al Foro es el hecho de ser una organización conjunta. Existe un proverbio árabe que dice: no se puede aplaudir con una sola mano. Es necesario que los dos campos realicen acciones conjuntas, y eso es lo que hace el Foro. Todo se organiza de manera conjunta. Además, el Foro no elige a sus miembros: el destino los elige por él. En consecuencia, nos consideramos representantes del pueblo. Constantemente, se suman nuevos miembros, aunque sean pocos. Nosotros no reclutamos activamente, pero la organización crece. Que yo sepa, hoy hay unos 700 miembros palestinos e israelíes inscriptos.

R. H.: Nuestra organización es única en la medida en que es binacional: israelí y palestina. En Israel, la mayoría de las organizaciones para la promoción de la paz actúan en nombre de los palestinos. Nosotros tenemos una cuenta bancaria conjunta, un equipo de gestión conjunto dentro del cual todas las decisiones son tomadas por ambos campos. Es una verdadera asociación: una sola organización sin fines de lucro que cuenta con miembros palestinos e israelíes. Llevamos a cabo lo que debería practicarse entre ambas partes del conflicto: una cooperación sin reservas.

Existe un consenso para escuchar a las víctimas y tratar de comprender su punto de vista y su dolor. En otras organizaciones, la escucha tal vez cumple un papel menor. El Foro no aporta soluciones para el conflicto, pero aporta su apoyo a todas las instancias representativas de ambos campos a fin de llegar a un acuerdo. Ponemos el acento en la necesidad de llegar a un acuerdo.

¿Cuáles son los proyectos del Foro que tuvieron más éxito? ¿Por qué funcionaron bien?

K. A. A.: En mi opinión, las charlas que damos son una actividad muy eficaz. La organización de visitas a domicilio en las sociedades israelí y palestina es otro proyecto exitoso, así como el programa "Hello Shalom", una línea telefónica que permitió que cientos de miles de palestinos e israelíes se pusieran en contacto y hablaran. Hoy, considero que también es un éxito el proyecto de los emisarios de la paz, en el marco del cual se organizan encuentros entre estudiantes israelíes y palestinos.

R. H.: Los primeros proyectos que llevamos a cabo apuntaban a dar a conocer el Foro al público; por ejemplo, armamos una tienda en Rabin Square *(centro de Tel Aviv)* y expusimos ataúdes *(sobre los que se había desplegado banderas israelíes y palestinas para simbolizar a las víctimas del conflicto. La misma acción se realizó en Nueva York, frente al edificio de las Naciones Unidas – O. S.)*.
Luego, dimos una gran cantidad de charlas en las escuelas. Hoy somos activos en un terreno nuevo, a saber, el desarrollo de la creatividad de los emisarios de la reconciliación. Dichos emisarios son estudiantes de Yenín y Hebrón que se reúnen con estudiantes del Sapir College. Son esencialmente los estudiantes quienes deciden qué hacer durante sus encuentros. El proyecto nació durante unos cursos que dimos para estudiantes; es el resultado de su entusiasmo y de sus ganas de realizar actividades para apoyar las ideas del Foro. Así fue cómo se nos ocurrió crear un marco para desarrollar una acción permanente.

Por último, la serie *Buenas intenciones* fue muy importante para el Foro.

¿Debieron enfrentar fracasos?

K. A. A.: A veces, tratar de evitar cualquier tipo de politización del Foro me trae problemas. En mi opinión, no siempre se puede evitar tomar una posición clara.

R. H.: El mayor fracaso del Foro es que sus ideas no pueden comercializarse como un producto de consumo. Requieren un verdadero trabajo de Sísifo en el terreno, una importante financiación y mucho tiempo. Das un paso adelante y, luego, estalla una guerra y tienes la sensación de haber retrocedido varios pasos. Es frustrante, pero no podemos darnos el lujo de perder la esperanza. Hay dos naciones que viven en este país, y ninguna se irá a otro lado.

¿Cuáles son los obstáculos y las dificultades con los que tropieza el trabajo del Foro en cada una de las sociedades?

K. A. A.: Cuando se trata de la sociedad israelí, observamos que el recuerdo del Holocausto, al menos en cierta medida, se utiliza con el fin de probar a los palestinos que el pueblo judío ha sufrido más que ellos. Pienso que el miedo de los israelíes, principalmente debido al Holocausto, es lo que dicta su comportamiento hacia los palestinos. Soy consciente de que, seguramente, poca gente comparta esta opinión. Desde ese punto de vista, pienso que el futuro será complejo: desde que se construyó el muro, el Estado de Israel se ha convertido en una prisión. La única posibilidad que queda es construir un muro en el cielo, sobre el Estado de Israel.

En cuanto a la sociedad palestina, también debe comprender que nuestra realidad ya no es la misma que en 1948. La situación antes de 1948 era muy diferente de la que vivimos hoy. En aquel entonces, no había millones de judíos viviendo entre nosotros, en el mismo suelo. No podemos seguir considerando las cosas en función de la relación que existía en el pasado y reivindicar soluciones que corresponden a la situación que prevalecía hace 60 años.

R. H.: La sociedad israelí es presa de los prejuicios, y las barricadas erigidas por los medios de comunicación y los políticos disimulan la verdad. La población recibe mensajes de los medios y los políticos: una realidad virtual que termina suplantando la realidad de los hechos.

¿Qué hace falta para transformar las creencias y las emociones en cada sociedad con vistas a construir una paz estable y sostenible?

K. A. A.: Pienso que la iniciativa árabe es una base para la paz. Si estuviera en mi poder, yo haría progresar la iniciativa y reclutaría a los miles de israelíes y palestinos que ya la apoyan hoy para que promovieran un mayor apoyo en Israel. En mi opinión, una mayoría determinante de palestinos apoya la iniciativa de paz árabe.

R. H.: En cuanto a la evolución de la sociedad israelí, Obama debe dirigirse a nosotros sin pasar por nuestros políticos: no debería dialogar con los dirigentes, sino con el propio pueblo. Cuando Sadate estuvo en Israel, Motta Gur, que entonces era comandante en jefe de las fuerzas armadas israelíes, declaró que, en cuanto se abrieran las puertas del avión, los egipcios comenzarían a disparar a todos los que fueran a recibir al presidente *(el gobierno israelí y los dirigentes estatales – O. S.)*. Cuando el rey Husein *(de Jordania)* vino a visitar a las familias de las víctimas después del atentado con bomba perpetrado por un ciudadano jordano, su gesto tuvo una profunda influencia en la sociedad israelí. Los dirigentes árabes deben promover la iniciativa árabe directamente con el pueblo, no realizando campañas publicitarias, sino dialogando directamente con los ciudadanos israelíes.

¿Algún día veremos reinar la paz entre israelíes y palestinos?

K. A. A.: El día que perdamos la esperanza en la paz será el día de nuestro fin. Debemos conservar la esperanza. Es el barco que nos permitirá cruzar el océano tratando de resistir el embate de las olas. Para nosotros, perder la esperanza no es una opción viable.

R. H.: Por un lado, la posibilidad de la paz está muy cerca, casi al alcance de la mano, y, por el otro, es una cuestión de generaciones. El acuerdo está casi listo, pero todavía estamos a años luz de alcanzarlo.

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

El sentimiento de victimización colectiva en conflictos sin solución aparente

Daniel Bar-Tal, Lily Chernyak-Hai, Noa Schori y Ayelet Gundar*

Daniel Bar-Tal es psicólogo político. Es Profesor de la cátedra Branco Weiss para la Investigación en el Desarrollo y Educación Infantil en la Facultad de Educación de la Universidad de Tel Aviv. Lily Chernyak-Hai, Noa Schori y Ayelet Gundar son estudiantes de psicología social del Departamento de Psicología de la Universidad de Tel Aviv. Chernyak-Hai y Schori son candidatos para ingresar al doctorado, mientras que Gundar está cursando un MA (Masters of Arts).

Resumen

El sentimiento de victimización colectiva surge como un aspecto de importancia crucial en la filosofía de los conflictos, sobre todo en el caso de los conflictos que parecen no tener solución, y es una parte fundamental de la memoria colectiva de los conflictos. Ese sentimiento se define como un estado de ánimo compartido por miembros de un grupo que resulta de un daño percibido como intencionado y que tiene consecuencias graves, infligidas por otro grupo. En general se percibe que ese daño es inmerecido, injusto e inmoral, y que el grupo no podía evitarlo. En este artículo, se analiza la naturaleza del sentimiento de victimización colectiva en situaciones de conflicto, sus antecedentes, las funciones que cumple para la sociedad y las consecuencias que acarrea.

***

* Los autores agradecen a Johanna Vollhardt, Sabina Cehajic-Clancy, Dinka Corkalo Biruski, Yechiel Klar y Dario Spini sus valiosos comentarios sobre el borrador anterior del presente documento. La correspondencia relacionada con este artículo deberá remitirse a Daniel Bar-Tal, School of Education, Tel-Aviv University, Tel Aviv 69778, Israel, correo electrónico: daniel@post.tau.ac.il

En todo conflicto grave, crudo y violento entre grupos, al menos uno de los bandos (y, muchas veces, ambos) cree ser la víctima del conflicto. Este aspecto puede verse claramente en los conflictos entre grupos sin solución aparente[1]. Constituye una parte inseparable de la historia compartida entre los miembros de la sociedad tal como la han construido en su memoria colectiva y en la filosofía del conflicto[2], y denota que el grupo rival infligió continuamente un daño injusto e inmoral a los miembros de esa sociedad. La preponderancia de este tema no debe sorprender, en vista de que las sociedades que participan en conflictos prolongados consideran que sus objetivos están justificados, perciben a su propio grupo de manera muy positiva y deslegitiman al rival.

En este marco, simplemente resulta natural que los miembros de la sociedad se consideren víctimas de su rival en el conflicto. Ese sentimiento colectivo de victimización tiene importantes efectos sobre la manera en que esas sociedades conducen el curso del conflicto, abordan el proceso de paz y, finalmente, se reconcilian. En muchos casos, actúa como un factor que retroalimenta el conflicto e impide la consolidación de la paz. Resulta importante, entonces, aclarar la naturaleza del sentimiento de victimización colectiva, sus antecedentes, funciones y consecuencias. Este es el objetivo del presente documento.

A fin de comprender mejor el fenómeno del sentimiento de victimización colectiva, nos referiremos también a las contribuciones realizadas en el estudio de la victimización en el plano individual. Esa línea de investigación se está desarrollando en las ciencias sociales, sobre todo en la criminología y la psicología, donde ha surgido la subdisciplina de la victimología, que estudia las relaciones de las víctimas con sus agresores, su conducta, y las reacciones de la sociedad (incluso las de diversas instituciones) hacia ellos[3]. En comparación, muy poco se ha escrito en pos de un estudio integral del sentimiento de victimización colectiva en el marco de conflictos sin solución aparente. Esta omisión es extraña si tenemos en cuenta que varios especialistas han reconocido la importancia del sentimiento de victimización colectiva para comprender la conducta de los miembros de la sociedad, su relación con el rival y con la comunidad internacional en su conjunto[4].

1 Los conflictos sin solución aparente, en los que las partes invierten importantes recursos materiales y no materiales y que duran al menos 25 años, se caracterizan por ser totales, prolongados, violentos, centrales y por ser percibidos como insolubles y de suma cero. V. D. Bar-Tal, '*Sociopsychological foundations of intractable conflicts*', American Behavioral Scientist, vol. 50, 2007, pp. 1430-1453-a.

2 Reconocemos que en prácticamente todos los conflictos entre grupos al menos una de las partes experimenta un sentimiento de victimización colectiva y que muchas veces ambas partes comparten esa percepción. El presente documento se centra en conflictos sin solución aparente, en los que ambas partes siempre experimentan este sentimiento.

3 A. Karmen, *Crime Victims: An Introduction to Victimology (2nd edn), Wadsworth:* Belmont, CA, 1990; N. Ronel, K. Jaishankar y M. Bensimon, M. (eds.), 2009, *Trends and Issues in Victimology*. Cambridge Scholars Publishing: Newcastle upon Tyne, UK; O. Zur, 'The psychology of victimhood', en R.H. Wright y N.A. Cummings (eds.), *Destructive Trends in Mental Health*, Routledge: Nueva York, 2005, pp. 45-64.

4 D. Corkalo Biruski y S. Penic (en preparación), 'Facing trauma, facing the enemy: War trauma, Group identity, collective guilt and outgroup attitudes', en D. Spini, D. Corkalo Biruski, G. Elcheroth y M. Vasovic (eds.), *Facing Massive Violence and Social Change: Collective Experiences in the Former Yugoslavia*; J.D. Frank, *Sanity and Survival: Psychological Aspects of War and Peace*, Vintage: Nueva York, 1967; H.C. Kelman, 'Social-psychological dimensions of international conflict', en I.W. Zartman (ed.), *Peacemaking in International Conflict*: *Methods and Techniques* (edición revisada), United States Institute of Peace Press: Washington, DC, 2007, pp. 61–107; J. Mack, 'The Enemy System', 1990, en V. Volkan, J. Demtrios y J. Montville (eds.), *The Psychodynamics of International Relationships, Vol. I: Concepts and Theories*, pp. 83–95, Lexington, MA; V. Volkan, *Blood Lines: From Ethnic Pride to Ethnic Terrorism*. Westview Press: Boulder, Colorado, 1997

Sentimiento de victimización: abordaje individual

Existen múltiples clases de situaciones que pueden llevar a una persona como individuo o como miembro de una comunidad a sentirse una víctima. Al parecer, la victimización describe algún tipo de estado psicológico duradero que implica creencias, actitudes, emociones y tendencias conductuales. Por un lado, esto deriva de la experiencia directa o indirecta de victimización, y por el otro, de su permanencia en el repertorio personal. En otras palabras, es un estado en el que el daño experimentado y las consecuencias a largo plazo "se convierten en elementos de la personalidad de la víctima"[5].

Experiencia

Desde la perspectiva del individuo, algunos investigadores definen la victimización centrándose en los sucesos vividos. Por ejemplo, Aquino y Byron se refieren a la "percepción que tiene el individuo de sí mismo como objetivo, ya sea momentáneamente o a través del tiempo, de acciones perjudiciales realizadas por una o más personas. En su sentido más amplio, víctima es aquel que sufre lesión, pérdida, o infortunio como consecuencia de algún suceso o serie de sucesos"[6]. Otros especialistas han hecho hincapié en los elementos presentes en la psicología de la víctima y que emergen a partir del suceso perjudicial [7]. Destacan el sentimiento de impotencia y autocompasión, la falta de confianza en uno mismo, la baja autoestima, la desesperanza, la culpa, la pérdida de confianza, sentido y privacidad, la ausencia del sentimiento de que uno debe rendir cuentas de sus actos, una tendencia a echar culpas, y un locus externo de control estable (en este caso, se cree que el incidente estaba más allá del control y la elección de una persona, y concuerda con los sentimientos "fuera de control")[8]. Por último, reviste especial interés la conclusión que señala que las experiencias de victimización reiteradas pueden originar un patrón de conductas vengativas y ciclos de violencia[9].

5 J. Herman, *Trauma and Recovery*, Basic Books: Nueva York, 1992

6 K. Aquino y K. Byron, 'Dominating interpersonal behavior and perceived victimization in groups: Evidence for a curvilinear relationship', *Journal of Management*, vol. 28, N.º 1, 2002, p. 71.

7 M. Bard y D. Sangrey, *The Crime Victims' Book* (2ª ed.). Brunner/Mazel Publishers: Nueva York, 1986; v. también O. Zur, nota 3 *supra*.

8 Además, se descubrió que la victimización personal se manifiesta como trastorno por estrés postraumático (TEPT), como síntomas de depresión o de abusos de sustancias (P.A. Resick, 'The psychological impact of rape', *Journal of Interpersonal Violence*, vol. 8, 1993, pp. 223–255; J. Wolfe y R. Kimerling, Gender issues in the assessment of post-traumatic stress disorder, en J.P. Wilson y T.M. Keane (eds.), *Assessing psychological trauma and PTSD*, Guilford: Nueva York, 1997, pp. 192–238), como miedo y ansiedad (S.E. Taylor, J.V. Wood y R.R. Lichtman, 'It could be worse: Selective evaluation as a response to victimization', Journal of Social Issues, vol. 39, 1983, pp. 19–40) y como problemas de salud física (J.M. Golding, 'Sexual assault history and physical health in randomly selected Los Angeles women', Health Psychology, 13, 1994, pp. 130–138; H.S. Resnick, R.E. Acierno y D. Kilpatrick, 'Health impact of interpersonal violence 1: Prevalence rates, case identification, and risk factors for sexual assault, physical assault, and domestic violence in men and women'. *Behavioral Medicine*, vol. 23, 1997, pp. 65–78).

9 R.J. Bies, T.M. Tripp y R.M. Kramer, 'At the breaking point: Cognitive and social dynamics of revenge in organizations', en R. Giacalone y J. Greenberg (eds.), *Antisocial Behavior in Organizations*, Sage: Thousand Oaks, CA, 1997, pp. 18–36; D.P. Skarlicki y R. Folger, 'Retaliation in the workplace: The roles of distributive, procedural, and interactional justice', *Journal of Applied Psychology*, vol. 82, 1997, pp. 434-443.

Condiciones para la victimización

Otro de los enfoques adoptados establece una serie de condiciones necesarias para el surgimiento del sentimiento de victimización. Sugiere que los individuos se definen como víctimas si consideran que: (1) fueron lastimados; (2) no fueron responsables del acto dañino; (3) no pudieron evitar el daño; (4) son moralmente buenos y sufren a causa de la injusticia de la que fueron objeto y (5) son dignos de compasión[10]. Esta última condición agrega aspectos cruciales a la definición. Señala que la mera experiencia del suceso dañino no es suficiente para que aparezca la sensación de considerarse una víctima. Para tener este sentimiento, es necesario percibir el daño como inmerecido, injusto e inmoral, como un hecho que la víctima no pudo evitar. Es entonces cuando surge la necesidad de lograr empatía.

Un análisis más elaborado

Además de las diferentes definiciones específicas, también han aparecido diversas elaboraciones del análisis de la victimización. Se ha propuesto, por ejemplo, que la idea de victimización supone la violación de ciertos derechos individuales o colectivos, ya sean derechos concretos como el derecho a tener vivienda y comida, o más abstractos, como el derecho a la felicidad, al espacio habitable, a la autodeterminación y a la libre expresión de la identidad. Esta distinción lleva a otra diferenciación que sugiere que algunas víctimas experimentan una violación tangible de derechos (territorio, propiedad, lesión física, asesinato), mientras que otras son objeto de experiencias intangibles como el daño a la identidad, otros traumas psicológicos, la pérdida de seguridad e incluso la pérdida del "antiguo" yo[11]. Por lo tanto, la victimización no solo es un suceso objetivo; se basa también en una experiencia subjetiva, ya que algunas personas se pueden autodefinir como "víctimas" en circunstancias que muchos otros considerarían como parte de su vida diaria[12].

Asimismo, cabe destacar que los individuos pueden experimentar el daño tanto de manera directa como indirecta. Esto significa que pueden sufrir daños físicos o psicológicos ellos mismos o bien estar relacionados con otros individuos victimizados y, por lo tanto, sentir la victimización en forma indirecta[13]. Por consiguiente, se supone que el enfoque más práctico para comprender el sentimiento de víctima es centrarse en la percepción que el individuo tiene de su experiencia desagradable[14]. Puede decirse que la victimización es un estado psicológico de

10 C.J. Sykes, *A nation of victims: The decay of the American character*, St. Martin's Press Nueva York, 1992

11 A. Confino, 'Remembering the Second World War, 1945–1965: Narratives of victimhood and genocide'. *Cultural Analysis*, vol. 4, 2005, pp. 46–75.

12 S. Garkawe, 'Revisiting the scope of victimology – How broad a discipline should it be?' *International Review of Victimology*, 11, 2004, pp. 275–294

13 D. Bloomfield, T. Barnes y L. Huyse (eds.), *Reconciliation after violent conflict*: *A handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2003; R. Strobl, 'Constructing the victim: Theoretical reflections and empirical examples', *International Review of Victimology*, vol. 11, 2004, pp. 295–311.

14 V. K. Aquino y K. Byron, nota 6 *supra*.

un individuo que se percibe como una víctima y se siente como tal[15], o que tiene "creencias de víctima"[16].

No obstante, la pregunta que nos deberíamos plantear es si el sentimiento de victimización está basado únicamente en una autopercepción. Varios estudiosos agregan otra perspectiva al análisis: la mirada del entorno social. Existe una "construcción social" del sentimiento de victimización que define las características de "víctima", se las asigna a las víctimas y a su entorno social y legitima este "rótulo"[17]. Una vez que se da esta legitimación, los individuos habitualmente se esfuerzan por mantener ese sentimiento a través del tiempo. Asimismo, cabe destacar que la referencia a la victimización como construcción social permite la variación cultural en la definición de la víctima según los diferentes contextos sociopolíticos[18]: "la victimización se da en un contexto de relación y en cierto entorno o cultura. Por lo tanto, la conducta de cada participante debe entenderse en el marco de la relación y en su contexto jurídico, económico, político y social"[19].

Bases del sentimiento de victimización

Por consiguiente, el sentimiento de victimización se basa en tres elementos. En primer lugar, está arraigado en la comprensión del daño experimentado de manera directa o indirecta[20]. En segundo lugar, la mera percepción personal no basta. "Víctima" es también un rótulo social; en otras palabras, el resultado del reconocimiento social de un acto como daño ilegítimo. Por último, una vez que los individuos se perciben como víctimas, generalmente intentan mantener esa condición.

Etapas secuenciales: el proceso de victimización

De modo que se puede considerar la victimización como un proceso social dinámico dividido en varias etapas secuenciales como resultado de las cuales se concede a determinado individuo o a un grupo la condición de víctima[21]. Por ejemplo, según el enfoque de interacción simbólica, los individuos y los grupos adquieren la calificación de víctimas mediante el proceso social. Este proceso requiere haber experimentado un acto dañino y luego sufrimiento, la eliminación de la responsabilidad propia por ese sufrimiento, atribuirle causas al acto perjudicial y especificar las respuestas y conductas esperadas. Viano[22] sostuvo que el proceso de victimización consta de cuatro etapas complementarias:

15 J.E. Bayley, "The concept of victimhood", en D. Sank y D.I. Caplan (eds.), *To be a victim: Encounters with crime and justice*, Insight Books: Nueva York, 1991, pp. 53–67.
16 V. C. J. Sykes, nota 10 *supra*.
17 J.A. Holstein y G. Miller, Rethinking victimization: An interactional approach to victimology, *Symbolic Interaction*, 13, 1990, pp. 103–122.
18 V. J.E. Bayley, nota 15 *supra*; D. Bloomfield, T. Barnes y L. Huyse, nota 13 *supra*.
19 V. O. Zur, nota 3 *supra*. .
20 V. D. Bloomfield, T. Barnes y L. Huyse, nota 13 *supra*; R. Strobl, nota 13 *supra*.
21 M.M. Lanier y S. Henry, *Essential Criminology*, Westview Press: Boulder, CO, 1998.
22 E.C. Viano, 'Victimology today: Major issues in research and public policy', en E.C. Viano (ed.), *Crime and its victims: International research and public policy issues*, Hemisphere: Nueva York, 1989, pp. 3-14.

1. los individuos experimentan daño, lesiones o sufrimientos causados por otra persona o personas o por instituciones;
2. algunos de ellos perciben este daño como inmerecido, improcedente e injustificado, lo que los lleva a considerarse víctimas;
3. algunas de las personas que se perciben a sí mismas como víctimas intentan obtener validación social tratando de persuadir a otros (familiares, amigos, autoridades, etc.) de que reconozcan que el daño ocurrió y que son víctimas;
4. algunos de los que afirman haber sido victimizados reciben la validación externa de su reclamo, y se convierten así en víctimas "oficiales" (en consecuencia pueden recibir apoyo y compensación social o institucional).

Análogamente, Strobl[23] propuso cinco criterios mínimos que deben reunirse para que se conceda a una persona la categoría de víctima:

1. debe tratarse de un único hecho perjudicial identificable;
2. su evaluación debe ser negativa;
3. se lo debe considerar como un suceso incontrolable;
4. debe atribuírsele a un infractor social o individual; y
5. debe considerarse que viola una norma compartida por la sociedad.

Sobre la base de las aclaraciones citadas precedentemente respecto de la definición, condición y concepción de víctima, nos proponemos ahora analizar el sentimiento colectivo de victimización, que es nuestro principal objetivo.

Sentimiento colectivo de victimización

Base colectiva

La premisa básica de este artículo es que así como los individuos experimentan el sentimiento de victimización a partir de experiencias personales, los colectivos tales como los grupos étnicos también pueden experimentar ese sentimiento. Puede ser consecuencia de hechos que dañen a los miembros del colectivo en razón de su pertenencia, aun cuando no todos los integrantes del grupo vivan el daño de manera directa[24]. Los grupos pueden sufrir victimización colectiva, que, de manera similar a la individual, no se basa únicamente en una experiencia objetiva sino también en la construcción social que de ella se hace. Esto significa que en el nivel colectivo de victimización, los integrantes del colectivo tienen creencias comunes sobre la victimización de su grupo de pertenencia. El hecho de compartir esas creencias refleja un sentimiento de victimización colectiva. En ese caso, se debe percibir que el daño infligido está dirigido de manera intencional al grupo, o a sus integrantes, en razón de su pertenencia a este.

23 V. Strobl, nota 13 *supra*.

24 Nos centramos aquí únicamente en el sentimiento de victimización colectiva como consecuencia de la conducta de otro grupo o grupos.

Los integrantes del grupo experimentan ese sentimiento sobre la base de su identificación con el grupo. Un acto llevado a cabo con la intención de dañar al grupo en su conjunto o a algunos de sus miembros también afecta el pensamiento y los sentimientos de los otros miembros del grupo que no fueron perjudicados de manera directa[25]. Perciben que ese daño fue dirigido directamente contra ellos por sus preocupaciones por el bienestar del grupo y su identificación con las causas que persigue[26].

Turner y sus colegas[27] proponen una teoría psicosocial de la autocalificación que es especialmente pertinente para analizar la relación entre los miembros del grupo, la identidad social y las creencias compartidas en el seno del grupo. Compartir creencias es uno de los elementos básicos para la formación de un grupo, y la expresión de la identidad social común, ya que las creencias con contenidos especiales definen el prototipo de un grupo. Los individuos que se definen a sí mismos como miembros de un grupo adquieren esas creencias mediante el proceso de despersonalización como parte de la formación de su identidad social. Posteriormente, continúan adoptando diversas creencias, actitudes y emociones sobre la base de las experiencias de su grupo[28]. En tal sentido encontramos, por ejemplo, claros indicios de que los miembros del grupo experimentan una empatía indirecta cuando presencian o se les informa sobre la angustia o el sufrimiento padecidos por compatriotas[29]. Este es un mecanismo psicológico subyacente importante en el desarrollo de un sentimiento colectivo de victimización entre los miembros del grupo que no padecen el daño de manera directa. Un estudio a gran escala efectuado por Caims, Mallet, Lewis y Wilson[30] revela que una gran mayoría de católicos y protestantes de Irlanda del Norte se autodefinen como víctimas del conflicto, a pesar de no haber sido perjudicados de manera directa, porque miembros de su grupo resultaron heridos.

Por consiguiente, el sentimiento de victimización colectiva autopercibida se basa y se refleja en el hecho de compartir creencias[31], actitudes y emociones sociales. Estas aportan uno de los elementos fundamentales para un sistema social.

25 M.J.A. Wohl y N. Branscombe, 'Collective guilt for current ingroup transgressions', *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 94, N.º 6, 2008, pp. 988–1006.

26 O. David y D. Bar-Tal, *Collective identity and nations: A Socio-psychological conception*, 2008, manuscrito entregado.

27 J.C. Turner, 'Some current issues in research on social identity and self-categorization theories', en N. Ellemers, R. Spears y B. Dosje (eds.), *Social Identity: Context, Commitment, Content*. Blackwell: Oxford, 1999, pp. 6–34; J.C. Turner, M.A. Hogg, P.J. Oakes, S.D. Reicher y M. Wetherell, *Rediscovering the Social Group: A Self-Categorizing Theory.* Blackwell: Oxford, 1987.

28 D. Bar-Tal, *Shared Beliefs in a Society: Social Psychological Analysis*, Sage: Thousands Oaks, CA, 2000; D.M. Mackie, T. Devos y E.R. Smith, *From Prejudice to Intergroup Emotions: Differentiated Reactions to Social Groups*, Psychology Press: Nueva York, 2002.

29 M.H. Davis, *Empathy: A social psychological approach*, Hawthorne: Nueva York, 1994.

30 E. Cairns, J. Mallet, C. Lewis y R. Wilson, *Who are the victims? Self-assessed victimhood and the Northern Irish conflict*, NIO Research and Statistical Series, Informe N.º 7, Organismo de Investigación y Estadísticas de Irlanda del Norte (Northern Ireland Statistics and Research Agency), Belfast, 2003.

31 Las creencias sociales son conocimientos compartidos por los miembros de la sociedad que abordan temas y problemas que les preocupan de manera especial, y que contribuyen a su sentido de originalidad, V. D. Bar-Tal, nota 28 *supra*.

Las creencias sociales compartidas, como las creencias sobre victimización, sirven como base para construir una realidad, una cultura, una identidad, una comunicación, una unidad, una solidaridad, un establecimiento de objetivos y actividades coordinadas, comunes, entre otros elementos[32]. Además, las sociedades pueden optar por internalizar daños pasados y "transformarlos en historias culturales poderosas que forman parte de la identidad social"[33]. Por último, el sentimiento colectivo de victimización se vuelve un prisma a través del cual la sociedad procesa la información y toma decisiones.

Fundamentos pasados

Según han observado Staub y Bar-Tal, un aspecto imprescindible del sentimiento colectivo de victimización es que un grupo puede tener ese sentimiento en el presente como consecuencia de un daño infligido incluso en un pasado remoto: "Los grupos codifican experiencias importantes, en especial las relacionadas con grandes sufrimientos, en su memoria colectiva, la cual puede mantener el sentimiento de heridas emocionales e injusticias pasadas a lo largo de generaciones"[34]. Esa codificación cumple varias funciones, de acuerdo con Liu y Liu[35], quienes consideran que las culturas determinan sus memorias colectivas[36]

32 J.W.D. Dougherty (ed.), *Directions in Cognitive Anthropology*, Urbana: University of Illinois Press, 1985; K. Mannheim, *Ideology and Utopia*, Harcourt, Brace and Company: NY, 1952; R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press: NY, 1957; T. Parsons, *The Social System*, Glencoe, IL, The Free Press, 1951; R.A. Shweder y R.A. LeVine (eds.), *Culture Theory*, Cambridge University Press: Cambridge, 1984.

33 A. Robben y M. Suarez-Orozco, *Cultures under siege: Collective violence and trauma*, Cambridge University Press: Cambridge, 2000, p. 23.

34 E. Staub y D. Bar-Tal, 'Genocide, mass killing, and intractable conflict: Roots, evolution, prevention, and reconciliation', en D.O. Sears, L. Huddy y R. Jervis (eds.), *Handbook of Political Psychology*, 2003, Oxford University Press, Nueva York, p. 722.

35 J.H. Liu y S.H. Liu, 'The role of the social psychologist in the benevolent authority and plurality of powers systems of historical affordance for authority', en K.S. Yang, K.K. Hwang, P.B. Pedersen y I. Daibo (eds.), *Progress in Asian social psychology: Conceptual and empirical contributions*, Praeger: Westport, CT, 2003, pp. 43–46.

36 Se define la memoria colectiva como aquellas representaciones del pasado que son recordadas por los miembros de la sociedad como parte de la historia del grupo (v. W. Kansteiner, 'Finding meaning in memory: A methodological critique of collective memory studies', *History and Theory*, vol. 41, 2002, pp. 179–197). La memoria colectiva contiene las historias, los símbolos, modelos, mitos y sucesos que moldean la cultura del grupo. No pretende aportar una historia objetiva del pasado, sino que hace referencia a un pasado que es funcional y pertinente para la existencia actual de la sociedad, así como también para sus aspiraciones futuras. Crea, entonces, una historia construida en el ámbito social, cuyas bases pueden encontrarse en algunos sucesos verídicos , pero que es también parcial y selectiva, y distorsiona algunos hechos a fin de cumplir con las necesidades actuales de la sociedad (v. E. Hobsbawm y T. Ranger (eds), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press: Cambridge, 1983; J.H. Liu y D.J. Hilton, 'How the past weighs on the present: Social representations of history and their role in identity politics', *British Journal of Social Psychology,* vol. 44, N.º 4, 2005, pp. 537–556; B. Southgate, *What is History For?* Nueva York, Rutledge, 2005). Además, Corkako y otros hablan acercan de la "etnización de la memoria", donde "la memoria misma y la interpretación del pasado se vuelven étnicamente exclusivas, con lo cual crean realidades subjetivas y psicológicas y significados simbólicos diferentes a partir de sucesos comunes en personas que pertenecen a diferentes grupos étnicos". D. Corkalo, D. Ajdukovic, H. Weinstein, E. Stover , D. Djipa y M. Biro, 'Neighbors again? Inter-Community relations after ethnic violence', en E. Stover y H. Weinstein (eds.), *My neighbor, my enemy: Justice and community in the aftermath of mass atrocity*, 2004, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 143–161.

según la "potencialidad histórica". Esto significa que preservan aquellas historias que pueden ser funcionales para la vida del grupo. De hecho, la memoria colectiva está afianzada en el contexto socio-político-cultural específico que le imprime su significado. Connerton destacó que "nuestra experiencia con el presente depende en gran medida de nuestro conocimiento del pasado. Experimentamos nuestro mundo actual en el contexto que está conectado por una relación de causalidad con sucesos y objetos del pasado"[37].

La obsesión constante por estos recuerdos, incluso una vez disipados sus efectos, puede explicarse por las funciones que desempeña el sentimiento colectivo de victimización. A pesar de las consecuencias obvias que acarrea el hecho de ser una víctima, que ya hemos visto, con frecuencia la posición de la víctima también se considera poderosa, ya que se la percibe como alguien moralmente superior, digno de compasión y consideración y a salvo de las críticas[38]. Como resultado de ello, un grupo puede cultivar la imagen de víctima y arraigarla en su cultura.

Los grupos conservan el sentimiento de victimización colectiva como consecuencia de diversas experiencias traumáticas, como la ocupación colonial en el pasado, el gran daño que se les causó, las guerras a las que fueron sometidos o la prolongada explotación y discriminación, o el genocidio, muchos de ellos en el marco de conflictos atroces y violentos. A modo de ejemplo, los serbios conservan un sentimiento de victimización colectiva a causa de sus experiencias de violencia pasadas. Ese sentimiento se refleja claramente en una declaración publicada en abril de 1997 por un grupo de obispos, intelectuales y artistas serbios:

> La historia de las tierras serbias…está plagada de instancias de genocidio contra los serbios y de éxodos a los que estuvieron expuestos. Los procesos de aniquilación de los serbios de las más diversas y brutales formas han sido continuos… sin embargo, siempre han defendido su propia existencia, espiritualidad, cultura y convicciones democráticas[39].

Asimismo, los polacos sufrieron el yugo de la dominación imperial ejercida por Prusia, Rusia y Austria a través de los siglos, de lo cual "emergió un mito romántico que le atribuyó a la nación polaca un papel mesiánico como el "Cristo de las naciones", o "el nuevo Gólgota"[40]. A través de ese sufrimiento, la irreprochable Polonia, la víctima inocente, expía los pecados de las demás naciones y asume así su deuda. El concepto que Polonia tiene de sí como la víctima inocente de la agresión de vecinos poderosos ha perdurado a través de los siglos hasta la actualidad y afecta la relación con Alemania y Rusia.

En tal sentido, Volkan[41] sostiene que los grupos pueden adherirse a una experiencia particular de violencia y pérdida colectiva que los sobrevivientes no

37 P. Connerton, *How Societies Remember*, Cambridge University Press, Nueva York, 1989, p. 2.
38 M. Kanan, 'On victim and victimhood: The Iraqi case', *Current History*, vol. 98, 1999, pp. 96–106
39 Anzulovic, *Heavenly Serbia: From myth to genocide*, Hurst: Londres, 1999, p. 124.
40 A. Jasinska-Kania, 'Bloody revenge in "God's Playground": Poles' collective memory of relations with Germans, Russians, and Jews', *International Journal of Sociology*, vol. 37, N.º 1, 2007, p. 33.
41 V. V. Volkan, nota 4 *supra*, p. 47.

puedan superar y conservan en su memoria colectiva. El autor sostuvo que "si las circunstancias históricas no le permiten a una nueva generación revertir los sentimientos de impotencia del pasado, la representación mental de la calamidad compartida sigue actuando como elemento aglutinante entre los miembros del grupo. Sin embargo, en vez de elevar la autoestima del grupo, la imagen mental del suceso relaciona a las personas a través de un sentimiento continuo de impotencia, como si los miembros del grupo estuvieran cubiertos por un gran manto de victimización". Esa experiencia se considera un "trauma elegido" y lleva a poner el foco colectivo en las experiencias de victimización del grupo, al punto tal que toda la identidad de los miembros del grupo pueda centrarse en ella[42]. Se la mantiene en la cultura y se la transmite a las nuevas generaciones. Podemos citar como ejemplos de esos "traumas elegidos" la derrota de los serbios a manos de los turcos en la Batalla de Kosovo en 1389, la masacre de chinos en Nanjing en 1937, el Holocausto en la Segunda Guerra Mundial, y la Nakba (catástrofe) palestina o el éxodo de los palestinos durante la guerra de 1948. Cada uno de estos acontecimientos tiene una gran trascendencia social; se lo recuerda, conmemora y utiliza para diversos fines de formas muy diversas a fin de que sirvan de enseñanza a la sociedad respectiva y a veces, incluso, para justificar la violencia contra otros grupos.

Podemos dar por sentado que los grupos que centran su memoria colectiva en ser una víctima y que se consideran como tal tienden a percibirse también como víctimas en nuevas situaciones en las que se los lastime. Esas sociedades son muy sensibles a indicios y condiciones concretas y tienden a usar fácilmente sus esquemas de victimización inherentes para aplicarlos a la nueva situación. Podemos citar como ejemplo a los serbios, que se consideraron víctimas en las guerras que se desataron en la ex Yugoslavia en la década del 90, en parte por su memoria colectiva de la Batalla de Kosovo (que había tenido lugar 600 años antes), pero también por los sucesos traumáticos durante la Segunda Guerra Mundial, cuando cientos de miles de serbios fueron masacrados, y otros tantos, enviados a campos de concentración[43]. La traumática reconstrucción y explotación de viejos odios y temores, así como también el énfasis puesto en la victimización de los serbios en el pasado[44], puede haber contribuido al nacionalismo que hizo estallar las guerras, los horrendos actos de venganza, las matanzas y las limpiezas étnicas masivas en la ex Yugoslavia[45].

42 V. V. Volkan, nota 4 *supra*; H. Krystal, *Massive Psychic Trauma*, International University Press: Nueva York, 1968

43 V. B. Anzulovic, nota 39 *supra*.

44 J. Leatherman, W. DeMars, P.D. Gaffney y R. Vayrynen, *Breaking cycles of violence: Conflict prevention in intrastate cries*, Kumarian Press: West Hartford, CT, 1999; G. Ross, *The trauma vortex in action again in the Middle East*, 2001, disponible en http://www.traumainstitute.org/articles.php (consultado el 24 de abril de 2009).

45 E. Staub, 'Reconciliation after genocide, mass killing and intractable conflict: Understanding the roots of violence, psychological recovery , and steps toward a general theory', Political Psychology, vol. 27, N.°6, 2006, pp. 867–894.

Naturaleza psicológica de la victimización colectiva

Definimos entonces el sentimiento de victimización colectiva como un modo de pensar compartido por miembros del grupo resultante de la percepción de un daño intencional con secuelas graves y duraderas, infligido a un colectivo por otro grupo o grupos; un daño considerado como inmerecido, injusto e inmoral, y que el grupo no pudo evitar[46]. Ese modo de pensar surge como resultado de una construcción cognitiva de la situación en la cual se inflige el daño. El daño percibido puede infligirse en el presente o haber sido infligido en un pasado relativamente reciente, o estar muy presente en la memoria colectiva como un daño causado en un pasado remoto. Puede ser verídico o en parte imaginario, pero por lo general se basa en sucesos vividos. Puede ser a gran escala, como resultado de un suceso que tuvo lugar una vez (por ejemplo la derrota en una batalla o una guerra, el genocidio o la limpieza étnica) o el trato dañino y a largo plazo de un grupo, tal como la esclavitud, la explotación, la discriminación o la ocupación.

Síntomas de victimización

Cuando un grupo desarrolla un sentimiento de victimización, este consta de creencias, actitudes, emociones y tendencias conductuales. Las creencias se centran, ante todo, en las diversas formas de daño, como pérdida, destrucción, sufrimiento, opresión, humillación o atrocidades calificadas como incontroladas e inevitables, que otro grupo inflige al grupo de pertenencia. Enfatizan que el daño es inmerecido e injusto, y lo consideran inmoral porque, para los miembros del grupo, viola las normas y los códigos morales básicos que rigen el comportamiento humano. Las creencias le atribuyen la responsabilidad del daño al otro grupo. Hacen hincapié en las tribulaciones del grupo de pertenencia y de sus miembros; pertenecen a la duración y la continuidad de las experiencias perjudiciales, las circunstancias que las rodean y las graves consecuencias resultantes, y destacan la condición de ser una víctima, las obligaciones del perpetrador y las de la comunidad internacional. Esas creencias se centran en el hecho de que esas acciones ameritan las disculpas o el castigo del perpetrador o una compensación de su parte, y el derecho a ser objeto de empatía, apoyo y ayuda de la comunidad internacional.

Las actitudes expresan sentimientos negativos hacia los perpetradores y hacia aquellos que no reconocen la condición del grupo como víctima, mientras que los sentimientos positivos se vuelcan hacia aquellos grupos que se identifican con ellos y les brindan apoyo y ayuda. Desde el punto de vista emocional, el sentimiento de victimización normalmente se asocia con la ira, el temor y la autocompasión. Por último, ese sentimiento se traduce en varias intenciones conductuales como el deseo de evitar daños futuros y de vengar el daño ya ocasionado.

46 No afirmamos que todos los miembros del grupo deban compartir esta forma de pensar. Asumimos que en pleno conflicto sin solución aparente, la gran mayoría de los miembros del grupo la comparten; pero con el tiempo, ante el inicio y la continuación del proceso de paz, ese hecho puede disminuir significativamente.

Las creencias, actitudes, emociones y tendencias conductuales descriptas se pueden convertir en una parte muy dominante del repertorio de un grupo, asimilarse en su memoria colectiva, donde se lo conserva, elabora y activa con frecuencia. Se lo puede catalogar luego como síndrome de victimización.

Proceso de victimización colectiva

Aceptamos la idea según la cual, como en el caso del individuo, el sentimiento colectivo de victimización se desarrolla de manera progresiva. El o los actos llevados a cabo por otro grupo son solo la primera fase de ese desarrollo. Finalmente, esos patrones de conducta deben ser calificados como perjudiciales. La calificación se puede realizar de manera inmediata, siguiendo un suceso en particular (por ejemplo, un ataque como el del 1 de septiembre de 1939, cuando Alemania invadió Polonia), o mediante un proceso de autoexplicación como ocurre a veces en situaciones de discriminación, opresión, maltrato y explotación colectivas. Una vez más, la calificación del daño debe acompañarse de una evaluación del acto como injusto, inmerecido, inevitable e incontrolable por parte del grupo. Sobre la base de esas conclusiones, un colectivo se califica a sí mismo como víctima e intenta conferir a los demás miembros ese rótulo y las razones que lo fundamentan. Cuando el grupo se percibe a sí mismo como una víctima, hace un esfuerzo activo para persuadir a otros grupos y a toda la comunidad internacional de que tiene esa condición.

No obstante, contrariamente a lo que sucede en el caso del individuo, donde existe la necesidad de reconocimiento del entorno social, el de la comunidad internacional no es una condición necesaria para la aparición y solidificación del sentimiento colectivo de victimización. Un grupo puede continuar considerándose víctima aunque la comunidad internacional no reconozca su victimización e incluso, a veces, considere a ese mismo grupo el perpetrador. Un ejemplo es Irán, que se percibe a sí mismo como víctima aunque la comunidad internacional tenga una percepción del país muy diferente. Ahmadinejad, el presidente iraní, declaró recientemente: "Hemos sido víctimas del terrorismo…"[47], mientras que muchos países ven en Irán a un perpetrador que desarrolla armas de destrucción masiva y exporta el terror.

47 Sewell Chan, 'Iranian Leader, Calling Introductory Remarks Insulting, Addresses Columbia', *New York Times*, 25 de septiembre de 2007.

El sentimiento de victimización en conflictos sin solución aparente

El sentimiento de victimización colectiva surge como tema principal en la filosofía del conflicto[48] de las sociedades afectadas por conflictos sin solución aparente y es una parte fundamental de su memoria colectiva. La filosofía y la memoria colectiva del conflicto forman parte de la infraestructura psicosocial y aportan los contenidos para una cultura del conflicto que evoluciona a fin de cumplir con los desafíos que este plantea[49]. Las creencias sociales compartidas sobre la filosofía y la memoria colectiva presentan al propio grupo como la víctima del adversario. El eje de esas creencias es el daño injusto, los actos de maldad y las atrocidades perpetrados por el adversario. Ese concepto se forma a través de un largo período de violencia como consecuencia de los sufrimientos y las pérdidas de la sociedad[50]. Cuanto mayor y más prolongado sea el daño que experimenta la sociedad (en especial, la pérdida de vidas humanas) durante el conflicto, y cuanto más intensa y extensa sea la opinión de que el daño es inmerecido e injusto, más frecuente y afianzado será el sentimiento colectivo de víctima.

> "Los campos de sangre de los conflictos étnicos nacionales y las tumbas de los caídos son la materia prima con las que están construidas las naciones modernas, el material con que se teje el sentimiento nacional"[51].

El sentimiento de victimización colectiva no está relacionado con la fuerza y el poderío de los grupos que participan en un conflicto sin solución aparente. Los

48 La filosofía del conflicto se define como la configuración de las creencias sociales fundamentales que aportan una orientación concreta dominante a la sociedad que sufre un conflicto prolongado sin solución aparente (V. D. Bar-Tal, nota 28 *supra*). Se ha sugerido que en el contexto de conflictos sin solución aparente, dicha filosofía se desarrolla en ocho temas (v. D. Bar-Tal, Societal beliefs in times of intractable conflict: The Israeli case, *International Journal of Conflict Management*, 9, 1998, pp. 22–50; y D. Bar-Tal, nota 1 *supra*), como se detalla a continuación: Ante todo, *las creencias sociales sobre la justicia de sus propias meta*s resumen las metas del conflicto, indican su importancia crucial y aportan sus razones y explicaciones. *Las creencias sociales en materia de seguridad* destacan la importancia de la seguridad personal y la supervivencia nacional, y resumen las condiciones para lograrlo. *Las creencias sociales sobre el concepto colectivo positivo que la sociedad tiene de sí misma* se ocupan de la tendencia etnocéntrica a atribuir rasgos, valores y conductas positivos a la sociedad que le es propia. *Las creencias sociales sobre la victimización propia* abarcan la autopreservación como víctima, en especial en el contexto de conflictos sin solución aparente. *Las creencias sociales sobre la deslegitimación* del oponente son creencias que niegan la humanidad del adversario . *Las creencias sociales en materia de patriotismo* generan un apego al país y a la sociedad al difundir lealtad, amor, atención y sacrificio. *Las creencias sociales en materia de unidad* se refieren a la importancia de ignorar conflictos y desacuerdos internos durante conflictos sin solución aparente a fin de aunar fuerzas ante una amenaza externa. Por último, *las creencias sociales en materia de paz* se refieren a la paz como el deseo máximo de la sociedad.

49 V. D. Bar-Tal, nota 1 *supra*.

50 D. Bar-Tal, Collective memory of physical violence: Its contribution to the culture of violence, en E. Cairns y M. D. Roe (eds.), *The Role of Memory in Ethnic Conflict*, Palgrave Macmillan: Houndmills, Reino Unido, 2003, pp. 77–93; v. también H.C. Kelman, nota 4 *supra*; J. Mack, nota 4 *supra*; J.V. Montville, *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Nueva York: Lexington Books, 1991; v. también V. Volkan, nota 4 *supra*.

51 I. Zertal, *Israel's Holocaust and the Politics of Nationhood*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 9.

grupos que son sólidos y poderosos en el plano político, económico y militar de todos modos se consideran víctimas o víctimas potenciales del conflicto. La autoclasificación de víctima no necesariamente indica debilidad. Por el contrario, brinda fortaleza ante la comunidad internacional, que tiende, por lo general, a apoyar a la parte victimizada del conflicto y con frecuencia incita a los miembros de un grupo a vengarse y castigar al rival.

Tal es el caso de los rusos en el conflicto con Chechenia, de los estadounidenses en la Guerra de Vietnam, de los judíos israelíes en el conflicto palestino-israelí, de los turcos en su conflicto con los kurdos, o de los ceilandeses en el conflicto de Sri Lanka. El sentimiento de victimización colectiva es el resultado del contexto desfavorable y del repertorio psicosocial que lo acompaña. La violencia, las pérdidas y el sufrimiento inevitables enmarcados dentro de la filosofía del conflicto llevan a la ineludible deducción de que se es la víctima del conflicto.

La formación del sentimiento de victimización colectiva se basa en las creencias sobre la justicia de los objetivos del propio grupo y en el concepto positivo que uno tiene de sí mismo, a la vez que profundiza la maldad de los objetivos y de las características del enemigo[52]. En otras palabras, centrarse en la injusticia, el daño, la maldad y las atrocidades asociadas con el adversario mientras se hace hincapié en la justicia, moralidad y humanidad de la sociedad propia lleva a los miembros de la sociedad a presentarse como víctimas[53]. Las creencias sobre la victimización implican que el conflicto fue impuesto por un adversario, que no solo lucha por objetivos injustos sino que también recurre a medios violentos e inmorales para conseguirlos. Proveen el incentivo moral para buscar justicia y enfrentar al rival, así como también para movilizar el apoyo moral, político y material de la comunidad internacional. De hecho, estos tres temas de la filosofía del conflicto —creencias sociales acerca de la victimización, la justicia de las metas propias, y la deslegitimización del rival— forman un sistema triangular que constituye las creencias esenciales de un conflicto sin solución aparente[54]. Los tres temas se alimentan y sostienen entre sí, con lo cual contribuyen a que el conflicto continúe.

Por ejemplo, en el contexto del violento conflicto en Irlanda del Norte, tanto los católicos como los protestantes se consideran víctimas del otro. Ambos grupos se centran en el terrorismo del otro bando, y recuerdan los actos violentos de manera selectiva y culpan al adversario por ellos[55]. Lo mismo ocurre en el caso

52 V. D. Bar-Tal, nota 1 *supra*; J.D. Frank, nota 4 *supra*; H.C. Kelman, nota 4 *supra*; R.K. White, *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars*, Garden City, NY: Anchor Books, 1970

53 B. Sahdra y M. Ross, 'Group identification and historical memory', *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 33, 2007, pp. 384–395

54 U. Gopher, *Antecedents to the ethos of conflict in Israeli-Jewish society*, Tesis de maestría presentada en la Universidad de Tel Aviv (en hebreo), 2006.

55 V. E. Cairns, J. Mallet, C. Lewis y R. Wilson, nota 30 *supra*; J.A. Hunter, M. Stringer y R.P. Watson, 'Intergroup violence and intergroup attributions', *British Journal of Social Psychology*, vol. 30, 1991, pp. 261–266.

de los judíos israelíes y los palestinos en el conflicto árabe-israelí[56]; los serbios y los croatas en el conflicto surgido tras la declaración de la independencia de Croacia en junio de 1991[57]; los chipriotas griegos y los chipriotas turcos[58], y los tamiles y los ceilandeses en Sri Lanka[59]. Cada comunidad ve en el otro bando la causa de su sufrimiento y percibe al suyo como no responsable; en otras palabras, como la víctima.

En síntesis, tal como lo hemos definido, el sentimiento de victimización colectiva tiene varias consecuencias importantes durante un conflicto sin solución aparente:

1. provoca un estado de ánimo particular en los miembros de la sociedad;
2. aporta una percepción de sí mismo rígida, duradera, con pocas probabilidades de cambiar mientras dure el conflicto, y que muy probablemente persista mucho tiempo después;
3. está acompañado de emociones negativas intensas como la ira, el temor o la autocompasión;
4. aparece automáticamente en situaciones de violencia debido a la naturaleza emocional y teleológica subyacente;
5. funciona como un prisma a través del cual los miembros de la sociedad evalúan sus experiencias, en especial en el contexto del conflicto;
6. exagera la diferencia entre los grupos que forman parte del conflicto;
7. implica que el rival puede lastimar constantemente y, por lo tanto, la sociedad vive en condiciones de amenaza continuas;
8. tiene graves consecuencias cognitivas y emocionales que también refuerzan la percepción que el colectivo tiene sobre sí mismo como víctima; y
9. tiene consecuencias conductuales para la sociedad, ya que sugiere que no merece el daño, y que, por lo tanto, se deben tomar medidas para evitar cualquier daño futuro y para castigar al adversario por el daño ya ocasionado.

Por consiguiente, el sentimiento de victimización colectiva habitualmente se traduce en ciclos de violencia por los actos preventivos y vengativos.

56 D. Bar-Tal, *Living with the conflict: Socio-psychological analysis of the Israeli-Jewish society*, Jerusalem: Carmel (en hebreo), 2007; N. Caplan, 'Victimhood and identity: Psychological obstacles to Israeli reconciliation with the Palestinians', en K. Abdel-Malek y D.C. Jacobson (eds.), *Israeli and Palestinian Identities in History and Literature*, St Martin's Press: Nueva York, 1999, pp. 63–86; L. Khalili, *Heroes and Martyrs of Palestine – The politics of national commemoration*, Cambridge University Press: Nueva York, 2007; N. Rouhana y D. Bar-Tal, 'Psychological dynamics of intractable conflicts: The Israeli- Palestinian case', *American Psychologist*, vol. 53, 1998, pp. 761–770; J. Vollhardt, 'The role of victim beliefs in the Israeli-Palestinian conflict: Risk or potential for peace?' *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology* (en imprenta).

57 V. V. Volkan, nota 4 *supra*, p. 54.

58 M. Hadjipavlou, 'The Cyprus conflict: Root causes and implications for peacebuilding', *Journal of Peace Research*, vol. 44, N.° 3, 2007, pp. 349–365

59 R. Ramanathapillai, 'The politicizing of trauma: A case study of Sri Lanka'. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 12, 2006, pp. 1–18.

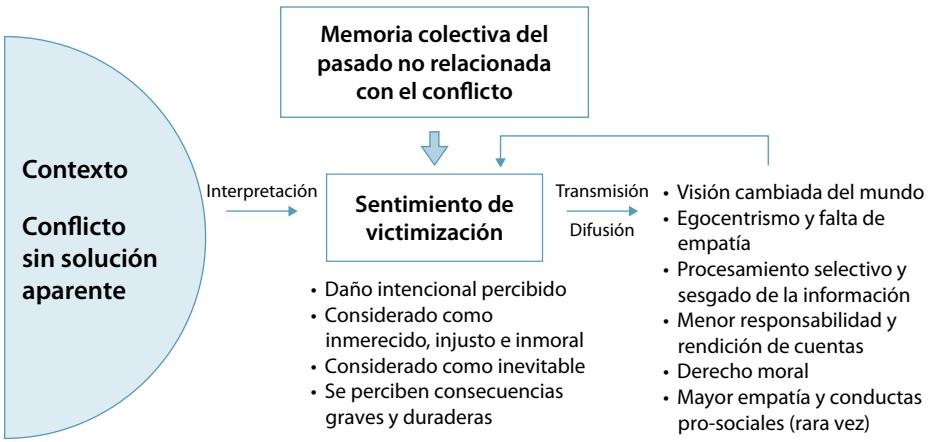


Figura 1. Modelo del sentimiento de victimización colectiva en conflictos sin solución aparente

Funciones

El sentimiento de victimización colectiva cumple importantes funciones para las sociedades afectadas por conflictos sin solución aparente[60]. Esas funciones permiten comprender por qué los grupos realizan un esfuerzo activo en pos de crear y, luego mantener, ese sentimiento de victimización.

Algunas explicaciones

En primer lugar las creencias sobre la victimización colectiva autopercibida cumplen la función epistémica de esclarecer la situación de conflicto. La situación de un conflicto sin solución aparente es extremadamente amenazante y está acompañada de estrés, vulnerabilidad, incertidumbre y temor, además de que hace trizas las concepciones previas del mundo. Frente a la ambigüedad y la impredecibilidad, los individuos deben satisfacer su necesidad de comprender el conflicto de manera integral, lo que da un cuadro de situación coherente y predecible[61]. Las creencias sociales sobre la victimización colectiva cumplen con estas exigencias, ya que aportan información y explicaciones sobre el conflicto, explican quién es el responsable del daño que este ocasiona, cuál es el bando malo y cuál es la víctima.

60 J. Holmwood, 'Functionalism and its critics', en A. Harrington (ed.), *Modern Social Theory: an introduction*, Oxford University Press: Oxford, 2005, pp. 87–109.

61 J.W. Burton (ed.), *Conflict: Human Needs Theory*, St Martin's Press: Nueva York, 1990

Cómo manejar el estrés

Además, sentirse víctima ayuda a manejar el estrés provocado por las condiciones de un conflicto sin solución aparente. Un manejo exitoso del estrés con frecuencia implica entender y encontrar sentido a las condiciones que lo generan dentro de esquemas existentes y de la mirada mundial actual, o ajustar esa mirada a los hechos[62]. Las creencias sociales en materia de victimización proveen ese significado y permiten "que se encuentre el sentido".

Justificativo moral

En su función moral, sentirse víctima delega responsabilidad tanto por el estallido del conflicto como por la posterior violencia hacia el adversario. Además, aporta el peso moral para buscar justicia y oponerse al adversario y, por lo tanto, sirve para justificar y legitimizar los actos perjudiciales del grupo de pertenencia hacia el enemigo, incluso la violencia y la destrucción[63].

Diferenciación y superioridad

El hecho de sentirse víctima genera un sentimiento de diferenciación y superioridad[64]. Agudiza las diferencias entre los grupos porque, si bien describe al rival en términos deslegitimizantes y al mismo tiempo lo responsabiliza por actos injustos e inmorales, presenta a la propia sociedad como la única víctima del conflicto. Como las sociedades que participan en conflictos sin solución aparente consideran que sus fines están justificados y se perciben de manera positiva, le atribuyen al rival toda la responsabilidad por el estallido del conflicto, su continuación y, en especial, su violencia. El repertorio se centra en la violencia, en las atrocidades, en las crueldades, en la falta de interés por la vida humana y en el salvajismo del otro bando. Describe al otro grupo como inhumano e inmoral; al conflicto como intransigente, irracional, de amplio alcance e irreconciliable, y esto excluye cualquier solución pacífica. Estas creencias se contraponen con las creencias sociales sobre la concepción positiva que el colectivo tiene de sí mismo, lo cual presenta al grupo de pertenencia en términos positivos y como la víctima del conflicto.

62 A. Antonovsky, *Unraveling the Mystery of Health: How People Manage Stress and Stay Well*, Jossey-Bass: San Francisco, 1987; V.E. Frankl, *Man's Search for Meaning*, Washington Square Press: Nueva York, 1963; R. Janoff-Bulman, *Shattered Assumptions: Towards a New Psychology of Trauma*, The Free Press: Nueva York, 1992; S.E. Taylor, 'Adjustment to threatening events: A theory of cognitive adaptation', *American Psychologist*, vol. 38, 1983, pp. 1161–1173.

63 D.E. Apter (ed.), *Legitimization of Violence*, New York Universtity Press: Nueva York, 1997; J.T. Jost y B. Major (eds.), *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001.

64 J. Sidanius y F. Pratto, *Social Dominance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

Preparación e inmunización

El hecho de sentirse víctima prepara a la sociedad para actos amenazantes y violentos del enemigo, así como también para condiciones de vida difíciles. Alerta a la sociedad respecto de la información que comunica el daño potencial y las confrontaciones violentas continuas, lo que le permite prepararse psicológicamente para el conflicto duradero e inmunizarse contra las experiencias negativas. La sociedad está atenta y es sensible a insinuaciones de amenazas, por lo que no pueden surgir sorpresas. En ese sentido, el repertorio psicológico también permite la previsibilidad económica, que es una de las condiciones básicas para manejar la tensión de manera satisfactoria[65].

Solidaridad

El hecho de sentirse víctima sirve como base para la unidad y la solidaridad, ya que implica una amenaza para el bienestar colectivo e incluso para su supervivencia[66]. Destaca la necesidad de unidad y solidaridad, que son dos condiciones importantes para sobrevivir ante el continuo daño ocasionado por el rival. La victimización colectiva puede servir como "adhesivo social", que une a los miembros del colectivo ante la amenaza actual y los "traumas elegidos" del pasado[67]. Varias sociedades han utilizado esa base de unidad, ya que esa representación "parece ser capaz de suavizar las diferencias étnicas y regionales"[68].

Patriotismo y movilización

La función del sentimiento de víctima es fomentar el patriotismo, la movilización y la acción[69]. Pone de relieve las necesidades en materia de seguridad como un valor fundamental y señala una situación de emergencia que requiere de movilización y sacrificio, esenciales para contrarrestar la amenaza. Implica la necesidad de emplear todos los esfuerzos y recursos del grupo en la lucha contra el perpetrador. Ocupa un papel central para estimular el patriotismo, lo que provoca la buena disposición para realizar diversos sacrificios con el fin de defender al grupo y al país, y vengar los actos de violencia llevados a cabo por el enemigo. Además, les recuerda a los miembros del grupo los anteriores actos violentos del enemigo y les muestra que pueden repetirse. La consecuencia es que los miembros de la sociedad se deberían movilizar en vista de la amenaza, e incluso adoptar medidas violentas para evitar daños posibles y vengar el daño ya ocasionado. Por lo tanto,

65 V. A. Antonovsky, nota 62 *supra*; R.S. Lazarus y S. Folkman, *Stress, Appraisal and Coping*, Springer Publishing Company: Nueva York, 1984.

66 S. Rosenberg, *Victimhood*, Intractable Conflict Knowledge Base Project, Conflict Research Consortium, Universidad de Colorado, 2003, disponible en http://www.intractableconflict.org/m/victimhood.jsp (consultado el 27 de abril de 2009).

67 V. V. Volkan, nota 4 *supra*.

68 V. J.H. Liu y D.J. Hilton, nota 36 *supra*, p. 546.

69 D. Bar-Tal y E. Staub, *Patriotism in the Life of Individuals and Nations*. Nelson-Hall: Chicago, 1997.

esta función es fundamental para hacer frente al desafío de enfrentar al enemigo en el conflicto.

Por ejemplo, en el caso de Sri Lanka, grupos militantes usaban historias de victimización para reclutar a tamiles e inducirlos a cometer actos violentos[70]. Ramanathapillai sostiene que: "las historias sobre sucesos traumáticos se han vuelto tanto un símbolo poderoso como una herramienta eficaz para crear nuevos combatientes"[71]. Asimismo, en un discurso pronunciado justo antes de la invasión israelí al Líbano en 1982, el Primer Ministro israelí Menachem Begin utilizó la victimización colectiva como una razón a favor de la guerra.

"Es nuestro destino que en Israel no haya otra salida más que la lucha", declaró Begin, y agregó: "No permitiremos otro Treblinka". Al mencionar el conocido campo de exterminio, Begin activó creencias sobre la victimización colectiva.

Cómo obtener el apoyo internacional

La victimización en un conflicto permite evitar las críticas y obtener el respaldo de la comunidad internacional, en especial cuando el grupo o la sociedad en cuestión es la parte débil, sufre más y no viola códigos morales de conducta de alcance internacional. No se culpa a las víctimas por el estallido del conflicto ni por la violencia que le sobreviene, ya que están sufriendo por la violencia injustificada del agresor. Esto es fundamental para obtener el respaldo de la opinión pública mundial, así como también para aumentar la probabilidad de recibir apoyo moral, político y material. En el período posterior al conflicto, coloca al grupo o a la sociedad en una posición de ventaja —en especial si el rival acepta esa condición— como el bando que debería recibir apoyo, asistencia, compensación y disculpas, por ejemplo.

Victimización competitiva

Como ya hemos mencionado, "la condición de víctima presenta a la víctima como merecedora de compasión, apoyo, ayuda externa. Por definición, las víctimas son vulnerables, y toda violencia por su parte se puede interpretar como la consecuencia de su victimización. La adquisición de esa condición se vuelve una manera institucionalizada de escapar de la culpa, la vergüenza o la responsabilidad"[72]. Por lo tanto, no debe sorprender que las mencionadas "recompensas" inherentes a esta categorización puedan provocar una "victimización competitiva" entre ambos bandos de un conflicto sin solución aparente[73]. Cada uno de los adversarios de un conflicto de estas características hace todo lo posible para persuadir a su propia sociedad, al bando rival y a la comunidad internacional de que es la única víctima del

70 V. R. Ramanathapillai, nota 59 *supra*.

71 Ibíd, p.1.

72 M. Smyth, 'Putting the past in its place: Issues of victimhood and reconciliation in Northern Ireland's peace process', en N. Biggar (ed), *Burying the Past: Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*, Georgetown University Press: Washington, DC, 2001, p. 126,

73 M. Noor, R.J. Brown y G. Prentice, 'Precursors and mediators of intergroup reconciliation in Northern Ireland: A new model', *British Journal of Social Psychology*, vol. 47, 2008, pp. 481–495.

enfrentamiento. El bando que gana esa condición se asegura el apoyo internacional y, con frecuencia, la ayuda financiera, dado que la comunidad internacional tiende a asistir a los grupos que son percibidos como víctimas. En tal sentido, Nadler y Shnabel[74] examinaron el uso frecuente de la terminología de víctima por los palestinos tanto como por los israelíes. Sostienen que "la competencia por la victimización" entre estos rivales es, en verdad, una lucha por la identidad social moral. Los palestinos describen a los israelíes como una fuerza imperialista, y a veces comparan a los soldados judíos con los nazis[75]. Por otro lado, los judíos israelíes insisten en que son víctimas de la agresión árabe[76]. Estos dos grupos se esfuerzan por alcanzar una identidad moral social al favorecer las tragedias de su propio grupo por sobre las del otro bando. Asimismo, Noor y otros[77] han señalado que los católicos y los protestantes en Irlanda del Norte no solo se centran en la victimización de su propio grupo de pertenencia, sino que también compiten para determinar cuál de los dos grupos es el que más sufre.

Cómo mantener el sentimiento de victimización colectiva

Si tenemos en cuenta los beneficios psicológicos, sociales y políticos que se pueden obtener a partir de la victimización colectiva, no es extraño que las sociedades que participan de un conflicto sin solución aparente procuren mantener el sentimiento de victimización a través del tiempo, o al menos mientras dure el conflicto. Se esfuerzan por alimentar las creencias y los sentimientos que están arraigados en el sentimiento de victimización e intentan asimilarlos en la memoria colectiva de la sociedad, así como también en la filosofía del conflicto y en la orientación emocional colectiva[78].

En aras de mantener este tema en el repertorio de los miembros de la sociedad, las creencias que forman la condición de víctima se transmiten y diseminan a través de los canales de comunicación y las instituciones de la sociedad. Estas complementan la transmisión interpersonal, así como también las experiencias personales de sufrimiento. El sistema educativo ocupa un papel de suma importancia en inculcar esas creencias mediante los libros de texto, los programas de educación, las ceremonias que tienen lugar en las escuelas y los mensajes explícitos e implícitos de los maestros. Además, el discurso público en las arengas de los líderes, los artículos periodísticos y textos presentes en diversos canales de comunicación fortalecen de manera continua el sentimiento de victimización colectiva. Es habitual que los políticos recurran a la victimización colectiva como fuente de poder político, y los recordatorios de victimizaciones presentes y pasadas son un tema potente para reclutar

74 A. Nadler y N. Shnabel, 'Instrumental and socio-emotional paths to intergroup reconciliation and the need-based model of socio-emotional reconciliation', en A. Nadler, T. Malloy y J. Fisher (eds.), *Social Psychology of Intergroup Reconciliation*, Oxford University Press: Nueva York, 2006, pp. 37–56.

75 N. Oren y D. Bar-Tal, 'The detrimental dynamics of delegitimization in intractable conflicts: The Israeli-Palestinian case', *International Journal of Intercultural Relations*, 31 (1), 2006, pp. 111–126.

76 V. Bar-Tal, nota 56 *supra*.

77 V. M. Noor, R.J. Brown y G. Prentice, nota 73 *supra*.

78 V. D. Bar-Tal, nota 1 *supra*.

y movilizar. En el ámbito social y cultural formal, las fechas conmemorativas, los feriados religiosos y nacionales, y las ceremonias que los acompañan sirven como rutina anual para recordarles a los miembros de la sociedad su victimización. Por último, los productos culturales de diversos tipos son un medio importante para transmitir las creencias y sentimientos sobre la victimización de la sociedad. Los libros, películas, obras teatrales e incluso las muestras de arte pueden comunicar el sentimiento de victimización colectiva a quienes consumen esos productos. La sociedad israelí constituye un ejemplo de cómo las fuentes sociales, políticas, educativas y culturales ocupan un papel en la formación, transmisión y diseminación del sentimiento de victimización colectiva[79]. La manera en que los serbios mantienen su sentimiento de victimización es otro ejemplo de su continua socialización[80].

Consecuencias

Un sistema de creencias sobre la victimización de la propia sociedad tiene una profunda influencia en todos los aspectos de la vida de sus miembros y de la sociedad en su conjunto. A continuación se resumen algunas de las consecuencias principales.

79 L. Adar y H. Adler, *Values Education for Immigrant School Children*, Universidad Hebrea y Ministerio de Cultura y Prensa Educativa: Jerusalem, 1965, (en hebreo); R. Arviv-Abbramovich, *State ceremonies as mechanism for inculcating ethos of conflict in times of intractable conflict*: *The Israeli case*, 2004, Tesis de maestría presentada en la Universidad de Tel Aviv (en hebreo); D. Bar-Tal, nota 48 *supra*; D. Bar-Tal, 'The rocky road towards peace: Societal beliefs functional to intractable conflict in Israeli school textbooks', *Journal of Peace Research*, vol. 35, 1998, pp. 723–742; D. Bar-Tal, nota 56 *supra*; D. Bar-Tal y D. Antebi, 'Siege mentality in Israel', *International Journal of Intercultural Relations*, 16, 1992, pp. 251–275; N. Ben-Shaul, *A violent world: TV news images of Middle Eastern terror and war*, Rowman y Littlefield: Boulder, CO, 2006; O. David, *The crystallization and transformations of the Jewish-Israeli identity: A study of identity reflection in Hebrew readers of the 20th century*, tesis doctoral, 2007, Universidad de Tel Aviv (en hebreo); R. Firer, *The Agents of Zionist Education*, Hakibutz Hameuhad Tel-Aviv, 1985, (en hebreo); C.S. Liebman y E. Don-Yehiya, *Civil religion in Israel: Traditional Judaism and political culture in the Jewish state*, University of California Press: Berkeley, CA, 1983; D. Ofer, 'History, memory and identity: Perceptions of Holocaust in Israel', en U. Rebhun y C.I. Waxman (eds.), *Jews in Israel. Contemporary social and cultural patterns*, Brandeis University Press: Hanover NH, 2004, pp. 394–417; E. Podeh, *The Arab-Israeli conflict in Israeli history textbooks*, 1948–2000, Bergin and Garvey: Westport, CT, 2002; D.A. Porat, 'From the scandal to the Holocaust in Israeli education', *Journal in Contemporary History*, vol. 39, 2004, pp. 636–619; T. Segev, *The Seventh Million: The Israelis and the Holocaust*, Henry Holt y Co: Nueva York, 2000; E. Shohat, *Israeli Cinema: East/west and the Politics of Representation*, University of Texas Press: Austin, TX, 1989; H. Yaoz, *The Holocaust in Hebrew Literature – As historical and transhistorical fiction*, 1980, Tel-Aviv: Eked (en hebreo); J. Yedger, *Our Story: The National Narrative and the Israeli Press*, Haifa University Press: Haifa, 2004, (en hebreo); A. Yurman, *Victimization of the holocaust as a component of the cultural-political discourse in Israeli society between the years 1948–1998*, tesis doctoral, 2001, Universidad de Bar-Ilan (en hebreo); I. Zertal, nota 51 *supra*; M. Zuckermann, *Shoah in the sealed room – The Holocaust in the Israeli press during the Gulf war*, Hubermann: TelAviv, 1993 (en hebreo).

80 V. B. Anzulovic, nota 39 *supra*; S. Jansen, 'Why do they hate us? Everyday Serbian nationalist knowledge of Muslim hatred', *Journal of Mediterranean Studies*, vol. 13, N.° 2, 2003, pp. 215–237; D.B. MacDonald, *Balkan holocaust? Serbian and Croatian victim-centered propaganda and the war in Yugoslavia*, Manchester University Press: Manchester, 2002; N. Malcolm, *Bosnia: A Short History*, New York University Press: Nueva York, 1994; T. Pavasovic, *The political dynamics of ethnicity change: A casestudy of Serbian textbooks 1970–2002*, ponencia presentada en la Conferencia de Harvard-Oxford-Estocolmo en Estocolmo, 14–16 de abril de 2006; V. Volkan, nota 4 *supra*.

Efectos en la mirada del mundo

Mirada general

El sentimiento de victimización colectiva basado en un daño continuo o incluso en un importante suceso traumático al que un grupo fue sometido puede convertirse en la piedra basal para la construcción de una nueva realidad. Esas experiencias y las creencias posteriores sobre la victimización del grupo pueden cambiar la mirada que tiene del mundo en general al dar por tierra con las construcciones de la autopercepción colectiva y transformar los supuestos sobre las relaciones entre grupos y el mundo mismo. Los cambios se dan porque, naturalmente, los colectivos victimizados intentan explicar el daño infligido, hacer inferencias, sacar conclusiones y extraer enseñanzas. El primer resultado de esos procesos es culpar al perpetrador y a los circunstantes (grupos que no evitaron que se produjera el daño) y alimentar los sentimientos y las intenciones de venganza. A veces, los colectivos tienden incluso a culpar a su propio grupo porque eso parece ser una explicación razonable para una situación absolutamente inconcebible[81]. Muy a menudo, afirman la percepción del mundo como un lugar peligroso, plantean un sentimiento de intensa vulnerabilidad, generan mayor conciencia respecto de la dependencia que el grupo tiene de otros y socava las creencias en un mundo justo[82]. Algunas veces, el sentimiento de victimización colectiva está acompañado del temor a una aniquilación física o simbólica[83]. Además, los colectivos suelen desarrollan sentimientos de impotencia, humillación, falta de control, desconfianza del grupo rival y la creencia de que es muy poco lo que se puede hacer para cambiar la situación[84].

Postura sobre las normas humanitarias

Uno de los efectos específicos que se investigó tiene que ver con la percepción de las normas humanitarias. Sobre la base de un estudio a muy gran escala llevado a cabo en catorce áreas de conflicto en diferentes partes del mundo, Elcheroth [85]

81 E. Staub, 'Breaking the cycle of genocidal violence: Healing and reconciliation', en J. Harvey (ed.), *Perspectives on Loss*, Taylor y Francis, Washington DC, 1982, pp. 231–241; E. Staub y L.A. Pearlman, 'Healing, reconciliation and forgiving after genocide and other collective violence', en S.J. Helmick y R.L. Petersen (eds.), *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy and Conflict Transformation*, Templeton Foundation Press, Randor, PA, 2001, pp. 205–229.

82 V. J. Herman, nota 5 *supra*; J. Mack, nota 4 *supra*; E. Staub y D. Bar-Tal, nota 34 *supra*; O. Zur, 'Rethinking "Don't blame the victim": The psychology of victimhood', *Journal of Couples Therapy*, vol. 4, 1994, pp.. 15–36.

83 V. J.V. Montville, nota 50 *supra*.

84 J. Chaitin y S. Steinberg, 'You should know better: Expressions of empathy and disregard among victims of massive social trauma', *Journal of Aggression*, *Maltreatment and Trauma*, vol. 17, N.° 2, 2008, pp. 197–226; E.G. Lindner, 'Humiliation and human condition: Mapping a minefield', *Human Rights Review*, vol. 2, N.° 2, 2001, pp. 46–63; E. Staub y L.A. Pearlman, nota 81 *supra*; V. Volkan, nota 4 *supra*, así como también 'Transgenerational transmission and Chosen Traumas: An aspect of large-group identity', *Group Analysis*, vol. 34, 2001, pp. 79–97.

85 G. Elcheroth, 'Individual-level and community-level effects of war trauma on social representations related to humanitarian law' *European Journal of Social Psychology*, vol. 36, 2006, pp. 907–930.

descubrió que, en el plano individual, las víctimas de violencia tienden a abandonar la concepción jurídica de las normas humanitarias en favor de una concepción según la cual esas normas pueden violarse si se dan ciertas condiciones. Sin embargo, esos mismos individuos continuaron apoyando los principios morales de esas normas. La sorprendente conclusión que se desprende de este estudio corresponde al plano comunitario, lo cual demuestra que en la comunidad se desarrolla un clima normativo que favorece la concepción jurídica de las normas humanitarias. Un análisis diferente de los mismos datos llevado a cabo por Spini, Elcheroth y Fasel[86] demostró un efecto de la vulnerabilidad colectiva por ellos definida como una amenaza real o simbólica para la supervivencia del colectivo como un todo. El análisis demuestra que en una situación de conflicto donde los riesgos de convertirse en víctima están tan diseminados que incluso los grupos dominantes no pueden proteger eficazmente a sus miembros —esto es, desarrollar vulnerabilidad colectiva— se genera un clima que favorece la defensa de las normas humanitarias dentro de la comunidad.

Percepción del conflicto

El hecho de sentirse víctima del conflicto no solo influye en la percepción que se tiene del mundo en general, sino también del conflicto en sí. En primer lugar, el sentimiento de victimización colectiva refuerza enormemente las creencias sociales en la equidad de las metas propias durante un conflicto y en la deslegitimización del rival. Esa actitud refuerza en forma considerable la filosofía del conflicto, que es uno de los incentivos principales para que continúe[87]. Por lo tanto, un sólido sentimiento de victimización tiene efectos sobre el curso que toma el conflicto. Los miembros de la sociedad, que se perciben a sí mismos como víctimas injustas, defienden vigorosamente su filosofía del conflicto y luchan por alcanzar sus metas, evitar daños futuros, y vengar las pérdidas y la destrucción ya ocasionadas. Todas esas maneras de pensar y conductas están acompañadas de una intensa hostilidad, desconfianza y odio dirigidos directamente hacia el rival, lo cual impide comenzar a transitar el proceso de consolidación de la paz. Un estudio llevado a cabo en Croacia y Serbia por Corkalo Biruski y Penic[88] mostró que la culpa colectiva podría funcionar como un mecanismo de mediación en la relación entre las experiencias traumáticas y las actitudes del grupo contrario.

En ese estudio se descubrió que, cuanto más sufre la gente, más culpan colectivamente al grupo que perciben como responsable de su sufrimiento.

Esto provocó una mayor distancia social respecto del grupo contrario al que atribuían su situación.

En un estudio reciente que se hizo de una muestra nacional de judíos israelíes durante el verano de 2008, se encontraron vínculos significativos entre la

86 D. Spini, G. Elcheroth y R. Fasel, 'The impact of groups norms and generalization of risks on judgments of war behavior', *Political Psychology*, vol. 29, 2008, pp. 919–941.

87 D. Bar-Tal y E. Halperin (en preparación), 'Socio-psychological barriers to conflict resolution', en D. Bar-Tal (ed.), *Intergroup Conflicts and their Resolution: Social Psychological Perspective*, Psychology Press: Nueva York

88 V. D. Corkalo Biruski y S. Penic (en preparación), nota 4 *supra*.

percepción del conflicto árabe-israelí y la creencia respecto de su condición de víctima de dicho conflicto (es decir, alrededor del 40,6% de los encuestados estuvo muy de acuerdo o de acuerdo con la siguiente afirmación: "A lo largo de todos los años del conflicto, Israel ha sido la víctima y los árabes y los palestinos son el bando que causa el daño", y otro 20,8% estuvo algo de acuerdo con ella). En concreto, cuánto más fervientemente creía un encuestado que Israel era víctima del conflicto, más (1) aceptaba la historia sionista sobre el conflicto; (2) creía que los judíos tienen derechos exclusivos a toda la tierra de Israel; (3) manifestaban opiniones deshumanizantes sobre los árabes y los palestinos; (4) les atribuían la responsabilidad por el estallido y la continuación del conflicto; (5) creían que los judíos mostraban un comportamiento moral durante el enfrentamiento y (6) sentían odio hacia los árabes. Los encuestados que creían fuertemente en la victimización de Israel también estuvieron menos dispuestos a ceder en varios temas clave presentes en las negociaciones entre Israel y Palestina (es decir, la retirada, Jerusalén, el problema de los refugiados), se mostraron más a favor de actos contundentes hacia los palestinos y menos abiertos a información alternativa sobre el conflicto[89].

Mentalidad de sitio

Una de las posibles consecuencias de un continuo sentimiento de victimización es el desarrollo de una mentalidad de sitio[90], la cual denota una desconfianza generalizada en los demás grupos y sentimientos negativos hacia ellos. Dicha mentalidad se basa en un sistema de creencias que indican que los otros grupos tienen intenciones negativas de lastimar al colectivo. Ese síndrome se desarrolla cuando otros grupos apoyan directa o indirectamente al rival (el perpetrador), que es considerado como el mal. La Unión Soviética luego de la revolución bolchevique o el Irán actual son ejemplos de esa mentalidad de sitio.

Efectos sobre la identidad

Según Volkan[91], en algunos casos, la fuerte percepción de sí mismo como una víctima puede redefinir la identidad colectiva. De hecho, Adwan y Bar-On[92] sostuvieron que desarrollar la autopercepción colectiva como víctima implica un proceso de identidad que se da en conflictos extensos y violentos, donde uno o ambos bandos reconstruyen su respectiva identidad en torno a su victimización por parte del otro bando. La huella de las experiencias pasadas en los polacos es un ejemplo de cómo las creencias en materia de victimización pueden afectar la identidad. Se basa en traumas y recuerdos compartidos del sufrimiento y daño padecidos[93].

89 V. E. Halperin y D. Bar-Tal (en preparación) *Collective beliefs about victimhood in the Israeli Jewish society and their effects on the view of the Israeli-Arab conflict*.

90 V. D. Bar-Tal, nota 28 *supra*; D. Bar-Tal y D. Antebi, nota 79 *supra*.

91 V. V. Volkan, nota 4 *supra*.

92 S. Adwan y D. Bar-On, *Victimhood and Beyond: The Bethlehem Encounter*, Newton Center, Boston, 2001.

93 V. A. Jasinska-Kania, nota 40 *supra*.

Además, la percepción del pueblo judío como víctima de un mundo hostil, que surgió a comienzos de su historia [94], se ha convertido en una parte central de la filosofía y la identidad judeo-israelí, y tiene un efecto fundamental sobre la forma en que los judíos israelíes perciben la situación y actúan en el conflicto árabe-israelí[95].

Egocentrismo y falta de empatía

Como las víctimas tienden a centrarse en sí mismas y en su sufrimiento, su sentimiento de victimización colectivo también puede reducir su capacidad para la empatía. Mack[96] destacó que una sociedad sumida en el profundo sentimiento de víctima se centra en su propio destino y está completamente absorta en su sufrimiento, con lo cual desarrolla lo que ha denominado el "egoísmo de la victimización". Esto significa que un grupo en ese estado no puede ver la realidad desde la perspectiva del grupo rival, empatizar con su sufrimiento ni aceptar la responsabilidad por el daño infligido por su propio grupo[97]. Además, al grupo victimizado con frecuencia le cuesta identificarse con el sufrimiento de otras sociedades en contextos completamente diferentes y desarrollar empatía hacia ellos.

Esta consecuencia se puede hallar, por ejemplo, en la sociedad japonesa. Los relatos históricos que han sido canonizados y transmitidos en esa sociedad se centran en la muerte y el sufrimiento de los soldados japoneses y de la población civil japonesa, y omiten la muerte, el sufrimiento y la destrucción que sufrieron los demás asiáticos a manos de los japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. Así, las generaciones más jóvenes perciben a Japón mayormente como una víctima de la guerra, no como perpetrador o agresor. Como consecuencia de esa victimización autopercibida, "muchos japoneses se desorientan desde el punto de vista psicológico cuando se les pide que reconozcan la victimización de otros, en especial cuando eso implica admitir la posibilidad de que Japón sea el victimario y perpetrador, algo que no les resulta en absoluto familiar"[98].

Procesamiento selectivo y sesgado de la información

El sentimiento de victimización colectiva también influye en los procesos cognitivos[99]. Provoca que los individuos estén más sensibles a información amena-

94 V. D. Bar-Tal y D. Antebi, nota 79 *supra*; A. Hareven, 'Victimization: Some comments by an Israeli', *Political Psychology*, vol. 4, 1983, pp 145–155; C. Liebman, 'Myth, tradition and values in Israeli society', Midstream, vol. 24, 1978, pp. 44–53; H.F. Stein, 'Judaism and the group-fantasy of martyrdom: The psychodynamic paradox of survival through persecution', *Journal of Psychohistory*, vol. 6, 1978, pp 151–210.

95 V. D. Bar-Tal, nota 56 *supra*.

96 V. Mack, nota 4 *supra*.

97 S. Cehajic y R. Brown, 'Not in my name: A social psychological study of antecedents and consequences of acknowledgment of ingroup atrocities', *Genocide Studies and Prevention*, vol. 3, 2008, pp. 195–211; J. Chaitin y S. Steinberg, nota 84 *supra*; E. Staub, nota 45 *supra*.

98 P.G. Schalow, 'Japan's war responsibility and the Pan-Asian movement for redress and compensation: An overview , *East Asia*, vol. 18, N.º 3, 2000, p. 11.

99 R.F. Baumeister y S. Hastings, 'Distortions of collective memory: How groups flatter and deceive themselves', en J.W. Pennebaker, D. Paez y B. Rime´ (eds.), *Collective Memory of Political Events*: Social Psychological Perspectives, Lawrence Erlbaum: Mahwah, NJ, 1997, pp. 277–293.

zante y que estén híper atentos, buscando amenazas de manera constante[100] porque tienen un menor umbral de atención a los estímulos amenazantes, como ocurre cuando los individuos viven situaciones de tensión[101]. En ese caso, tienden a seleccionar e interpretar la información sobre posibles daños con demasiada facilidad, a veces sesgándola y distorsionándola. En otras palabras, cada noticia o clave se analiza minuciosamente para hallar signos de intenciones negativas, y los miembros de la sociedad pueden inclinarse a buscar información que sea congruente con esas creencias al tiempo que ignoran la evidencia que no las sustenta[102]. Ese procesamiento se basa en la sospecha que los miembros de la sociedad sienten hacia el grupo que los victimiza, y que es necesaria para prepararlos ante cualquier daño que pueda sobrevenir.

Menor responsabilidad y rendición de cuentas

Como mencionamos anteriormente, el sentimiento de victimización colectiva que es fundamental para los conflictos sin solución aparente delega en el adversario la responsabilidad del estallido de la violencia y de la violencia que luego pueda producirse. De hecho, ese sentimiento reduce la activación de mecanismos que generalmente evitan que los individuos y los grupos cometan actos dañinos. Los sentimientos de culpa y vergüenza, las consideraciones morales y una opinión colectiva positiva de sí misma son las garantías de la conducta humana, pero a veces no funcionan cuando los individuos se perciben a sí mismos como víctimas[103].

Reducción de la culpa a nivel grupal

El sentimiento de victimización protege la autoestima de los miembros del grupo y evita sentimientos de culpa por haber cometido actos dañinos contra el otro grupo, actos que periódicamente se cometen en conflictos sin solución aparente[104]. Sugiere, desde la perspectiva de la victimización, que el daño fue infligido a modo de castigo y/o prevención, y que no puede culparse a las víctimas por actos considerados como destinados a brindar protección. Por consiguiente, el hecho de percibirse colectiva y perpetuamente como víctima tiene un gran valor psicológico: sirve para amortiguar los pensamientos y sentimientos negativos a nivel grupal[105].

100 V. G. Ross, nota 44 *supra*.

101 D.E. Broadbent, 'Decision and Stress', Academic Press: Londres, 1971; R.R. Mackie, *Vigilance: Theory, Operational Performance and Physiological Correlates*, Plenum: NY, 1977.

102 V. H.C. Kelman, nota 4 *supra*.

103 V.M.J.A. Wohl y N. Branscombe, nota 25 *supra*.

104 N.R. Branscombe, 'A social psychological process perspective on collective guilt', en N.R. Branscombe y B. Doosje (eds), *Collective Guilt: International Perspectives*, Cambridge University Press: Nueva York, 2004, pp. 320–334; N.R. Branscombe, N. Ellemers, R. Spears y B. Doosje, 'The context and content of social identity threat', en N. Ellemers, R. Spears y B. Doosje (eds.), *Social Identity: Context, Commitment, Content*, Blackwell Publishers: Oxford, Inglaterra, 1999, pp. 35–58; N.R. Branscombe, M.T. Schmitt y K. Schiffhauer, 'Racial attitudes in response to thoughts of White privilege', *European Journal of Social Psychology*, vol. 37, 2007, pp. 203–215

105 V. M. Wohl y N. Branscombe, nota 25 *supra*.

Cuando se destaca la victimización del grupo, los individuos informaron un menor sentimiento de culpa a nivel grupal en respuesta a la violencia ejercida por su grupo de pertenencia hacia otro grupo. La reducción de la culpa a nivel grupal se dio en varios grupos étnicos-nacionales cuando se les recordaron las diversas victimizaciones históricas. Un estudio reciente llevado a cabo en relación con el conflicto palestino-israelí descubrió una fuerte conexión entre el sentimiento de victimización de los judíos israelíes encuestados y la reducción de la culpa a nivel grupal por las acciones de Israel contra el pueblo palestino[106]. Aquellos con un alto sentimiento de victimización demostraron menos culpa, menos responsabilidad moral y menos predisposición para compensar a los palestinos por los actos dañinos cometidos por su país. Utilizaron, también, más cogniciones o justificativos exonerantes, como por ejemplo: "en estas circunstancias, cualquier otro estado hubiera tratado a los palestinos de la misma manera" y "creo que los palestinos provocaron esta situación".

Cómo justificar la conducta negativa del grupo de pertenencia

De igual modo, Cehajic y Brown[107] concluyeron que el sentimiento de victimización sirve para justificar la conducta negativa del grupo de pertenencia luego de ocurrida y, por ello, socava la predisposición a reconocer la responsabilidad del grupo de pertenencia por los delitos cometidos. Los adolescentes serbios que consideran que su grupo es en realidad la verdadera víctima (en la guerra de 1991-1995) y/o que ha sufrido más que los miembros de los otros grupos están menos predispuestos a aceptar la responsabilidad de su grupo por las atrocidades cometidas contra otros.

Derecho moral

La victimización también está estrechamente ligada al sentimiento de derecho moral, que puede definirse como la creencia de que el grupo está autorizado a utilizar los medios que considere necesarios para garantizar su seguridad, sin demasiado respeto por las normas morales. En su estudio más reciente, Schori, Klar y Roccas[108], concluyeron que el sentimiento de victimización colectiva está íntimamente ligado al sentimiento de derecho moral de manera muy positiva, y de manera negativa a la culpa a nivel grupal por las acciones de Israel en los territorios ocupados. También se relacionó con la predisposición a continuar con las operaciones militares a toda costa, inclusive permitiendo grandes pérdidas tanto para el bando israelí como para el palestino, y con la intención de seguir castigando al grupo enemigo, incluso si esto se traduce en represalias y sufrimiento para el grupo de pertenencia.

106 Y. Klar, N. Schori y S. Roccas, *The shadow of the past: perpetual victimhood in intergroup conflicts*, datos no publicados, Departmento of Psicología, Universidad de Tel Aviv, 2009.

107 S. Cehajic y R. Brown (en preparación), *Victimhood and acknowledgment of ingroup atrocities*, manuscrito no publicado.

108 V. N. Schori, Y. Klar y S. Roccas, *When past is present: reminders of historical victimhood and their effect on intergroup conflicts*, datos no publicados, Departamento de Psicología, Universidad de Tel Aviv, 2009.

No sorprende, entonces, que el sentimiento de victimización libere a la sociedad de las limitaciones de las consideraciones morales que generalmente restringen el alcance de sus actos. Permite cierta libertad de acción porque la sociedad considera que necesita defenderse en pos de evitar conductas inmorales y destructivas por parte del rival. Esta necesidad con frecuencia permite que la sociedad se sienta liberada de la fuerza vinculante de las normas y acuerdos internacionales. La supervivencia es, en cambio, su consideración primordial. Un ejemplo de esto es el Memorando de la Academia Serbia de las Ciencias y las Artes, que en 1986 sostuvo que: "Serbia no debe adoptar una actitud pasiva y esperar a ver lo que otros tengan para decir, como hizo tantas otras veces en el pasado". De manera similar, en 1973 la Primera Ministra israelí Golda Meir respondió a la crítica internacional del siguiente modo: "Con respecto a quienes intentan sermonearnos ahora… no vinieron en ayuda de millones de judíos durante el Holocausto…no tienen derecho a sermonear"[109]. Hace poco, Israel justificó el gran daño infligido a los palestinos en Gaza por el constante bombardeo de misiles palestinos. Por consiguiente, una sociedad puede usar el hecho de sentirse víctima durante un conflicto como explicación para rechazar presiones de la comunidad internacional y justificar la adopción de acciones desmedidas.

Reacciones violentas

El sentimiento de victimización puede provocar la intensificación de reacciones violentas, que son percibidas como un castigo por el daño ya ocasionado y/o como medio de evitar un posible daño futuro. Aporta poder moral para oponerse al enemigo y buscar justicia[110]. Las acciones violentas se basan en la ausencia de sentimientos de culpa, y en creer que se tiene el derecho y la justificación morales para cualquier acción que lleve a cabo el grupo para defenderse[111].

Racionalización de actos inmorales

La condición de víctima se interpreta a veces como una licencia para cometer actos inmorales e ilegítimos. Esta licencia se basa en varios tipos de racionalizaciones: (1) un mundo que permite que esto ocurra no tiene derecho a emitir un juicio moral sobre el grupo; (2) si se permitió que tenga lugar el trauma, entonces las convenciones morales ya no son aplicables, y el grupo de pertenencia no está unido por estas; (3) el grupo de pertenencia está autorizado a hacer todo lo que esté a su alcance para evitar que vuelva a suceder un trauma similar; (4) cualquier cosa que el grupo pueda hacer es poco en comparación con lo que se le ha hecho. Como resultado de estas justificaciones, los actos que el propio grupo en cualquier otra circunstancia consideraría inmorales e ilegítimos se perciben como justos y loables cuando se utilizan para defenderlo de nuevas amenazas, tanto reales como imaginarias.

109 Ha'aretz, 29 de abril de 1973.
110 V. D. Bar-Tal, nota 1 *supra*.
111 V. S. Cehajic y R. Brown, nota 97 *supra*.

De víctima a victimario

Horowitz[112] y Petersen[113] aportan numerosos ejemplos de conflictos interétnicos en los que las partes afectadas continuaron los actos de violencia para darle una lección al rival y disuadirlo de cometer actos de agresión en un futuro. En algunos casos, y si se dan ciertas condiciones, la historia de una grave persecución puede llevar a los miembros del grupo a convertirse ellos mismos en perpetradores[114]. Un estudio reciente de Lickel, Miller, Stenstrom, Denson y Schmader[115] describe los mecanismos psicológicos que subyacen a los actos de violencia cometidos a modo de castigo por los miembros del grupo de pertenencia, que ni siquiera fueron lastimados, contra los miembros del otro grupo que no habían causado daño alguno. Sugirieron que factores tales como la interpretación inicial del hecho como un acto dañino, la identificación con el grupo de pertenencia y la percepción homogeneizada del rival se traducen en una "represalia indirecta".

Botcharova[116] traza un círculo de venganza que arroja luz sobre los sentimientos y procesos derivados de un trauma personal o étnico-nacional. Los sentimientos originarios de sufrimiento, injusticia, ira y frustración pueden generar el deseo "de hacer justicia", y de allí sin escalas a actos violentos de "agresión justificada". En términos similares, Staub[117] propuso que el sentimiento de victimización colectiva está relacionado con las consecuencias negativas del miedo, con la reducción de la empatía y la ira, con prejuicios cognitivos tales como la interpretación de información ambigua como hostil y amenazante, con la aparición de la creencia de que cometer actos violentos está moralmente justificado, con la reducción de la obligación moral de rendir cuentas y, por último, con una tendencia a buscar venganza. Bandura[118] sugirió varios mecanismos psicológicos que actúan como facilitadores de la ruptura del compromiso moral y conducen a actos de violencia. Entre ellos, reconoció la justificación moral, la clasificación eufemística, la comparación ventajosa entre los grupos, la indiferencia o la distorsión de las graves consecuencias de la violencia, y la deshumanización del rival. Se puede aplicar fácilmente este análisis al estado de ánimo de las víctimas que a su vez facilita el daño que infligen. Ramanathapillai[119] describe de qué manera este proceso provocó que los tamiles, que habían sufrido continuas atrocidades en carne propia,

112 D.L. Horowitz, *The Deadly Ethnic Riot*, University of California Press: Berkeley, 2001.

113 R. G. Petersen, *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*, Cambridge University Press: Cambridge, 2002.

114 D. Enns, *Identity and Victimhood*, publicación periódica N.º 28, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management: Berlin, 2007; E. Staub y D. Bar-Tal, nota 34 *supra*.

115 B. Lickel, N. Miller, D.M. Stenstrom, T. Denson y T. Schmader, 'Vicarious retribution: The role of collective blame in intergroup aggression', *Personality and Social Psychology Review*, vol. 10, 2006, pp. 372–390.

116 O. Botcharova, 'Implementation of track two diplomacy: Developing a model for forgiveness', en G. Raymond, S.J. Helmick y R.L. Peterson (ed.), *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy, and Conflict Transformation*, Temple Foundation Press: Filadelfia, 2001, pp. 279–304.

117 V. E. Staub, nota 45 *supra*.

118 A. Bandura, 'Moral disengagement in the perpetration of inhumanity', *Personality and Social Psychology Review*, vol. 3, N.º 3, 1999, pp. 193–209.

119 V. R. Ramanathapillai, nota 59 *supra*.

cometieran actos de violencia indiscriminada que mataron a muchos ceilandeses inocentes. El genocidio de Ruanda es uno de los ejemplos más dolorosos del pasaje de víctima a victimario. En un libro sobre los horrendos sucesos que tuvieron lugar durante la década del 90, Mamdani[120] plantea una serie de interrogantes que arrojan luz sobre los elementos del proceso que encierra a las víctimas en el círculo de víctima devenida en perpetrador:

> "¿Qué sucede cuando las víctimas de ayer actúan guiadas por la determinación de no volver a ser victimizadas, nunca más? ¿Qué sucede cuando las víctimas de ayer actúan guiadas por la convicción de que el poder es la única garantía contra la victimización, de modo tal que la muerte es la única alternativa digna posible? ¿Qué sucede cuando están convencidas de que el acto de matar a alguien es verdaderamente noble porque implica la predisposición de arriesgar la propia vida y esto es, al final de cuentas, la prueba de la propia humanidad?"

Aumento de la empatía y de las conductas pro-sociales

La descripción precedente se centra en los efectos negativos del sentimiento de victimización, porque pareciera que estos patrones negativos de pensamiento y conducta son altamente frecuentes y por ende están presentes en la mayor parte de la bibliografía. Sin embargo, se reconoce que el sentimiento de victimización colectiva puede, en determinadas circunstancias, provocar una sensibilidad acentuada por el sufrimiento de los demás, una empatía, entendimiento y predisposición para ayudar a otros grupos que precisen de ayuda[121]; pero esta manera de reaccionar parece ser la excepción más que la regla.

Vollhardt[122] presentó este efecto de victimización al diferenciar las creencias inclusivas de las víctimas de las exclusivas. Estas últimas ponen el énfasis en la experiencia existencial de la victimización y el sufrimiento entre grupos. De acuerdo con la lógica de esta clase de reacciones, cuando los miembros del grupo padecen un daño, ello sintoniza su sensibilidad con el sufrimiento en general y en ciertas condiciones con la similitud que perciben con las experiencias de otros grupos, incluso las del rival en conflicto. Sucesivamente, esta empatía puede facilitar los cursos de acción que fomentan la consolidación de la paz, con inclusión de diversas actividades cooperativas con miembros de la sociedad rival que hayan vivido experiencias similares y cuyo repertorio de creencias y actitudes sea similar.

El ejemplo más vívido de este tipo de efecto es la actividad del Foro de Familias Dolientes de Israel y Palestina, creado en 1995 por Yitzhak Frankenthal cuyo hijo fue asesinado por los palestinos. En la actualidad, el foro está formado por varios cientos de familias judías israelíes y palestinas (la mitad de cada lado)

120 M. Mamdani, *When victims become killers: Colonialism, nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press: Princeton, 2001, p. 34.

121 V. J. Chaitin y S. Steinberg, nota 84 *supra*; J. Vollhardt, nota 56 *supra*.

122 V. V. Vollhardt, nota 56 *supra*.

que han perdido a seres queridos en el conflicto y decidieron dedicar sus vidas a bregar por la paz para:

> "evitar más dolor, en ausencia de paz; influir en la opinión pública y en las autoridades responsables de formular las políticas; priorizar el camino de la paz por sobre el de la guerra; educar para la paz y la reconciliación; fomentar el cese de actos de hostilidad y el logro del acuerdo político; evitar el uso del dolor como medio para expandir la enemistad entre nuestros pueblos".

Este ejemplo excepcional es prueba fehaciente de la posibilidad de escapar de los estrechos límites del sentimiento de victimización colectiva de un grupo o una sociedad en particular a las inconmensurables consideraciones morales universales.

Conclusión

El objetivo del presente artículo es describir las bases psicológicas y la dinámica del sentimiento colectivo de victimización en conflictos sin solución aparente. No hubo intención alguna de menoscabar la condición de la víctima. Por el contrario, reconocemos que los conflictos sin solución aparente son violentos, crudos y atroces, y que provocan un tremendo sufrimiento a los miembros de la sociedad afectada por ellos. A lo largo de la historia y en los diversos conflictos ha habido sociedades que sufrieron grandes pérdidas, y no ha sido nuestra intención refutar su sentimiento de victimización colectiva. No obstante, es bien sabido que en conflictos sin solución aparente, ambos bandos casi siempre se consideran víctimas de su rival.

Por lo tanto, es fundamental arrojar algo de luz sobre la naturaleza y el significado de la percepción colectiva de la victimización. La victimización colectiva autopercibida es un estado de ánimo concebido por los integrantes de la sociedad y transmitido a los miembros de las nuevas generaciones. El establecimiento de ese estado de ánimo se basa en experiencias reales y en el proceso de construcción social. Una vez que evoluciona, se solidifica y tiene importantes consecuencias para los miembros de la sociedad, para la manera en que se maneja el conflicto y para las relaciones generales en el seno del grupo victimizado.

En nuestra opinión, este estado de ánimo reviste gran importancia en los conflictos sin solución aparente. El presente análisis indica que puede ser uno de los factores que impulsan la continuación del conflicto e inhiben su resolución pacífica. Las víctimas ya no consideran el presente como el paso previo para definir un nuevo futuro, sino como la mera continuación del mismo pasado. Por un lado, el sentimiento de victimización es uno de los elementos fundamentales de las creencias centrales de la sociedad acerca de la filosofía del conflicto y la memoria colectiva que lo mantiene, y por el otro es uno de los factores principales que sustentan la violencia. Cuando este estado de ánimo prevalece en ambas partes de un conflicto prolongado, ese conjunto de creencias ayuda a perpetuar los ciclos de violencia. Sin

embargo, en contados casos el sentirse víctima lleva a considerar formas pacíficas para resolver el conflicto.

De todos modos, los grupos a veces superan las barreras que impiden una resolución pacífica del conflicto y se embarcan en el camino de la reconciliación, como ha sucedido en Irlanda del Norte. En esos casos, existe la necesidad de tratar el sentimiento de victimización. De no ser así, resulta difícil lograr la reconciliación, que exige un cambio en la orientación psicológica hacia el rival pasado y hacia el yo colectivo. Casi todos los teóricos, expertos y profesionales en reconciliación sostienen que, en ese proceso, es necesario tratar las cuestiones de justicia y verdad, que en esencia pertenecen al daño ocasionado durante el conflicto. Esto exige una evaluación del daño ocasionado por ambos bandos, su alcance y naturaleza, la responsabilidad que conlleva, y la debida rendición de cuentas. A lo largo de ese proceso, ambas partes pueden, al menos, reconocer qué ocurrió en el pasado a través de las dos versiones del conflicto (incluso las que versan sobre la victimización).

A menudo, no obstante, se necesita más que eso para superar la obsesión por el pasado. Un proceso de reconciliación exitoso debería, en última instancia, redundar en el cierre de las heridas y el perdón colectivo de los delitos cometidos por el adversario. Ello permite el surgimiento de un marco de referencia común que alienta a las sociedades a reconocer el pasado, confesar sus faltas, revivir las experiencias en condiciones seguras, llorar las pérdidas, confirmar el dolor y la pena vividos, recibir empatía y apoyo, y restablecer los vínculos rotos y, finalmente, crear un espacio donde se pueda ofrecer y aceptar el perdón. Se reconoce, además, que los conflictos sin solución aparente pueden ser asimétricos en la manera en que las partes participantes cometieron o cometen actos dañinos. En esos casos, es fundamental que la parte que sea en mayor medida el perpetrador asuma responsabilidad por los daños ocasionados. No sólo deberían cesar de llevar a cabo estos actos, sino que también deberían realizar actos de benevolencia, tales como la disculpa y la compensación, en pos de acelerar el proceso de reconciliación.

El sentimiento de victimización colectiva autopercibida es parte inevitable del repertorio humano en el contexto de conflictos prolongados. Las sociedades implicadas en ese tipo de conflictos experimentan pérdidas, derramamiento de sangre y sufrimiento, y ellas mismas le provocan pérdidas, lesiones, destrucción y sufrimiento al rival. Sin embargo, la verdadera prueba para la humanidad es si los grupos implicados finalmente comienzan a ver los contornos de los seres humanos del otro lado del cerco, a través de las sombrías nubes de enemistad que nublan su visión. Este descubrimiento extraordinario puede en última instancia conducir a la gran revelación de que ambas partes son víctimas del conflicto, y que es, por lo tanto, tiempo de ponerle fin.

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Identidad de las víctimas y respeto de la dignidad humana: análisis terminológico

Valerie M. Meredith*

Valerie M. Meredith es Licenciada en Economía por la Universidad de Aberystwyth (graduada con honores) y tiene una Maestría en Humanidades de la Universidad de Essex. Ha realizado varias misiones con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y actualmente se encuentra en Afganistán.

Resumen

El empleo del término "víctima" para designar una identidad puede tener varias implicaciones, en función de quién lo emplea, lo reivindica, lo rechaza o lo atribuye a terceros. Sus connotaciones negativas pueden tener consecuencias en las personas a las que hace referencia. De modo que el término debería emplearse con cautela y reflexión. En este artículo, se analiza el empleo y la función del término "víctima" en los diferentes ámbitos de acción del Comité Internacional de la Cruz Roja. La autora observa hasta qué punto es importante que el término se utilice en forma cuidadosa y destaca la evolución del discurso institucional, que ahora presta atención especial al uso del término, a la hora de redactar informes y publicaciones. El artículo hace hincapié en la

* La autora adopta un punto de vista externo para redactar el presente artículo y escribe sobre los trabajadores humanitarios en tercera persona; sin embargo, los argumentos esgrimidos se basan en sus experiencias personales como trabajadora humanitaria del Comité Internacional de la Cruz Roja. Dado que es la única autora del texto, obviamente asume toda responsabilidad por su contenido y expresa sus propias opiniones, no las de la Institución ni la de sus colegas.

La autora desea agradecer al señor Daniel Glinz, capacitador responsable del Programa de Integración en el Departamento de Recursos Humanos del CICR, y a la señora Laurence de Barros-Duchêne, coordinadora de salud a cargo de los programas de salud mental y asistencia psicológica en la División de Asistencia de la Institución, el tiempo dedicado a la lectura de este artículo, así como los fructíferos intercambios de opiniones.

importancia de que los trabajadores humanitarios reconozcan el potencial y la identidad de cada persona etiquetada como "víctima", en la medida en que significa un paso hacia el respeto de la dignidad humana de esa persona.

***

Los diferentes usos del término "víctima"

Cuando leemos un texto o hablamos sobre víctimas, ¿nos tomamos el tiempo de comprender a qué se refiere realmente el término, a quiénes designa en cada contexto y qué mensaje transmite? El término "víctima", en singular o en plural, tiene diferentes funciones según quién, cuándo y con qué intenciones lo utilice; no debería utilizarse a la ligera. Es posible emplearlo en diversas circunstancias y contextos, donde refleja puntos de vista y percepciones diferentes.

Victimización

En primer lugar, como adjetivo el término puede referirse al hecho de que una persona es o haya sido víctima directa o indirecta de algún daño, causado intencionalmente o no. En consecuencia, con el término de "víctima" comúnmente se hace referencia a alguien que ha sido afectado, herido o asesinado como consecuencia de un delito o un accidente, o que ha sido estafado o engañado. Suele asociarse una serie de atributos a la condición de víctima, relativos a las consecuencias del daño experimentado, por ejemplo sufrimiento (físico y/o psicológico), vulnerabilidad (cuando determinadas capacidades se ven debilitadas como resultado de ello y, por lo tanto, tornan a la persona más propensa a volver a sufrir daños, el mismo u otro similar), debilidad y pasividad (en contraposición con el elemento activo o persona que induce el daño, la que momentáneamente se encuentra en una posición dominante), angustia, desesperanza e impotencia. Todos estos atributos suponen, por un lado, la existencia de necesidades —médicas, psicosociales, materiales, financieras u otras— como consecuencia del daño sufrido y, por otro, la incapacidad total o parcial de la persona afectada de satisfacer esas necesidades por sí sola. Entre otras dimensiones de la condición de victimización, en ocasiones se experimenta el sentimiento de no ser responsable de lo ocurrido y, por ende, ser inocente, a diferencia del perpetrador, quien por extensión es considerado responsable y culpable.

Identidad de víctima

En segundo lugar, el término "víctima" como sustantivo puede referirse a una identidad o a una condición. La identidad de "víctima" como rótulo o condición puede ser utilizada por las personas afectadas por un delito o un accidente para describirse a sí mismas, o bien por terceros para referirse a ellas en su discur-

so[1]. En vez de indicar el verdadero estado de vulnerabilidad de una persona o un grupo y sus necesidades, empleado de esta forma el término "víctima" se refiere a una dimensión mucho más abstracta y discutible, que implica la percepción de uno mismo (como víctima o no), la identidad (entendida como las diferentes formas en que uno se relaciona consigo mismo y se presenta a los demás) y los sentimientos (por ejemplo, la autoestima, el amor propio, la confianza y la dignidad, o, por el contrario, la desmoralización, la depresión, el dolor y la pérdida de confianza). Por último, también puede comprender intereses: el deseo de obtener reconocimiento social, buscar justicia, recibir reparaciones, influir en la opinión pública, señalar la culpa de los perpetradores, etc. También puede motivar a la persona perjudicada a alegar su condición de víctima o bien a que otra persona atribuya esa condición a terceros. Los siguientes casos, por mencionar sólo unos pocos ejemplos, ilustran sea la aceptación sea el rechazo del término "víctima" para hacer referencia a una identidad. Un ejemplo es el de la joven que, gravemente herida por una mina en Camboya, como muchas otras personas, se ha convertido en activista contra las minas, reivindicado sus derechos como "víctima" y exigido justicia ante la sede de las Naciones Unidas en Ginebra. Otro caso es el de un maestro de un pueblo en Darfur que perdió a varios integrantes de su familia en el conflicto y hoy trabaja en una organización de ayuda internacional. Cultiva el bajo perfil y nunca demuestra a sus colegas el sufrimiento que ha padecido; por el contrario, se muestra satisfecho de que lo consideren un colega activo en lugar de una "víctima del conflicto", es decir la categoría de personas a que él mismo presta ayuda. Un último ejemplo sería el del gobierno que procura proyectar una nueva imagen como "víctima" ante el resto del mundo, después de haber sido el blanco de ataques terroristas, mientras que otro Estado que ha sufrido hechos similares incorpora el sombrío episodio en su historia, pero no trata de incluir la condición de víctima en una nueva identidad nacional.

Los atributos vinculados al término "víctima" (cuando se refiere a un estado

1 Por "discurso" puede entenderse la combinación de diversas declaraciones y prácticas que provienen de cierta posición de enunciación y a su vez la reflejan. Un discurso es más que mero lenguaje, ya que abarca las dimensiones escrita, oral, imaginaria y práctica que, en su conjunto, expresan, afirman y defienden los intereses, conjuntos de valores e ideas y marcos de la realidad que se moldean a través de la posición de enunciación (o punto de vista). Los discursos compiten en la realidad social. Algunos son dominantes, mientras que otros son marginales, pero según Michel Foucault, todos los discursos implican y producen poder. (V., por ejemplo, Jenny Edkins, *Poststructuralism and International Relations: Bringing the Political Back In*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999, p. 59. Un discurso produce sujetos además de una "legitimación del poder"). En contraste con las lenguas, que son "conjuntos de signos (de elementos significantes que remiten a contenidos o a representaciones), [...] [los discursos son] prácticas que sistemáticamente dan forma a los objetos de que hablan". (Michel Foucault, *The Archaeology of Knowledge,* trad. al inglés de A.M. Sheridan Smith, Routledge, Londres, 1989, p. 49, cita de Edkins, ibíd., p. 47) [Edición española, *La arqueología del saber,* Siglo XXI de España Editores, 1970]. Parte del trabajo del sociólogo Michel Foucault se centró en comprender cuáles son las condiciones de existencia de los discursos dominantes. V. *Michel Foucault, Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, trad. al inglés de Alan Sheridan Smith, Penguin, Harmondsworth, Reino Unido, 1991 [Edición española, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión,* Siglo XXI de España Editores, 1994] y *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason,* trad. al inglés de Richard Howard, Routledge, Londres, 1989, [Edición española, *Locura y civilización: una historia de la locura en la edad de la razón*, 1961].

de vulnerabilidad) pueden estar presentes cuando ese estado se exige o atribuye como condición, aunque a veces no sea tan evidente. Al desvalorizar a las personas que pretenden describir, estas se pueden ver afectadas por la connotación negativa de esos atributos, lo que no siempre se tiene en cuenta. Pero el término "víctimas" suele utilizarse y entenderse simplemente como una referencia a la condición de victimización, cuando en realidad tiene más consecuencias que el mero hecho de catalogar a un grupo de individuos. Es probable que quien emplea el término no siempre se percate de esas connotaciones subyacentes, que desvalorizan a las personas afectadas, ni del efecto que causan en ellas.

Exclusión de otras identidades

La identidad de "víctima" es una de las varias identidades a través de las que los sujetos pueden definirse a sí mismos. Cuando en su discurso una persona se refiere a otra como una víctima, potencialmente está excluyendo otras identidades que pueden definir mejor a esa persona, al menos desde su punto de vista. En forma deliberada o no, el enunciador puede correr el riesgo de excluir las otras identidades que poseen los individuos y que reflejarían otros atributos o condiciones que ellos utilizan para definirse, como por ejemplo su nacionalidad, su profesión, sus creencias culturales o religiosas, sus motivaciones, o su rol o posición en el seno de su familia. Sin duda, no es inocente o poco significativo elegir referirse a una persona o a un grupo mediante determinada identidad y no otra. Tal como sostiene un teórico postestructuralista[2], "… la nominación no es únicamente el puro juego nominalista de atribuir un nombre vacío a un sujeto preconstituido. Es la construcción discursiva del sujeto mismo. […] El carácter esencialmente performativo de la nominación es la precondición para toda hegemonía y toda política"[3]. Nominarse a uno mismo, a otro individuo o a otro grupo como "víctima" puede, por lo tanto, convertirse en un acto performativo que tiene el poder de validar y, por consiguiente, "producir" un sujeto con esta identidad concreta y los atributos que le son propios

2 Las teorías postestructuralistas sobre el sujeto aportan una perspectiva útil respecto de la formación de la identidad. Teóricos como Saussure, Freud y Lacan participaron sucesivamente de lo que a veces se denomina "la descentralización del sujeto", un movimiento tendiente a cuestionar el sujeto cartesiano de la Ilustración —consciente, racional—, al impugnar su sentido de racionalidad e integridad. Para Lacan, el sujeto no es el creador completo ni original de su identidad; es siempre incompleto y está supeditado a los significados, estructuras y relaciones de poder existentes en la realidad social. Esta se entiende como un mundo simbólico preexistente al que un individuo ingresa al nacer. Los discursos que moldean la realidad social transforman al individuo bebé en sujeto: le dan una identidad (comenzando por un nombre), un género y una estructura lingüística que transmite valores y significados. La creación del sujeto se da, entonces, a través de su confrontación con la realidad social. A su vez, se identifica a sí mismo como "él mismo" a través de este pasaje (estadio del espejo de Lacan), luego de la reafirmación del Otro externo (padres, autoridad) que indica que la criatura que ve reflejada (en un espejo o en discursos externos) no es otro más que él mismo, un sujeto pleno y completo. Tanto la interpelación por parte del Otro como su validación en la identificación del sujeto consigo mismo se hacen mediante sistemas de signos, como el lenguaje. V., en particular, Slavoj Zizek, *The Sublime Object of Ideology, Verso,* Londres/Nueva York, 1989, pp. 100-102 y 113, [Edición española: *El sublime objeto de la ideología,* Siglo XXI, México, 1992], y Jacques Lacan, *Ecrits: A Selection*, traducción al inglés de Alan Sheridan, Routledge, Londres, 1980.

3 Ernesto Laclau, prefacio en Zizek, nota 2 *supra*, p. xiv de la edición en inglés.

(vulnerable, pasivo, indefenso, etc.). Este discurso puede transmitir mensajes muy fuertes y reflejar motivaciones concretas para lograr determinados objetivos, pero estas últimas no siempre son fáciles de "decodificar".

Las víctimas en el espacio social

Cabe destacar el uso del término "víctima" en un contexto en particular, o por contraste, su ausencia deliberada, y reflexionar sobre esta cuestión para comprender mejor algunos de los problemas e intereses que plantea. En el primer caso, por ejemplo, consideremos al presidente de un país que se dirige al mundo y le dice: "Somos parte de las víctimas. Yo soy una víctima. [Nuestro] Estado […] es una víctima. Somos víctimas de esta guerra…"[4]. Uno se ve impulsado a preguntarse qué mensaje está transmitiendo, por qué es tan importante que su país sea reconocido como una víctima, y de qué manera ese deseo de tener una identidad o un estado en particular refleja el interés nacional. Cuando se utiliza el concepto de víctima en el discurso político, su contenido emocional puede tener un fuerte efecto[5]. Además, las personas y los grupos que se describen como víctimas no siempre comparten las mismas razones de esa identificación ni tienen los mismos intereses (por ejemplo, sobrevivientes y perpetradores, porque en algunas circunstancias estos últimos también pueden verse a sí mismos como víctimas, y de hecho serlo). Uno también debería preguntarse qué mensaje subyacente transmite mediante un discurso que afirma que "mis [o nuestros] sufrimientos fueron diferentes, mayores que los del resto, y no se los puede comparar". Una interpretación crítica de ese tipo de discurso podría ayudar a identificar los valores e intereses dominantes en un espacio social concreto[6].

En contraposición, para dar ejemplos del segundo caso, en la prensa se publican a diario artículos donde se hace referencia a hechos como "un terrorista

4 Asif Ali Zardari, presidente de Pakistán, citado por Syed Irfan Raza, "Indian misstep to hit war on terror, US told: US military chief meets Zardari, Gen Kayani', *Dawn Internet Edition*, 4 de diciembre de 2008, disponible en: http://www.dawn.com/2008/12/04/top1.htm (consultado el 18 de marzo de 2009). [Traducción del CICR.]

5 V., por ejemplo, 'La victoire des victimes', *Le Temps*, Nº 3261, 1 de diciembre de 2008, p. 1 y Denis Masmejan,'Pédophiles: Justice sans pardon', *Le Temps*, 1 de diciembre de 2008, p. 2, sobre el voto de los ciudadanos suizos a favor de que los castigos para los pedófilos no prescriban: '… le scrutin […] met en relief la difficulté de combattre une revendication qui nourrit sa légitimité en prenant, directement ou indirectement, le parti des victimes. Celui-ci est politiquement une valeur sûre'. [... la votación... evidencia la dificultad de combatir una reivindicación que alimenta su legitimidad al tomar partido, directa o indirectamente, por las víctimas. Éste es un gesto políticamente seguro."]

6 V., por ejemplo, Amitav Ghosh, "India's 9/11? Not exactly', The New York Times Online, Op. Ed., 2 de diciembre de 2008, disponible en: http://www.nytimes.com/2008/12/03/opinion/ (consultado el 4 de diciembre de 2008). Ghosh escribe: "Desde que comenzaron las agresiones terroristas en Bombay la semana pasada, en varias ocasiones se aludió a la metáfora de los ataques a las Torres Gemelas. Desde Nueva Delhi hasta Nueva York, expertos y comentaristas de televisión han insistido en que "éste es el 11/9 de la India" y que se lo debería tratar como tal. […] Pero […] no sólo la cantidad de víctimas fue bastante mayor el 11 de septiembre de 2001, sino que el impacto del ataque también fue altamente magnificado al no tener un verdadero precedente en la historia de los Estados Unidos. La experiencia de la India en materia de ataques terroristas, por otro lado, es muy anterior a 2001…" [traducción del CICR].

suicida mató al menos ocho personas… siete civiles que pasaban por allí al momento del asesinato... al menos 49 personas resultaron heridas... dos conductores fueron asesinados en un ataque con granadas y armas... en el que fueron asesinadas al menos 15 personas y decenas resultaron heridas... cuerpos desparramados por el piso… explosivos matan a una mujer, un médico y su esposa… las explosiones tuvieron lugar… las explosiones sucedieron… una terrorista suicida detonó sus explosivos… fuerzas de seguridad irrumpieron en la vivienda y expulsaron a 250 pobladores que se atrincheraron en su interior y arrojaron piedras, huevos y sustancias químicas a quienes intentaban desalojarlos … 20 personas de ambos bandos resultaron heridas… las imágenes televisivas mostraron a dos jovencitas golpeando y atacando a soldados"[7]. Este discurso periodístico no considera víctimas a las personas asesinadas o heridas. Las historias se relatan como si hubieran sido captadas a través del ojo neutral de un teleobjetivo y describen fríamente la escena, de manera insensible e indiferente. La lente vio "individuos" y "cuerpos", donde otros, como las personas implicadas y sus familiares, probablemente verían "víctimas". Todo depende del punto de vista y del propósito del discurso. Podría argumentarse que la práctica de evitar el término "víctima" pretende proteger los parámetros y los valores que definen el periodismo, como proyectar un punto de vista "objetivo" y "neutral", que debería permitir al lector o al telespectador interpretar la historia de manera independiente. Los ejemplos anteriores ayudan a mostrar que el uso del término "víctima" no debería considerarse inofensivo e insignificante.

En los últimos años, los círculos académicos han señalado un súbito crecimiento del empleo del término "víctima" en el espacio social y han hecho hincapié en la necesidad de efectuar un estudio mejor coordinado para lograr una mayor comprensión de este fenómeno retórico y social. Autoridades y especialistas internacionales en la materia se reunieron en una conferencia en Ginebra en la primavera (boreal) de 2006 para analizar el origen, el desarrollo y las consecuencias de la creciente atención que se otorga a las categorías de "víctima" en la actualidad, así

7 Citas extraídas de tres artículos: 'Deadly bombings strike Iraqi city', *BBC News Online*, 4 de diciembre de 2008, disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7764576.stm (consultado el 18 de marzo de 2009); 'Car bomb kills several in Pakistan', *Al Jazeera News Online (Al Jazeera.Net)*, 1 de diciembre de 2008, disponible en: http://english.aljazeera.net/news/asia/2008/12/200812164740256637.html (consultado el 18 de marzo de 2009); 'Israel completes forcible evacuation of disputed Hebron house', *Haaretz News Online*, disponible en: http://www.haaretz.com/hasen/spages/1043612.html (consultado el 1 de diciembre de 2008).

como también los intereses conexos[8]. La investigación y la bibliografía recientes sobre este tema han arrojado luz sobre la índole variable del significante "víctima", y abordaron sus diferentes usos como una identidad o categoría (que, en diferentes momentos y por diferentes razones, se busca, exige, atribuye o niega, o cuyo reconocimiento se pide)[9]. Esta perspectiva fomenta una lectura bien fundada, aunque crítica, sobre las víctimas y, por lo tanto, cauta y comprometida. Como tal, ayuda a comprender la dinámica de las relaciones sociales y a identificar algunos de los intereses en juego, así como también los grupos o individuos que defienden y reclaman la identidad de víctima para sí, la rechazan o la atribuyen a otros. En términos más generales, incita a una lectura y una interpretación críticas de los discursos sociales, políticos, y otros que compiten en la realidad social, los cuales intentan imponer sus significados como "verdaderos" y de ese modo influir en los sujetos para que adopten su "verdad".

Las "víctimas" en el discurso humanitario del CICR

Las víctimas están omnipresentes en el discurso humanitario. Lo cual no sorprende, ya que su presencia justifica la existencia de este último. "Todas las acciones que llevan a cabo las organizaciones humanitarias como la Cruz Roja deben emprenderse con el solo propósito de ayudar a las víctimas —reales y potenciales— de conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de respetar

8 Irène Herrmann, 'La revanche des victimes', *Revue Suisse d'Histoire (RSH)*, vol. 57, Nº 1, 2007, Société suisse d'histoire, p. 5. En esa reunión se sostuvo la hipótesis de que las situaciones críticas de los individuos y de los grupos a los que los discursos sobre las víctimas hacen referencia se podrían nivelar potencialmente y, de ese modo, minimizar, por el uso cada vez más común que se hace del término en discursos muy diferentes (pp. 5, 9-10). Esta hipótesis es muy interesante cuando se la interpreta en paralelo con las razones esgrimidas en el mismo debate acerca de las "víctimas olvidadas", o cómo las víctimas fueron visiblemente "olvidadas" en las crónicas de la historia hasta finales del siglo XX. Podríamos decir que la tendencia a considerar que la historia se ha olvidado de las víctimas, en el sentido de haberlas negado como grupo social y ocultado antes de por fin reconocerlas, se basa en que la creencia de las "víctimas" como identidad colectiva siempre ha existido, pero fue ignorada por razones concretas. Distinto es argumentar que, como los individuos o los grupos no eran reconocidos como "víctimas" en los discursos de la época, ni siquiera en sus propios discursos, no "existían" como tales (como víctimas sujeto) en la realidad discursiva y, por lo tanto, en el marco social. El argumento que respalda el empleo de la expresión "víctimas olvidadas" parece afirmar que se descuidó el sufrimiento de los individuos, lo que queda demostrado por el hecho de que no se las reconoció como víctimas. Ambos argumentos parecen adoptar la siguiente forma: por un lado, no se tuvo en cuenta el sufrimiento de los individuos porque hasta entonces no se los había identificado como "víctimas"; por el otro, ese sufrimiento puede minimizarse y olvidarse porque son demasiadas las personas identificadas como "víctimas".

9 Para este artículo, se han analizado varios trabajos disponibles en el Centro de Información y Documentación del CICR en Ginebra y en la biblioteca de la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres (como investigadora visitante independiente), así como también en Internet. Sin ser exhaustivo, el análisis aportó una buena base para detectar el/los rumbo/s que está tomando la investigación actual sobre las víctimas. Para obtener un resumen, v. todos los ensayos en RSH, nota 8 *supra*; Jean-Michel Chaumont, *La Concurrence des Victimes*, Editions La Découverte, París, 1997; Denis Salas (ed.), *Victimes de Guerre en quête de Justice: Faire entendre leur voix et les pérenniser dans l'Histoire, Editions L'Harmattan*, Sciences Criminelles, París, 2004.

sus derechos"[10]. Si observamos el empleo del término en los diferentes ámbitos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) —en el marco jurídico del derecho internacional humanitario, los textos oficiales donde la Institución se define y presenta, los principios humanitarios, las actividades del CICR en el terreno, el papel de los trabajadores humanitarios (en particular, los delegados), la comunicación y, por último, las publicaciones internas y las investigaciones—, es interesante comprobar cómo cada nivel es consciente en mayor o menor medida del cuidado que requiere el uso del término. Por ejemplo, pareciera que los documentos oficiales donde se define la identidad de la organización utilizan la palabra "víctima" dando por sentado que es un término unívoco y directo, cuyo empleo no requiere de precauciones especiales o de al menos cierta conciencia respecto de sus implicaciones más generales. En cambio, en las publicaciones recientes, se observa una clara disposición a emplear cuidadosamente la palabra y una toma de conciencia sobre la posibilidad de que se la interprete como una forma de desvalorización de las personas a las que hace referencia.

Análisis de las diferentes dimensiones

Son varias las razones por las que es importante que los representantes del CICR tomen conciencia de las posibles implicaciones del empleo del término "víctima". Una es que tendrían una mayor capacidad para distinguir entre la identidad de la víctima que se promueve, casi de manera simplista, en ciertos niveles del discurso institucional, y las demás identidades que una persona podría de hecho estar proyectando. Gracias a ese criterio, el trabajador humanitario podría ver más allá del rótulo de "víctima" y reconocer otras identidades que pueden tener las personas, por ejemplo "maestro", "líder de la comunidad" o "padre". Ese reconocimiento es particularmente valioso porque uno de los deberes del trabajador humanitario es respetar la dignidad humana de las personas. Como la dignidad humana se relaciona con el sentido de identidad que es parte de nosotros como seres humanos, respetar y proteger la dignidad de las personas supone identificarlas de la manera en que se definen a sí mismas, sea como víctimas o no. El reconocimiento de las personas por la identidad que reclaman, y no por otra que se les atribuya de manera errónea o deliberada (en especial si esa identidad tiene algunas connotaciones negativas o desvalorizantes), es una expresión importante de respeto hacia su dignidad.

El concepto de "víctima" se ha abordado desde tres perspectivas diferentes: el derecho internacional, el derecho penal y el discurso humanitario[11]. Al esbozar una definición del término en este último ámbito, el Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross* considera tres dimensiones importantes: la estructura

10 Cornelio Sommaruga, en Daniel Thürer, 'Dunant's pyramid: Thoughts on the "humanitarian space"', *International Review of the Red Cross,* vol. 89, N.º 865, marzo de 2007, pp. 47-61 y 57. Disponible, en inglés, en www.cicr.org/spa/revista.

11 V. "Editorial", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 851, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa/revista

jurídica, en este caso los Convenios y Protocolos que constituyen el derecho internacional humanitario; la acción, que abarca las diversas actividades que componen la asistencia (y la protección) humanitaria; y el relato que sirve de guía, basado en un conjunto de principios humanitarios. En el ámbito humanitario, por víctimas puede "entenderse […] todas las personas que el derecho humanitario procura proteger en caso de conflicto armado internacional o no internacional. Es bien sabido que los conflictos armados con frecuencia afectan —directa o indirectamente— a toda la población del país o de los países en guerra, y que cualquier persona puede resultar herida física o mentalmente, privada de sus derechos fundamentales, sufrir angustia emocional o perder sus bienes. La ayuda humanitaria en favor de todas las víctimas de la guerra, en ese sentido del término, procura atenuar en la mayor medida posible los efectos perniciosos de los conflictos […] [y] debe brindarse a las víctimas de manera imparcial e indiscriminada. Al término de las hostilidades, la acción humanitaria debería respetar los mismos principios [es decir, los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja]"[12]. El término "víctima" se utiliza de manera especial en cada una de estas tres dimensiones, y también en los niveles de presentación institucional, a saber: la función del delegado, la comunicación, las publicaciones internas y las investigaciones.

En relación con la estructura jurídica, el término "víctima de un conflicto armado" se refiere a una persona que reúne los criterios definidos en el marco jurídico pertinente, es decir, el derecho internacional humanitario[13]. De modo que se considerará que muchas personas pertenecen a la categoría de "víctima", sin tener demasiado en cuenta otros atributos que podrían ser fundamentales para la percepción que tienen de sí mismas. El vínculo entre el uso del término "víctima" y el desarrollo de los marcos jurídicos que lo definen (muchos de los cuales han sido objeto de sendos debates) y que le confieren a los individuos y los grupos un interés por exigirlo, es un aspecto crucial del debate académico actual en torno al concepto

12 Ibíd. p. 465. El Comité Internacional de la Cruz Roja, al igual que los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja —las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja— deben asegurarse de que su trabajo se atenga en todo momento a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a saber: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

13 Los criterios establecidos en los Convenios de Ginebra sobre quién, en caso de necesidad, puede o debería beneficiarse de la protección y la ayuda del CICR, abarcan a heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra, sean o no miembros de las fuerzas armadas o de otras milicias; personal médico, capellanes y, en general, civiles y demás personas que no participan activamente en las hostilidades, incluidos miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, heridas, detención o por cualquier otra causa.

de víctima[14]. Un argumento sostiene que los sujetos se "producen" como víctimas al ser reconocidos como tales, a través de las evoluciones del discurso jurídico. El mismo proceso tuvo lugar en el derecho internacional humanitario: la historia de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales[15] se refiere a la manera en que las diferentes categorías de personas fueron reconocidas oficialmente como víctimas a lo largo del tiempo[16]. Sólo las personas que reúnan los criterios jurídi-

14 Varios trabajos analizan cómo ha cambiado la posición del concepto de víctima en el discurso del derecho internacional y muestran cómo ha ganado mayor espacio, importancia y centralidad en los últimos años, en paralelo con los avances en esos ordenamientos jurídicos. V., por ejemplo, Annie Deperchin, 'Victimes du premier conflit mondial et justice', en Salas, nota 9 *supra*, p. 29. Deperchin escribe: 'La Grande Guerre constitue un précédent historique dans la mesure oú elle voit apparaître l'idée de responsabilités liées à la guerre et cela suppose qu'émerge le concept même de victime de guerre. […] Cependant, les victimes civiles n'étaient pas assez nombreuses et n'avaient pas suffisamment conscience de l'être pour constituer le vecteur des progrès de la justice de guerre qu'elles deviendront par la suite.' [La Gran Guerra es un antecedente histórico, en la medida en que ve surgir la idea de responsabilidades vinculadas a la guerra, lo que entraña el surgimiento del concepto de víctima de guerra... Sin embargo, las víctimas civiles no eran suficientemente numerosas y no tenían suficiente conciencia de su condición como para constituir el vector de los avances de la justicia de la guerra en que más tarde se convertirían.] La autora sostiene, entonces, que la autopercepción de los civiles como víctimas fue fundamental para constituir su discurso, cuyo poder contribuyó a establecer el discurso jurídico. En cambio, otras investigaciones argumentan que es el discurso de la justicia y su contraparte jurídica el que da forma a la identidad de la víctima y la valida. En Salas, nota 9 *supra*, se sostiene lo siguiente: 'C'est ainsi seulement au terme de ce travail de justice, qui débute avec l'enquête, et s'achève à l'heure du verdict, qu'elles seront reconnues pour telles et définitivement investies de leur statut de victimes'. (Sólo al término de ese trabajo de la justicia, que comienza con la investigación y culmina al momento del veredicto, las personas serán reconocidas como tales y recibirán definitivamente su estatuto de víctimas.) Bénédicte Chesnelong, 'Victimes et justice des crimes de guerre et contre l'humanité', en Salas, nota 9 *supra*, p. 31; 'C'est avec la guerre en Bosnie que le viol en temps de guerre a été reconnu comme "acte de guerre", et qualifié de crime, "crime contre l'humanité" par le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (suivi en cela par le Tribunal Pénal International pour le Rwanda). C'est donc la première fois que les femmes qui l'ont subi se voient reconnaître comme des victimes'. [En el contexto de la guerra en Bosnia, la violación en tiempo de guerra fue reconocida como "acto de guerra" y calificada como crimen, "crimen contra la humanidad" por el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (seguido, en el mismo sentido, por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda). Es la primera vez que las mujeres que padecieron esos abusos son reconocidas como víctimas.], Gisèle Donnard, 'Les victimes de viol'arme de guerre': Crime contre l'humanité', en Salas, nota 9 *supra*, p. 111; 'Si le mot "victime" avait un sens, ce terme s'appliquerait à juste titre aux Cambodgiens. Il faudrait avoir subi les pertes des êtres chers, dans des conditions injustes, atroces et tragiques qui vous marquent à vie, pour pouvoir comprendre vraiment la douleur qui vous ronge et qui vous brûle. Chaque être, même un animal, a un besoin inné de justice. […] Nous les victimes insistons et demandons la création d'un tribunal pénal international…' ["Si el término "víctima" tuviera un sentido, sin duda se aplicaría a los camboyanos. Se necesita haber sufrido la pérdida de seres queridos, en condiciones injustas, atroces y trágicas que a uno lo marquen de por vida, para comprender verdaderamente el dolor que carcome y consume. Todos los seres, incluso los animales, tienen una necesidad innata de justicia... Nosotros, las víctimas, insistimos en la creación de un tribunal penal internacional."] Billon Ung Boun Hor, 'Les victimes du génocide des Khmers Rouges: Un cri contre l'oubli et pour la justice', en Salas, nota 9 *supra*, p. 164.

15 El Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, seguido por los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

16 V. Annette Becker, 'Les victimes entre oubli et mémoire', en *RSH*, nota 8 *supra*. Según escribe Becker: '… toute victime est bonne à secourir […] du moment qu'elle rentre dans les mesures conventionnelles. Or, les civiles, nouvelles victimes à partir de 1914, n'avaient pu etre placés sous la juridiction conventionnelle comme les prisonniers militaires et les blessés' (p. 18). (... toda víctima merece recibir ayuda... desde el momento en que quepa en las medidas convencionales. Pero los civiles, nuevas víctimas a partir de 1914, no podían colocarse bajo la jurisdicción convencional, como los prisioneros militares o los heridos.)

cos pertinentes y quepan en la definición en un determinado momento pueden beneficiarse oficialmente de la protección y asistencia del CICR, y por extensión son aquellas a las que por lo general nos referimos como víctimas de un conflicto armado. A veces, por este grupo de personas se entiende, como hemos dicho anteriormente, "toda la población del país o los países en guerra". No obstante, es fundamental considerar que algunas de las personas afectadas por la guerra podrían en realidad no definirse a sí mismas como víctimas[17], mientras que otras personas que no reúnan esos criterios (como los autores de delitos) sí podrían hacerlo (por ejemplo, de la autoridad central, del "sistema") y exigir alguna forma de reconocimiento de esa identidad[18]. En cambio, la Institución ha adoptado el término más abarcador de "víctimas" para referirse a un grupo de personas ciertamente no homogéneo en cuanto a la percepción que tienen de sí mismas.

En los textos referidos al CICR, el término "víctimas" (o más específicamente, víctimas de conflictos armados o de guerra) es relativamente amplio en el sentido de que puede incluir a la totalidad de la población de un país devastado por la guerra, pero también es limitativo en la medida en que puede parecer que invariablemente aplica la identidad de "víctima" a un grupo numeroso de personas. La Declaración de misión del CICR reza: "El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia"[19]. Este es el discurso más frecuente, cuando se habla del CICR o incluso cuando se comienza a trabajar como delegado en el terreno. Este empleo del término, que no supone ambigüedades ni implicaciones sin duda es fundamental para la presentación institucional del CICR. Sin embargo, a la ausencia de debate por lo que respecta a esas implicaciones afortunadamente se contraponen usos más cuidadosos del término "víctima" y su relación con el concepto de "dignidad humana" en otras áreas de la Institución.

Por lo que respecta a la acción humanitaria, el objetivo de cada una de

17 Pueden hallarse comentarios sobre este aspecto en, por ejemplo, Joanne Dover, 'The impact of the Northern Ireland "trouble" on victims in Britain', en *Proceedings of the Study Days held in October 2005: Promotion of Resources for Victims of Terrorist Acts and Their Families*, Eureste.org, European Resources Terrorism, Cruz Roja de Bélgica, Unión Europea, 2005, disponible en: http://www.eureste.org/userfiles/files/texteng Joanne_DOVER_les_actes_ENG.pdf (consultado el 15 de abril de 2009). Basándose en su trabajo y su investigación con las personas que sufrieron la violencia de actos de terrorismo, la autora observa que: "También es importante recordar la capacidad de recuperación de los seres humanos. Tenemos la capacidad de lidiar con las circunstancias más difíciles y terribles; algo que veo a diario en mi trabajo. Las personas atraviesan estas experiencias y recuperan una buena calidad de vida, tras haber integrado las experiencias y las pérdidas a su nueva existencia" (p.53) [traducción del CICR].

18 Para obtener más información sobre este tema, v., por ejemplo, Daniel Muñoz-Rojas y Jean-Jacques Frésard, *The Roots of Behaviour in War: Understanding and Preventing IHL Violations* (Orígenes del comportamiento en la guerra: comprender y prevenir las violaciones del DIH), CICR, Ginebra, octubre de 2004, pp. 8, 9, 11; Jacques Sémelin, 'Quand les bourreaux se présentent comme des victimes' y Sophie Wahnich, 'La confusion des victimes, des héros et des bourreaux: Un symptôme d'amoralité?', ambos en *RSH*, nota 8 *supra*.

19 "Declaración de misión del CICR", 19 de junio de 2008, disponible en http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/icrc-mission-190608?opendocument (consultado el 5 de diciembre de 2008).

las actividades de protección y asistencia del CICR es responder a las necesidades de las personas o de las comunidades afectadas por conflictos u otras situaciones de violencia, de acuerdo con lo que establece el derecho internacional humanitario. Muchas veces se da por sentado que esas personas tienen necesidades, dado que ya se las ha "etiquetado" con el término de "víctimas de conflicto armado" en el lenguaje institucional, lo que destaca su vulnerabilidad. Sin embargo, se debe determinar la naturaleza y la magnitud de sus necesidades, y los individuos o la comunidad afectados son los que, en teoría, están mejor posicionados para saber cuáles son esas necesidades. Los trabajadores humanitarios que representan a la organización deben responder a esas necesidades en forma acorde, sin efectos perjudiciales. Por ello, pueden tomar la decisión de dirigir sus esfuerzos a un grupo en particular de entre las personas consideradas "víctimas de un conflicto armado" si una evaluación imparcial de sus necesidades indica que algunas son más vulnerables que otras. La atención médica, el suministro de agua y el saneamiento, los alimentos, la ayuda económica o las formas materiales de asistencia son servicios destinados a ayudar de manera concreta y directa a los individuos que más sufren. Las medidas de protección adoptadas, el tiempo y la atención dedicados a las personas vulnerables cuyos derechos estén amenazados o sean infringidos, así estén detenidas, en peligro en sus hogares o solas e imposibilitadas de valerse por sí mismas, también procuran trascender la consideración simplista de la condición colectiva del grupo como víctimas, al responder y aliviar el sufrimiento individual y familiar. Así pues, en el ámbito de la acción humanitaria, el término "víctima" se refiere a la toda la población o grupo considerado como un beneficiario lícito de esas acciones, pero los trabajadores humanitarios tienen cierto margen de maniobra, según el principio de imparcialidad, para evitar el rótulo institucional y orientar la acción de socorro entre todas las "víctimas" hacia aquellas cuyas necesidades sean las más urgentes[20].

Los principios humanitarios[21] son el espíritu que guía la acción humanitaria de la Institución. En este plano, el concepto de "víctimas" está directamente relacionado con el principio de humanidad[22] y con el concepto de dignidad humana. Como escribió una persona dedicada a la labor humanitaria del Movimiento de la Cruz Roja: "La cobertura de las necesidades humanitarias críticas y la restauración de la dignidad humana son principios angulares de cualquier

20 El principio de imparcialidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establece lo siguiente: "La Cruz Roja no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político Se dedica a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes". V. "Comentario sobre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, disponible en http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/fundamental-principles-commentary-010179 (consultado el 27 de abril de 2009).

21 V. nota 12 *supra*.

22 El principio de humanidad establece lo siguiente: "La Cruz Roja, a la que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos." V. Comentario sobre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, nota 20 *supra*.

actividad humanitaria[23]". Si, por un lado, la misión humanitaria del CICR es "proteger la vida y la dignidad de las víctimas de conflictos armados"[24], por el otro, "la Humanidad es el objetivo exclusivo de la Cruz Roja y define su esfera de competencia. De hecho, constituye la base de sus valores y su razón de ser"[25]. El acto que expresa la actitud de humanidad es el de ayudar sin discriminar a aquellos que sufren. Cabe destacar que el término "víctima" no figura en ninguna definición de los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ni tampoco parece haber sido utilizado en los Convenios de Ginebra. Parece haberse empleado de manera mucho más sistemática en las definiciones institucionales del CICR, como su Declaración de Misión (como hemos dicho anteriormente) y sus Estatutos[26].

Por lo que respecta a la relación entre el concepto de víctima y el principio de humanidad, es muy interesante observar que quienes han analizado este principio y la noción asociada de "dignidad", como Jean Pictet (un académico eminente y una autoridad en materia de derecho internacional humanitario) y los ex presidentes del CICR, Max Huber y Cornelio Sommaruga, han destacado la empatía que motiva esta actitud, empatía que se siente no por el sujeto como víctima, sino más profundamente por el ser humano despojado de toda identidad subjetiva (o atribuida externamente)[27]. Recordando la parábola del Buen Samaritano, Thürer plantea el siguiente interrogante: "¿Existe un modelo para la idea de humanidad (encarnado en la Cruz Roja o en otro lugar), es decir la idea de ayudar a los que sufren, quienesquiera que sean?" […] Lo interesante es que la persona que ayudó [es decir, el Buen Samaritano] fue un extraño y que la identidad de la víctima no es un tema de debate; en palabras de [Max] Huber, se ayuda al ser humano como tal, al ser humano como es y no porque sea de una u otra forma". ¿Por qué? "Porque, como dice Huber, ante una emergencia, "debemos actuar, no hablar""[28]. Por lo tanto, el deber humanitario —entendido como la actitud de humanidad— sería ver, observar, ir más allá de los atributos de una persona, visible o invisible, y llegar al núcleo humano del individuo que sufre. En otras palabras, el gesto humanitario está motivado por el ser humano que sufre, independientemente de que se lo considere o se considere a sí mismo como una "víctima". Así pues, la acción trasciende el discurso porque se extiende más allá de las estructuras retóricas.

23 Peter Walker: "Víctimas de catástrofes naturales y derecho a la asistencia humanitaria: Una opinión profesional". *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 148, diciembre de 1998, pp.655-662.

24 Declaración de misión del CICR, nota 19 *supra*.

25 Thürer, nota 10 *supra*, p. 57. [Traducción del CICR]

26 Art. 4(d): "El cometido del CICR es, en particular, […] hacer siempre lo posible […] por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas". Disponible en http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/icrc-statutes-080503 (consultado el 11 de marzo de 2009).

27 V. Thürer, nota 10 *supra*, pp. 56-57: 'Max Huber describió la humanidad como "el reconocimiento incondicional del valor de todo lo que tenga un rostro humano, en especial cuando las personas están indefensas, débiles, enfermas, encarceladas, en peligro, privadas de sus derechos o empobrecidas"' [traducción del CICR].

28 Ibíd, p. 51.

Énfasis en la dignidad humana

El concepto de dignidad humana es central en el discurso del CICR y para lo que la Institución desea lograr en favor de las víctimas de conflictos: proteger su dignidad[29]. La dignidad humana tiene varias facetas, a saber, un sentido de la autoestima que implica la autopercepción y, podría decirse, el reconocimiento del valor y un sentido de pertenencia dado por terceros, sea la familia o la comunidad en general. La dignidad humana se relaciona en parte con el sentido de la identidad y el valor que uno tiene[30]. El acto de reconocer la identidad que alguien proyecta es, entonces, un acto de respeto por su dignidad y en consecuencia debería formar parte, en teoría, de todo gesto humanitario. La falta de ese reconocimiento (tanto la negativa de reconocimiento como el reconocimiento erróneo, de algo que uno no es) puede tener un efecto negativo en la persona de que se trate[31]. El acto y sus efectos serían iguales, así se trate del reconocimiento de uno mismo (la propia identidad y humanidad), preservando el propio sentimiento de dignidad, o de la

29 V. Marion Harroff-Tavel, "¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, N.º 851, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa/revista. La autora explica esta ambición de manera clara y define el concepto de dignidad con sus propias palabras: "La ambición del CICR por lo que atañe a las víctimas de los conflictos armados es que se sientan respetadas en su dignidad. La dignidad es una noción universal en su esencia, pero que tiene sus raíces en las culturas, las religiones, los sistemas de valores, las ideologías y la educación. Su contenido varía según los contextos, pero ciertas actitudes son esenciales en todas las latitudes para que la dignidad cobre todo su sentido: el respeto de la vida, de la integridad física y espiritual; la protección contra la arbitrariedad, los abusos de poder y la discriminación; el reconocimiento del otro como actor, capaz de encontrar soluciones, es decir, un apoyo para quien ha sufrido tantas humillaciones, que ha perdido su autoestima y la confianza en sus capacidades. Así pues, el objetivo final del CICR es contribuir a que las personas o comunidades afectadas por la violencia armada vivan en condiciones que ellas mismas consideren respetuosas de su dignidad. Para ello, es necesario que se respeten sus derechos fundamentales, que se satisfagan las necesidades que ellas consideran esenciales, en su entorno cultural, para llevar una vida digna, y que participen activamente en la puesta en práctica de soluciones duraderas a sus problemas humanitarios, según ellas los han identificado". Ibíd.

30 Podemos encontrar otra definición de dignidad humana en Thürer, nota 10 *supra*, p. 57: "…el principio general de respeto por la dignidad humana […], la verdadera razón de ser del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos, […] intenta resguardar a los seres humanos de las atrocidades contra su dignidad personal, así sean el resultado de ataques ilícitos contra el cuerpo o humillaciones y degradaciones al honor, el amor propio o la salud mental de una persona".

31 Para consultar estudios que analizan la importancia del acto de reconocimiento intersocial de la identidad de una persona y su percepción como acto que reconoce y respeta su humanidad, v., por ejemplo, Rona M. Fields, 'Impunity versus healing', *Koaga Roneeta*, se.iii, v. 3, 1996, documento presentado en el Seminario Internacional: "Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos", Santiago de Chile, 14 de diciembre de 1996, disponible en: http://www.derechos.org/koaga/xi/2/fields.html (consultado el 14 de noviembre de 2008). Desde un punto de vista psicológico, la autora explica: "La reivindicación y la validación necesarias para la integridad social y psicológica sólo se pueden otorgar a través del reconocimiento público. Cuando el sufrimiento de la víctima se exacerba por su condición de paria con respecto al sistema sociopolítico, la tortura se extiende indefinidamente", p. 5 [traducción del CICR]. V. también Jean-Michel Chaumont, *La Concurrence des Victimes*, nota 9 *supra*, pp. 36–37. Un punto importante que aborda Chaumont es que la mirada del Otro (los discursos externos, el público, la autoridad) en el reconocimiento de los judíos que sobrevivieron a los campos de concentración nazis como "víctimas", en contraposición con otras identidades, como los "sobrevivientes", es la condición necesaria para que muchos de ellos sientan que existen en la realidad social. Esas personas describen la negación del reconocimiento de víctima por parte del Otro como una segunda muerte.

identidad y humanidad de un tercero, respetando a esa persona y valorando su sentido de dignidad.

La idea de que la acción humanitaria se centra no sólo en mejorar las condiciones de vida de una persona, sino también en devolverle la identidad, es la base de todas las actividades del CICR. Está claramente expresada en documentos y directrices clave[32]. En primer lugar, por ejemplo, se establece que las actividades que se realicen en favor de los prisioneros deberían "[crear] las condiciones necesarias para salvaguardar o devolver la dignidad personal: […] devolver la dignidad a las personas no depende solamente de mejorar las condiciones materiales o de tratar de erradicar la tortura. En ese sentido, las visitas del CICR a los prisioneros tienen un "efecto secundario" extremadamente importante y pueden contribuir de diversas maneras a aliviar las consecuencias del estrés"[33]. En segundo lugar, una directriz de los servicios dedicados al restablecimiento del contacto entre familiares explica que la esencia de dichas actividades consiste en "[aliviar] el sufrimiento de quienes no tienen noticias de sus familiares. Las relaciones con nuestras familias son un elemento esencial de nuestras identidades humanas. […] El respeto de la unidad familiar forma parte de un respeto más general por la dignidad humana"[34].

Por consiguiente, para devolver y respetar la dignidad de las personas se necesita realizar diversas actividades de asistencia y protección[35]. Sin embargo, también se debería fomentar ese objetivo de diferentes maneras, reconociendo la identidad de las personas. Hasta el momento, se observan intentos visibles de alentar a que personas externas al conflicto (los que están en el terreno, como los representantes del CICR, o el público en general) no se sientan tan alejados de las personas que sufren en situaciones de conflicto. En ciertos niveles de la Institución, pareciera que existen esfuerzos para hacer hincapié en los sufrimientos, las dificultades y las historias individuales, en contraposición con el sufrimiento colectivo generalizado, punto de vista que inevitablemente crea una distancia entre los observadores (en el terreno o desde sus hogares) y las personas afectadas.

32 V., por ejemplo: CICR, "*Assistance: General Introduction*', disponible en http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/assistance_general_intro (consultado el 24 de abril de 2009).

33 Pascal Daudin y Hernán Reyes, 'ICRC action on behalf of prisoners', en *International Responses to Traumatic Stress*, Yael Danieli, Nigel Rodley y Lars Weisaeth (eds.), Baywood Publishers, Naciones Unidas, 1996, p. 16. Esta sección se entregó a los delegados durante su curso de integración (2006).

34 "Informe sobre la Estrategia relativa al Restablecimiento del Contacto entre Familiares (y plan de aplicación) para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008-2018)", CD/07/4.1, preparado por la Agencia Central de Búsquedas del CICR, Ginebra, octubre de 2007, luego del Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 23 y 24 de noviembre de 2007, p.4.

35 V. David P. Forsythe, "El CICR: protagonista humanitario único", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 89, N.º 865, marzo de 2007, disponible en www.cicr.org/spa/revista, para ver el debate en cuanto a si "…el CICR, con su limitado mandato y atado como está a los Estados y al sistema de relaciones internacionales basado en Estados, puede realmente hacer algo importante para proteger la dignidad humana".

Cómo fomentar la sensibilidad hacia las dificultades individuales

Por un lado, la Institución capacita a sus representantes en el terreno —mediante ejercicios de juegos de roles, debates y conferencias sobre ética humanitaria y sensibilidad cultural— para que den lo mejor de sí en pos de comprender cómo podría sentirse una persona afectada de alguna manera por un conflicto y, a la inversa, cómo percibe esa persona al trabajador humanitario. En su política de recursos humanos, el CICR establece directrices y códigos de conducta específicos para todo su personal, entre los que se cuenta el siguiente requisito: "El personal del CICR trabaja constantemente para fomentar el respeto por los seres humanos y su dignidad en todas sus actividades, en todo momento y en todas las circunstancias. Se abstiene de toda forma de discriminación por motivos vinculados al origen, la raza, el grupo étnico, el género, el nacimiento, la riqueza, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, o por cualquier otra consideración relacionada con el individuo"[36]. El proceso de capacitación y sensibilización respecto de la difícil situación y la historia de las personas es fundamental para crear y preservar una relación respetuosa con alguien que sufre o ha sufrido en el pasado. También es útil para comprender cómo "fomentar el respeto por los seres humanos" y a qué se hace referencia exactamente al hablar de su "dignidad", ya que estos no son conceptos sencillos de transmitir con palabras, y mucho menos ponerlos en práctica. Una declaración extraída de las directrices establecidas para las visitas a los lugares de detención resume lo que se espera del personal de la Institución: "Gracias a su capacitación y, en especial, a la experiencia acumulada en diversos contexto geográficos, culturales y políticos, los representantes del CICR aprenden a basarse no sólo en las apariencias, sino a interpretar signos y pistas, y a decodificar gestos, el lenguaje corporal y el habla. La expresión del sufrimiento adopta formas muy variadas, y este es un aspecto que no debe descuidarse ni pasarse por alto"[37].

Por otro lado, el CICR también se dirige al público en general a través de conferencias de prensa y declaraciones públicas de una forma que destaca el carácter único de cada individuo en peligro[38]. En palabras de Pierre Krähenbühl, director de Actividades Operacionales de la Institución: "Más allá de las estadísticas, lo que está en juego es la vida de las personas. Cada herido del que hablamos después de un atentado suicida o de bombardeos aéreos tiene un nombre, una familia, una historia"[39]. El hecho de darles una voz, un espacio y una atención especial a los

36 "Working for the ICRC: Values and principles", 5 de septiembre de 2003, disponible en: http://icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5R4JLY (consultado el 5 de diciembre de 2008).

37 "Applying culturally appropriate solutions", nota 33 *supra*, p. 10.

38 V., por ejemplo, Delegación del CICR en Irak "Women in war: The International Committee of the Red Cross in Iraq' (boletín), marzo de 2009, disponible en http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/iraq-women-newsletter-050309 (consultado el 15 de abril de 2009). "Las voces de las mujeres afectadas por la guerra en Irak, como las que hemos recopilado aquí, deben ser más escuchadas" (p. 1).

39 "Afganistán: la población civil corre cada vez más riesgos", conferencia de prensa, 2 de marzo de 2009, disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/afghanistan-press-briefing-020309?opendocument (consultado el 4 de marzo de 2009).

que sufren es, sin lugar a duda, un signo de respeto hacia ellos. No obstante, existe otra medida que el discurso humanitario puede adoptar para respetar el sentido de dignidad de una persona. Hasta el día de hoy, el CICR la ha adoptado en algunos documentos de investigación y en varias publicaciones. Además de reconocer a los individuos por su sufrimiento, intenta hacerlo por sus potencialidades y, por lo tanto, evita referirse a ellos como "víctimas" sin calificar el término.

En uno de sus artículos publicados en una edición anterior de la *International Review of the Red Cross*, Marion Harroff-Tavel adopta ese enfoque al analizar brevemente los aspectos del término "víctimas" tal como se lo emplea en la realización de acciones humanitarias después de un conflicto[40]. La autora se propone explicar la labor del CICR en esas situaciones a personas externas a la Institución; de todos modos, sus observaciones también son útiles para quienes trabajan en la organización. Si bien el contenido del texto está inspirado en una directriz oficial, la forma es evidentemente un aporte de la autora[41]. Recomienda tener siempre en mente el matiz existente entre los sujetos que se consideran víctimas y aquellos que el discurso humanitario identifica como tales. Harroff-Tavel hace hincapié en el posible uso incorrecto del término "víctimas" cuando no se sabe con certeza quién lo está utilizando, para referirse a quién y por qué, y a la importancia de reconocer otras identidades que puedan verse eclipsadas erróneamente por atribuir la identidad de víctima. Vale la pena citarla aquí por extenso:

> "La utilización del término "víctimas", a falta de un término más adecuado, no debe ocultar el hecho de que, en un período de transición, las personas que han resultado afectadas por el conflicto armado o los disturbios interiores tienen otras muchas identidades: son, por ejemplo, miembros de una asociación local o de una comunidad religiosa que ayuda a los más desvalidos. Muchas de ellas tienen recursos y capacidades. No hay que considerar únicamente su dimensión de víctimas. A veces, rechazan incluso el estatuto de víctimas y no se inscriben, por ejemplo como personas desplazadas, renunciando así, a pesar de su dramática situación, a la ayuda que reciben estas categorías de población. Algunas de ellas desarrollan mecanismos que les permiten mejorar su situación, tras haber tenido que encontrar mecanismos de supervivencia durante la fase bélica. Estas personas, a menudo calificadas de "supervivientes", son también agentes de cambio. Tal es el caso, en particular, de las mujeres, la mayoría de las cuales no han participado en los combates y cuya experiencia de la guerra difiere por ello de la de los hombres. Ellas son motores del proceso de mejoramiento de la salud psicológica de su entorno. Mediante la reconstitución de grupos identitarios que responden a la necesidad de pertenencia de cada individuo (asociaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales), la transmisión a los miembros de su familia del sentimiento de que tienen un hogar y la preocupación por la suerte de los otros, en particular de los

40 Harroff-Tavel, nota 29 *supra*.

41 Ibíd., nota 2.

> niños, demuestran que es posible afrontar el sufrimiento y proyectarse hacia el futuro. De ahí la importancia de protegerlas de la exclusión social, la estigmatización o la discriminación de que suelen ser objeto…"[42]

Los pensamientos expresados más arriba contribuyen al debate académico actual sobre las implicaciones inherentes al uso del término "víctima". También señalan la necesidad de un análisis más cuidadoso del contexto a fin de identificar las capacidades emergentes y las iniciativas dentro de un grupo de personas que padecen privaciones a causa de un conflicto o de otras situaciones de violencia. Publicaciones recientes del CICR muestran que ese enfoque está ganando terreno: el término "víctima" es cuestionado, calificado cuando es necesario y aplicado con el debido cuidado debido a sus implicaciones, a saber, los atributos negativos que generalmente se asocian con él. En su estudio sobre los orígenes del comportamiento en la guerra y las violaciones del derecho internacional humanitario, la Institución analiza, por ejemplo, el hecho de que varios combatientes puedan haber sido víctimas de daños, y cómo su autopercepción como víctimas influye en su conducta y los lleva a responder con más violencia[43]. Otro ejemplo importante es el reciente estudio sobre las mujeres y la guerra[44], donde también se observa el empleo cuidadoso del término "víctima", asociado a un claro deseo de mantener el concepto en su lugar, lo cual deja suficiente espacio para todas las demás identidades que las personas que viven en una situación de conflicto (mujeres, en este caso) puedan tener o consideran que tienen. La primera página del estudio da el tono: "Las mujeres no son un grupo homogéneo y padecen la guerra de modo diverso: como víctimas, combatientes o activistas por la paz. […] A pesar de las calamidades que sufren las mujeres en los conflictos armados, la imagen de víctimas indefensas que se da de ellas es errónea. Las mujeres desempeñan un papel cada vez más activo en las hostilidades, ya sea voluntariamente o a la fuerza. […] Se suele retratar a las mujeres como víctimas indefensas y como un grupo especialmente vulnerable en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, las mujeres, en sí, no son vulnerables. Al contrario, muchas desarrollan una fuerza y una valentía extraordinarias en tiempo de guerra, protegiendo y apoyando a sus familias, o haciéndose combatientes o activistas por la paz. Además, suelen ingeniárselas muy bien para superar los obstáculos que se les presentan".

En conclusión, el uso institucional que el CICR hace del término "víctima" en su definición y su presentación oficiales actualmente no tiene demasiado en cuenta las implicaciones que conlleva. El empleo del término y sus connotaciones se analizan en otros niveles. En un nivel práctico —la capacitación, las diversas actividades de la Institución y la comunicación pública— se destaca a las personas como individuos con sus diferentes formas de sufrimiento y las repercusiones que éste tiene en sus vidas. No obstante, dado que se hace hincapié en la vulnerabilidad,

42 Ibíd.

43 Muñoz-Rojas y Frésard, nota 18 *supra*, pp. 8, 9.

44 *Las mujeres y la guerra*, CICR, Ginebra, febrero de 2008, disponible en http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htmlall/p0944/$File/ICRC_003_0944.PDF (consultado el 15 de abril de 2009); v. también, el primer estudio sobre este tema. Charlotte Lindsey, *Las mujeres ante la guerra,* CICR, Ginebra, 2001.

el sufrimiento y la debilidad, cada persona sigue siendo considerada hasta cierto punto una víctima. De todos modos, investigaciones y publicaciones recientes han reconocido de forma ostensible los numerosos atributos positivos, que incluyen el liderazgo mostrado por personas activas, emprendedoras y valientes a pesar de los daños y la violencia que han sufrido, y en ocasiones como consecuencia de ello. El cambio en el enfoque es evidente, como también lo son las actuales brechas entre los diferentes usos del término dentro de la Institución. Entre otros desafíos contemporáneos, la proliferación de la palabra "víctima" en la sociedad y la sensibilidad con la que se la debería emplear y con la que se recibe este calificativo —lo cual de hecho es fuertemente denunciado en ocasiones por quienes viven el conflicto pero se niegan a ser considerados como "las pobres víctimas"— podría ser una preocupación legítima para una organización humanitaria como el CICR, cuya imagen pública (presentación y discurso institucional) es tan importante como su labor[45].

La dignidad humana y las responsabilidades del trabajador humanitario

Una política que fomente la cuidadosa utilización del término "víctimas" depararía muchos beneficios a los trabajadores humanitarios en el terreno. En parte ya han aprendido a hacerlo a través de las actividades de socorro que realizan y de la capacitación que puedan haber recibido. Con estas y otras herramientas[46] que les permiten actuar con precaución al emplear la palabra "víctima", los trabajadores humanitarios podrían contribuir de una manera incluso más efectiva a nivel personal y psicológico para fomentar el respeto por el sentido de dignidad de todas las personas con las que y para las cuales trabajan. ¿Cómo? A través de la voluntad de reconocer la identidad que proyecta la persona ayudada, y, por sobre todo, hacerlo sea ésta la identidad de la víctima o no, ya que ese acto es un reconocimiento de su humanidad y respalda su sentido de dignidad[47]. Al respecto, es importante reconocer que algunos

45 V. "ICRC Strategy 2007–2010: Committed to meeting new challenges through action', 7 de febrero de 2007, disponible en http://icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/strategy-2007-2010?opendocument (consultado el 5 de diciembre de 2008).

46 V., por ejemplo, la guía práctica relacionada con el estudio *Las mujeres ante la guerra*, del CICR (2001): "Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados: Guía Práctica del CICR", CICR, Ginebra, 2004. Según el resumen ejecutivo: "Tanto en el estudio como en la Guía Práctica se intenta demostrar que, a pesar de que las mujeres pueden verse expuestas a diversos riesgos a raíz del estallido de las hostilidades, no por ello son necesaria e inevitablemente *víctimas*". Disponible en http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5WSN2V, (consultado el 27 de abril de 2009).

47 Un razonamiento similar muy interesante se halla en Gilbert Holleufer, "Le sentiment d'humiliation dans les guerres contemporaines', en Philippe Cotter y Gilbert Holleufer, *La Vengeance des Humiliés: les révoltes du 21e siècle*, Editions Eclectica, Ginebra, 2008. El autor escribe sobre la necesidad de "… restituer *la nature de l'impératif humanitaire et d'identifier un paradigme d'empathie* qui permettrait d'inclure non seulement les victimes mais aussi les hommes ordinaires, détruits par la violence sans avenir des guerres infraétatiques. Et, ainsi, de s'occuper des nouveaux besoins des communautés en conflit, qui, dans le long cheminement vers le retour à la normale, dépendent peut-être davantage de ressources psychologiques et morales que matérielles" [restituir la naturaleza del *imperativo humanitario* y de identificar un *paradigma de empatía* que permitiría incluir no sólo a las víctimas, sino también a la gente común, destruida por la violencia, sin futuro por las guerras infraestatales. Y, de ese modo, ocuparse de las nuevas necesidades de las comunidades en conflicto que, en el largo camino hacia el retorno a la normalidad, dependen tal vez más de los recursos psicológicos y morales que de los materiales.] (p. 98).

trabajadores humanitarios, en especial el personal local, quizás ya cuenten con un bagaje de experiencias, incluso tal vez por haber sido víctimas del conflicto. Por ello, son ejemplos de personas que alguna vez se vieron afectadas por la violencia y por la guerra, a quienes en la actualidad se las respeta por su papel activo y por su trabajo valioso dentro de la sociedad, sea la propia u otra, devastada por la guerra.

Una herramienta de ese tipo puede hallarse en *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook*, un texto breve que resume a la perfección los principales desafíos que pueden surgir al utilizar el término "víctima". El capítulo titulado "Víctimas" cubre muchas dimensiones del concepto y analiza su empleo como identidad en diferentes discursos[48]. En palabras del arzobispo Desmond Tutu, autor del prólogo, el objetivo primordial al momento de publicar el manual fue aportar "herramientas y enseñanzas que ha dejado la experiencia a fin de inspirar, asistir y apoyar a todos aquellos que se esfuerzan por la reconciliación en diversos contextos en todo el mundo". El razonamiento subyacente que la sola presencia de ese capítulo transmite es que la toma de conciencia sobre los múltiples usos del término "víctima" y sus implicaciones es fundamental para "los responsables de formular y aplicar políticas a fin de asistirles en el diseño de los procesos de reconciliación más adecuados para sus necesidades concretas"[49]. Esa toma de conciencia es esencial para todos los que quieran comprender mejor no sólo los hechos, sino también las declaraciones y relaciones de poder subyacentes que existen en el ámbito social, y en especial para aquellos que, como los trabajadores humanitarios, trabajan directamente con las víctimas y los grupos etiquetados como tales. Comprender todo lo que implica el empleo del término "víctima" no sólo es importante en la etapa de reconstrucción y reconciliación, sino también antes de un conflicto y durante su desarrollo. En palabras de un especialista: "…la retórica de la víctima […] es una herramienta poderosa. Apela a nuestra compasión esencial por aquellos que sufren y suscita nuestra indignación; estas dos emociones pueden impulsar a las personas a actuar". Además, considera que "como estrategia de análisis, es útil concentrarse en la victimización porque promete revelar los intereses políticos subyacentes y, si llevamos los resultados analíticos al campo político, introduce un giro en los términos del debate en el que los bandos opuestos están afianzados. […] [El ejercicio de] revelar las ideologías del poder, esto es, los parámetros que circunscriben nuestra comprensión de la victimización de los otros, nos permite trascenderlas"[50]. Sergio Vieira de Mello, el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sostuvo que ese manual "debería ser de lectura obligatoria para los Cascos Azules y los funcionarios públicos internacionales de la próxima operación de la ONU y, de hecho, para todos los interesados, incluidos los líderes comunitarios locales, en naciones afectadas por el conflicto"[51]. En la medida en que

48 Luc Huyse, 'Victims', en David Bloomfield, Teresa Barnes y Luc Huyse (eds.), *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook*, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2003, pp. 54–66

49 Karen Fogg, prólogo en Bloomfield, Barnes and Huyse (eds.), nota 48 *supra*.

50 James J. Orr, 'Victims and perpetrators in national memory: Lessons from post-World War Two Japan', en RSH, nota 8 *supra*, pp. 55-57.

51 Bloomfield, Barnes y Huyse (eds.), nota 48 *supra*, comentarios de la contratapa.

ofrece un resumen de los usos del término "víctima" en los discursos contemporáneos, analizados por muchos académicos y especialistas, el mencionado capítulo del manual debería ser de lectura obligatoria incluso para todos los trabajadores humanitarios, ya que también son "partes interesadas" en esas situaciones. En general, los trabajadores humanitarios podrían beneficiarse de todas las herramientas que los ayuden a tener una interpretación más fundada y crítica de las dimensiones sociales, políticas, económicas, humanitarias y otras que rodean su labor.

Conclusión

Los trabajadores humanitarios hacen todo lo humanamente posible por aquellos que tienen a su cuidado al realizar sus tareas de protección y asistencia dentro del marco humanitario en favor de personas a las que se suele identificar, sin cuestionamiento alguno, como "víctimas de conflictos armados", al tiempo que simultáneamente trascienden ese discurso para reconocer la identidad y, por ende, la humanidad, de los individuos o grupos con quienes interactúan. Tal vez esa identidad sea la de víctima, pero hay posibilidades de que no sea así. Un trabajador humanitario lo reconoció al escribir: "La carga que implica la responsabilidad de brindar ayuda humanitaria recae sobre muchos hombros. Las personas que fueron directamente afectadas por un desastre y sus vecinos siempre son quienes responden primero ante una crisis"[52]. Los damnificados que conservan su identidad como protagonistas activos en su situación merecen ser reconocidos como tales y no ser erróneamente etiquetados como "víctimas", rótulo que, como mencionamos precedentemente, destaca sobre todo aspectos débiles y pasivos, como la vulnerabilidad, la angustia, la desesperanza y la impotencia.

Cada institución es responsable de proyectar una imagen adecuada y pertinente de su labor humanitaria. Por otro lado, el trabajador humanitario comparte la responsabilidad de mantener una mirada crítica de esa imagen, de la que inevitablemente forma parte y que, por ende, contribuye a proyectar y consolidar. Es de esperar que, dentro de contextos, paradigmas sociales y prácticas humanitarias dinámicos y cambiantes, las observaciones y los puntos de vista de esa índole beneficien a la comunidad humanitaria y al CICR en particular. Cuestionar los supuestos es un buen primer paso para que el espíritu de humanidad prevalezca y prospere.

52 Walker, nota 23 *supra*, p. 616.

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Diversos mecanismos y enfoques para aplicar el derecho internacional humanitario y prestar protección y asistencia a las víctimas de la guerra

Toni Pfanner*

Toni Pfanner es Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*. Ha estado al frente de varias delegaciones del CICR sobre el terreno y se ha desempeñado como jefe de la División Jurídica de la Institución.

Resumen

Este artículo reseña los mecanismos que permiten mejorar la situación de las personas afectadas por conflictos armados. Algunos se basan en el derecho internacional humanitario, pero es cada vez más frecuente que diversos actores contribuyan a la aplicación de ese derecho fuera del marco previsto originalmente. En efecto, organismos de vigilancia de los derechos humanos, los diferentes organismos de la ONU, organizaciones regionales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales intentan hallar soluciones a las situaciones de conflicto armado. Sin embargo, la acción humanitaria independiente de todo programa político, que combina la protección y la asistencia, por lo general sigue siendo el único medio de mejorar la situación de las víctimas de conflictos armados.

* Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión del CICR.

En la última Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el CICR recordó a los delegados presentes que "la causa principal de los sufrimientos en situaciones de conflicto armado y de las violaciones del derecho internacional humanitario (DIH) sigue siendo la no aplicación de las normas vigentes ya sea por no existir la necesaria voluntad política o por alguna otra razón —más que la inexistencia de normas o su falta de idoneidad"[1]. En el fragor de la batalla, cuando los beligerantes y sus víctimas son presa de la desconfianza y de la hostilidad, no es fácil cumplir con las normas. Se desatan las pasiones y el odio y el deseo de venganza dan lugar a toda clase de depredaciones y barren con las exhortaciones a preservar un mínimo de humanidad incluso en las situaciones más extremas. Sin embargo, ese llamamiento constituye precisamente la finalidad del derecho internacional humanitario.

En este artículo, se aborda la aplicación del derecho internacional humanitario y la forma en que se presta protección y asistencia a las víctimas de la guerra[2]. En la primera parte, se describen los mecanismos previstos en el propio derecho internacional humanitario y se presenta un breve análisis de su importancia en la práctica. En particular, se pone de relieve la labor del CICR y la aplicación del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales. A continuación, se examina la creciente tendencia de los organismos de vigilancia de los derechos humanos a seguir de cerca las situaciones de conflicto armado, y se da cuenta de las instituciones y organismos que procuran ayudar a que se respeten debidamente los derechos y la persona de las víctimas, independientemente del marco previsto en el derecho internacional humanitario, es decir, a través del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. Existen considerables diferencias entre los distintos mecanismos y enfoques. A fin de prestar a las víctimas una protección y asistencia eficaces, las actividades internacionales deberían aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen los diferentes mecanismos y actores.

1 *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza, 26-30 de noviembre de 2007, disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/30-international-conference-working-documents-121007/$FILE/30IC_8-4_IHLchallenges_Report&Annexes_ESP_FINAL.pdf.

2 En 2003, el CICR organizó una serie de seminarios regionales de expertos sobre la mejora del respeto del derecho internacional humanitario (DIH). V. *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, Seminario de Expertos del CICR, informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, octubre de 2003, que figura como anexo del informe preparado por el CICR para la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, diciembre de 2003, disponible en http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5U6MBB (consultado el 30 de agosto de 2010).

Mecanismos originados en el derecho internacional humanitario

La obligación de las partes en un conflicto de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario

En los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977 se estipula que las partes en un conflicto armado internacional deben comprometerse a respetar y hacer respetar esos tratados. Por ende, cada parte está obligada a hacer lo necesario para garantizar que todas las autoridades y personas bajo su control cumplan con las normas del derecho internacional humanitario. La aplicación de esas normas puede abarcar un amplio abanico de medidas, tanto preventivas como represivas, para asegurar la observancia de la ley. Si bien este artículo se centra en las medidas jurídicas, para que el DIH tenga alguna probabilidad de éxito es absolutamente fundamental aplicar otras medidas no jurídicas que permitan crear un entorno propicio para el cumplimiento de las normas mínimas, incluso en las peores situaciones.

En un plano más práctico, las partes en un conflicto armado deben impartir las órdenes y las instrucciones necesarias para garantizar el respeto de estas normas y seguir de cerca su aplicación[3]. En particular, los jefes militares tienen una gran responsabilidad en este sentido[4]. Sin embargo, en última instancia, cada uno de los soldados y todas las personas que participan en el conflicto deben observar las normas del derecho humanitario[5].

La característica particular[6] del derecho internacional humanitario que rige los conflictos no internacionales es que está dirigido no sólo a los Estados partes en esos tratados sino también, más ampliamente, a las "Partes en el conflicto", según el texto del artículo 3 común[7], o, de conformidad con el Protocolo adicional II, a las "fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados"[8], pero

3 Art. 80, Protocolo adicional I (PA I).

4 V. Jamie Allan Williamson, "Reflexiones acerca de la responsabilidad del mando y la responsabilidad penal", *International Review of the Red Cross*, N.º 870, junio de 2008, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

5 V. también Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Caso N.º IT-94-1, Decisión sobre la moción de la defensa sobre la jurisdicción (Sala de Primera Instancia), 10 de agosto de 1995, párrs. 31 y 36, y Decisión sobre la moción de la defensa para apelación interlocutoria sobre la jurisdicción (Sala de Apelaciones), 2 de octubre de 1995, párr. 128.

6 Característica que también presenta dificultades de interpretación. V., por ejemplo, Jean Pictet, *The 1949 Geneva Conventions, Commentary*, Ginebra, CICR, 1952-1959, vol. I, pág. 37, e Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmerman, *Comentarios a los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949* (en adelante, "Comentarios a los Protocolos adicionales"), CICR, Plaza & Janés Editores Colombia S.A., 2001.

7 Con respecto a los diferentes tipos de conflictos armados, v. Sylvain Vité, "Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales", *International Review of the Red Cross*, N.º 873, marzo de 2009, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

8 Art. 1 (1), con la restricción posteriormente introducida en el Protocolo, en el sentido de que esas fuerzas o grupos deben ejercer, sobre una parte del territorio de la Alta Parte contratante donde se desarrollan las hostilidades, "un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo".

sin conferirles un estatuto jurídico[9]. El artículo 3 común incluso se aplica en situaciones[10] en las cuales las estructuras del Estado han colapsado por completo[11], porque un conflicto de este tipo puede tener lugar sin que participe en él el propio Estado. Cada parte en el conflicto debe respetar y hacer que sus fuerzas armadas y otras personas o grupos que actúan *de facto* bajo su mando o su control respeten el derecho internacional humanitario. Al igual que en los conflictos internacionales, las normas relativas a los conflictos no internacionales están destinadas, en última instancia, a todas las personas que participan directamente en las hostilidades[12] y las obligan a comportarse de determinada manera[13].

Medidas nacionales de aplicación

A fin de garantizar la aplicación del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado, se han de utilizar en su máxima medida todos los mecanismos de aplicación previstos en el propio derecho humanitario, incluso en tiempo de paz. Las medidas nacionales destinadas a aplicar el derecho humanitario tienen su fuente en la promesa de los Estados partes en los tratados de derecho humanitario[14] de respetar y hacer respetar esos tratados. Esta obligación se explicita en un conjunto de disposiciones que obligan a los Estados a adoptar medidas de aplicación particulares. Asimismo, al igual que los demás tratados internacionales,

9 Artículo 3 común, párr. 4.

10 Ni el Protocolo II ni el derecho de los derechos humanos pueden ofrecer respuestas jurídicas a estas situaciones, puesto que ambos presuponen que el Estado se encuentra en condiciones de funcionar.

11 En los países de habla inglesa, se utiliza con frecuencia el término "estado desestructurado". V. los resultados de la Primera Reunión periódica de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra sobre el derecho internacional humanitario, Ginebra, 19-23 de enero de 1998, Documento N.º 37, pág. 802, sección 2, *Conflictos armados ligados al desmoronamiento de las estructuras de un Estado*. V. también Robin Geiss, *"Failed States". Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Duncker & Humboldt, Berlín, 2005.

12 Véase la "Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario", *International Review of the Red Cross,* N.º 872, diciembre de 2008, disponible en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

13 TPIY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa sobre la jurisdicción, nota 5 *supra*, párrs. 65-67, y Theodor Meron, "International Criminalization of Internal Atrocities", *American Journal of International Law,* Vol. 89, 1995, pág. 561 y ss.

14 En particular, los cuatro Convenios de Ginebra del 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, 12 de agosto de 1949 (CG I); Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 12 de agosto de 1949 (CG II); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949 (CG III); Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 12 de agosto de 1949 (CG IV)], y sus Protocolos adicionales I y II, del 8 de junio de 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 internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977 (PA I), y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Protocolo II), del 8 de junio de 1977 (PA II)]. Para una lista completa de los tratados, v. la base de datos del CICR, disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/section_ihl_databases?OpenDocument (consultada el 30 de agosto de 2010). Este tema se debate cada dos años en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas: v. *Situación de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados*, A/RES/63/125 (2008).

los tratados de derecho humanitario exhortan a los Estados que aún no lo hayan hecho a incorporar una serie de medidas en la legislación nacional.

La obligación general de adoptar "medidas de ejecución" se establece en el artículo 80 del Protocolo I, donde se dispone que las partes "adoptarán sin demora todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los Convenios y del presente Protocolo". Entre las numerosas medidas enumeradas en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, sobresalen por su importancia dos tipos de medidas nacionales: la adopción por los Estados de leyes nacionales que garanticen la aplicación de los tratados[15] y las medidas relacionadas con la difusión y la formación.

La legislación nacional de aplicación es necesaria para las disposiciones de los tratados que no se ejecutan por sí mismas y que, por ende, requieren la adopción de un acto legislativo que las haga aplicables. Aparte de la obligación general de garantizar que los tratados se apliquen por medio de legislación primaria y secundaria[16], los cuatro Convenios y el Protocolo I establecen que los Estados han de adoptar todas las medidas legislativas necesarias a fin de determinar las sanciones penales apropiadas para las infracciones graves del derecho internacional humanitario[17]. Por último, se necesita legislación que permita, en todo momento, prevenir o sancionar el uso indebido del emblema y de los signos distintivos[18]. Sin embargo, han fracasado varios intentos por fortalecer las obligaciones convencionales de prevenir las infracciones del derecho internacional humanitario. Por ejemplo, la propuesta de introducir la obligación de que los Estados informen a una comisión internacional el modo en que aplican las medidas nacionales fue rechazada[19].

Para dar efecto a la ley y proporcionar una protección efectiva a las personas afectadas por conflictos armados, es indispensable diseminar ampliamente el contenido de la ley y formar a las personas que deban aplicarla. Las actividades de difusión deben acrecentarse en tiempo de guerra, pero deben ya estar implantadas en tiempo de paz. Como obligación inicial, los Estados se comprometieron a divulgar los textos de los tratados en tiempo de paz y de guerra y a incorporar este tema

15 En los Convenios de Ginebra (art. 48, CG I; art. 49, CG II; art. 128, CG III; art. 145, CG IV), y en el art. 84, PA I, se establece que las Altas Partes contratantes se comunicarán, lo más pronto posible, por mediación del depositario y, en su caso, por mediación de las Potencias protectoras (en caso de hostilidades), sus traducciones oficiales del tratado en cuestión, así como las leyes y reglamentos que adopten para garantizar su aplicación. Las traducciones (a idiomas que no sean los correspondientes a los textos originales) serán realizadas por las respectivas autoridades gubernamentales. Las "leyes y reglamentos" que se adopten y comuniquen comprenderán en todos los actos legislativos que realicen las diversas autoridades facultadas para adoptar disposiciones legislativas primarias y secundarias relacionadas con la aplicación de estos instrumentos.

16 Arts. 48, CGI; 49, CG II; 128, CG III y 145, CG IV. En el art. 84 del PA I se establece la misma obligación.

17 Definidas en el art. 50, CG I, art. 51, CG II, art. 130, CG III, art. 147, CG IV, y arts. 11(4) y 85, PA I.

18 Arts. 53–54, CG I; arts. 43–45, CG II.

19 La propuesta fue rechazada en la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos. V. "Seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra" (Ginebra, 30 agosto-1º septiembre de 1995)", *International Review of the Red Cross*, N.º 304, enero–febrero de 1995, págs. 4–38, y contenía una propuesta del CICR acerca de un sistema de presentación de informes y el establecimiento de un comité internacional de expertos en DIH para "examinar los informes y asesorar a los Estados en cuestiones relativas a la aplicación del DIH".

en los planes de estudio militares y, de ser posible, civiles, con el fin de garantizar que las fuerzas armadas y toda la población se familiarizaran con su contenido[20]. Gran parte del derecho internacional humanitario consiste en obligaciones que las fuerzas armadas y de combate han de respetar. Por ello, debe formar parte de la instrucción regular y del entrenamiento práctico de esas fuerzas. Sin embargo, pese a su importancia, a menudo las reglas de la guerra figuran de manera sólo marginal en los programas de instrucción militar de la mayoría de los Estados.

Las medidas de aplicación que se han de adoptar en tiempo de paz para respaldar la obligación de difundir el conocimiento de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales "lo más ampliamente posible" son la formación de personal calificado[21], el despliegue de asesores jurídicos en las fuerzas armadas[22], el énfasis en el deber de los jefes militares[23] y la instrucción especial para los miembros de las fuerzas armadas y las autoridades que puedan llegar a asumir las responsabilidades pertinentes[24].

Sanción de las infracciones

En varios artículos de los Convenios de Ginebra y del Protocolo I[25], se definen las infracciones que deben sancionar los Estados que son partes en esos instrumentos. Todas las otras infracciones constituyen comportamientos contrarios a los Convenios y al Protocolo, y deben encararse a través de medidas administrativas, disciplinarias y penales que las partes contratantes están obligadas a adoptar a fin de castigar a los autores. Las infracciones graves están expresamente recogidas en una lista; la característica que las distingue es que las partes en un conflicto y las otras partes contratantes tienen la obligación de enjuiciar o de extraditar a los perpetradores de tales infracciones, independientemente de su nacionalidad y del lugar donde se cometió la infracción, de conformidad con el principio de la justicia

20 Art. 47, CG I; art. 48, CG II; art. 127, CG III; art. 144, CG IV (el texto es casi idéntico en los cuatro Convenios); arts. 19 y 83, PA I; y art. 19, PA II.

21 En el párr. 1 del art. 6 del PA I se dispone que las Altas Partes Contratantes procuren "ya en tiempo de paz, con la asistencia de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja [...] formar personal calificado para facilitar la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y, en especial, las actividades de las Potencias protectoras".

22 Art. 82, PA I. La función de los asesores jurídicos es la de "asesorar a los comandantes militares, al nivel apropiado, acerca de la aplicación de los Convenios y del presente Protocolo y de la enseñanza que deba darse al respecto a las fuerzas armadas".

23 Art. 87, párr. 1, PA I.

24 Art. 83, PA I. También se establece que las autoridades militares o civiles que, en tiempo de conflicto armado, asuman responsabilidades en cuanto a la aplicación de los Convenios y del Protocolo y, por ende, en relación con las personas protegidas, deben estar familiarizadas con el DIH. En el párrafo 2, se dispone que esas autoridades "deberán estar plenamente al corriente [del] texto" de esos instrumentos.

25 Arts. 49–54, CG I; arts. 50–53, CG II; arts. 129–132, CG III; arts. 146–149, CG IV y arts. 85–89, PA I.

penal universal[26]. Las infracciones graves se consideran crímenes de guerra[27]. El castigo de las infracciones a nivel nacional inmediatamente después de iniciado un conflicto y mientras éste persiste es particularmente importante si se desea evitar una espiral negativa de violaciones graves y reiteradas de la ley. Toda estructura jurídica coherente debe contar con un sistema de sanciones, como elemento de disuasión y como refuerzo de la autoridad coercitiva[28].

Como los Estados prácticamente no se habían ocupado de impulsar la aplicación del sistema de la jurisdicción penal universal, en el pasado, no se enjuiciaba ni sancionaba a los responsables de este tipo de crímenes. Sin embargo, los mecanismos internacionales como los Tribunales Penales *ad hoc* para ex Yugoslavia y para Ruanda, establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[29] y, en particular, la Corte Penal Internacional, han dado impulso a los enjuiciamientos a nivel nacional. El derecho penal internacional y su aplicación por las cortes y tribunales internacionales desempeñan un papel de creciente importancia en la interpretación y aplicación del derecho internacional humanitario y en la responsabilidad penal individual por los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y los genocidios que a menudo se cometen durante los conflictos armados. La función de la Corte Penal Internacional es complementaria a la de los sistemas de justicia nacionales. Investiga o enjuicia sólo cuando el Estado en cuestión no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no puede realmente hacerlo[30].

La credibilidad de la Corte Penal Internacional y su capacidad de desempeñar su función de sancionar los crímenes internacionales dependen de que se adhiera a ella el mayor número posible de Estados. El hecho de que varios Estados influyentes y algunos Estados que actualmente participan en conflictos armados no hayan ratificado el Estatuto de Roma indica que en el derecho penal internacional se aplica un sistema de doble rasero, lo que menoscaba su credibilidad en alguna medida y tiende a confirmar que las consideraciones políticas prevalecen incluso cuando se han cometido crímenes internacionales. Por otra parte, el mecanismo de la justicia internacional, cuyo objetivo principal es castigar a los autores de tales crímenes, a menudo no puede entrar en acción sino años después del final de un conflicto, y no puede reemplazar a los medios no judiciales[31], aunque la creación de las cortes y tribunales internacionales ha incentivado el recurso a esa vía para lograr el cumplimiento del derecho internacional humanitario.

26 Este principio impone a los Estados partes en los tratados de derecho humanitario la obligación de enjuiciar y sancionar las infracciones graves. La obligación es absoluta y no puede ser atenuada, ni siquiera por acuerdo entre las partes interesadas (v. art. 51 común, CG I; art. 52, CG II; art.131, CG III; art. 148, CG IV). Sin embargo, en sí mismo, el principio de la jurisdicción universal sólo significa que los autores de infracciones (graves o no) pueden ser enjuiciados y castigados por cualquier Estado.

27 Párr. 5 del art. 85, PA I.

28 V. la edición relativa a las sanciones de la *International Review of the Red Cross*, N.º 870, junio de 2008, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

29 Resoluciones del Consejo de Seguridad S/RES/827 (1993) y S/RES/955 (1994), respectivamente.

30 V. art.17 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 7 de julio de 1998.

31 V. Marco Sassòli, "Humanitarian law and international criminal law", en Antonio Cassese (ed.), The *Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, Oxford 2009, págs. 111–120.

Procedimiento de encuesta

En los Convenios de Ginebra se prevé la aplicación de un procedimiento de encuesta[32], pero, desde su introducción en 1929[33], no se ha utilizado nunca. Ello se debe probablemente al hecho de que su aplicación depende del consentimiento de los beligerantes.

La Comisión Internacional de Encuesta

El artículo 90 del Protocolo Adicional I representó el intento de sistematizar el proceso de encuesta mediante el establecimiento de una Comisión Internacional de Encuesta. Según dicho artículo, la Comisión tiene competencia para "proceder a una investigación sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave tal como se define en los Convenios o en el presente Protocolo o como cualquier otra violación grave[34] de los Convenios o del presente Protocolo", y "facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno a una actitud de respeto de los Convenios y del presente Protocolo". En particular, se pretendía que las actividades de la Comisión ayudaran a prevenir las polémicas y la intensificación de la violencia durante un conflicto. Sin embargo, es dudoso que la Comisión pueda alcanzar este objetivo en la práctica sin contar con un brazo operacional sobre el terreno y con la necesaria capacidad de respuesta rápida.

La Comisión está facultada para determinar cuestiones de hecho y no tiene competencia para adoptar decisiones con respecto a cuestiones de derecho ni para juzgar[35], pero, incluso si su ámbito de acción se limitase exclusivamente a determinar

32 Art. 52, CG I; art. 53, CG II; art. 132, CG III; art. 149, CG IV. Es preciso distinguir el procedimiento indicado en este artículo común, de una investigación realizada por una Potencia detenedora de conformidad con el art. 121, CG III o el art. 131, CG IV (caso de los prisioneros de guerra o internados civiles heridos o muertos en circunstancias especiales).

33 Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos de campaña, Ginebra, 27 de julio de 1929, art.30. Este mecanismo se reprodujo en cada uno de los cuatro Convenios de 1949. Para más detalles, v. Sylvain Vité, *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Bruylant, Bruselas, 1999, pág. 30.

34 La expresión "infracción grave" tiene un significado concreto y se refiere a las infracciones enunciadas como tales en los cuatro Convenios y en el Protocolo adicional I. Sin embargo, la expresión "violación grave" debe interpretarse en su sentido ordinario, que se deja librado al juicio de la Comisión. Como señala Eric David en su obra *Principes de droit des conflits armés* (4ª ed., Bruylant, Bruselas, 2008, pág. 670), del texto del artículo 90(2)(d), cuyo carácter es muy general, se desprende que sería posible solicitar a la Comisión que investigue violaciones del derecho de los conflictos armados cometidas en un conflicto armado de carácter no internacional. El art. 90(2)(d) se refiere a "otras situaciones", es decir, a situaciones diferentes de una "infracción grave" o una "violación grave" de los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional I; la investigación requiere el consentimiento de "una de las Partes en el conflicto" y de "la otra o las otras Partes interesadas", y no de las "Altas Partes Contratantes".

35 Sandoz y otros, *Comentarios a los Protocolos adicionales*, nota 6 *supra*, párr. 3620.

cuestiones de hecho[36], sus pronunciamientos a menudo darían lugar a la categorización jurídica de esos hechos y a la determinación de responsabilidades[37]. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 90, la Comisión está obligada a presentar un informe a las partes concernidas acerca de sus determinaciones de cuestiones de hecho, con las recomendaciones que considere apropiadas. En el apartado (c) de este artículo, se dispone asimismo que la Comisión no debe publicar sus conclusiones a menos que todas las partes en el conflicto le hayan solicitado que lo haga[38]. El hecho de que la Comisión deba mantener la confidencialidad de sus conclusiones recuerda el *modus operandi* del CICR, pero realmente la confidencialidad no es un sistema de funcionamiento apropiado para una comisión internacional.

En principio, la Comisión Internacional de Encuesta puede iniciar una investigación sólo si todas las partes concernidas han consentido en ello[39], pero nada impide a un tercer Estado solicitar que la Comisión investigue una infracción o una violación grave del derecho humanitario cometida por una parte en un conflicto, siempre que la parte en cuestión también haya reconocido la competencia de la Comisión[40]. Esta posibilidad surge de la obligación de "hacer respetar" el derecho de los conflictos armados.

Aunque se estableció en 1991, la Comisión todavía no ha sido activada[41], ni es probable que lo sea a menos que se la habilite para realizar investigaciones por iniciativa propia o a petición de una sola parte en un conflicto, o en virtud de una decisión adoptada por otro órgano (por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)[42]. En la práctica, las comisiones de investigación organizadas e impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[43] incluso a Estados

36 La función de la Comisión puede trascender la mera encuesta, puesto que está autorizada a facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno de una actitud de respeto de los Convenios y del Protocolo adicional I. Por "buenos oficios" puede entenderse la comunicación de conclusiones sobre las cuestiones de hecho, la formulación de comentarios sobre las posibilidades de alcanzar un arreglo amistoso, las observaciones escritas y orales de los Estados interesados, etc. (ibíd., párr. 3625).

37 David, nota 34 *supra*, pág. 672.

38 Cabe preguntarse si una Parte contra la cual se ha cometido una infracción puede tener interés en solicitar una investigación a una Comisión que no está facultada para sancionar y que no da a conocer públicamente sus conclusiones incluso si descubre las masacres más abominables. La única "sanción" posible, que es la publicación de los resultados de la investigación, está prácticamente excluida. En el caso de un organismo que actúa en favor de las víctimas sobre el terreno, la discreción sería justificable, pero no lo es cuando se trata de determinar cuestiones de hecho, a menos que esa determinación sirva para facilitar los enjuiciamientos penales a nivel nacional.

39 Art. 90, PA I. De todos modos, el hecho de que el Estado impugnado acepte la competencia de la Comisión ciertamente no garantiza que el procedimiento sea satisfactorio, puesto que es altamente improbable que un Estado beligerante acusado de infringir la ley de los conflictos armados ayude al organismo de encuesta a determinar la verdad de la acusación (David, nota 34 *supra*, págs. 673–675).

40 "Competencia opcional", art. 90(2)(d). Sin embargo, los Estados que ratifican el Protocolo adicional I pueden formular una declaración por la que reconocen por anticipado la "competencia obligatoria" de este órgano (art.90(2)(a)).

41 V. el sitio web de la Comisión, en http://www.ihffc.org/ (consultado el 1º de junio de 2009).

42 Para más detalles, v. Vité, nota 33 *supra*, págs. 43, 99, 117.

43 Por ejemplo, en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y mediante la Resolución 1564 (2004), el Consejo encomendó al Secretario General que estableciera con prontitud una comisión internacional de encuesta que investigase las denuncias de violaciones de los derechos humanos en Darfur y determinase si se habían producido actos de genocidio.

poco dispuestos a aceptarlas están en mejores condiciones de satisfacer las expectativas de la comunidad internacional.

Potencias protectoras

Una Potencia protectora es un Estado neutral al cual un Estado beligerante ha encargado salvaguardar sus intereses, así como los de sus nacionales, frente a un Estado enemigo[44]. La Potencia protectora desempeña un doble papel: puede efectuar operaciones de socorro y protección en beneficio de las víctimas y, al mismo tiempo, puede supervisar el cumplimiento de los beligerantes con sus obligaciones jurídicas. Teniendo en cuenta las necesidades de las personas protegidas, por ejemplo, por los Convenios de Ginebra III o IV, las funciones de las Potencias protectoras pueden ser muy amplias y variadas.

Desde la Segunda Guerra Mundial, este sistema se ha utilizado en muy contadas ocasiones[45] y las probabilidades de que se utilice con éxito en el futuro son sumamente escasas si se tiene en cuenta que, para cumplir sus responsabilidades, el Estado designado como Potencia protectora tendría que desempeñar un papel sumamente delicado desde el punto de vista político[46]. El artículo 5 del PA I, que asigna una nueva función al CICR, le permite ofrecer "sus buenos oficios a las Partes en conflicto con miras a la designación sin demora de una Potencia protectora que tenga el consentimiento de las Partes en conflicto"[47]. Sin embargo, el CICR ha actuado más en carácter de sustituto[48] porque, en la práctica, ha asumido la inmensa mayoría de las tareas humanitarias asignadas a las Potencias protectoras. Lo ha hecho sin menoscabar sus otras actividades expresamente reconocidas, pero limitándose a desplegar tareas humanitarias de conformidad con su cometido.

Reparaciones

En un conflicto armado internacional, puede imputarse responsabilidad a las partes beligerantes por infracciones del derecho internacional humanitario. En el artículo 91 del PA I, e incluso en instrumentos muy anteriores, como el Convenio de La Haya de 1907 en su artículo 3, se establece la obligación de indemnizar las

44 Arts. 8 y 10, CG I–III; arts. 9 y 11, CG IV.

45 François Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims,* ICRC/MacMillan, Ginebra, 2003, págs. 860–90. Esos casos son los siguientes: el conflicto de Suez (1956), la crisis de Goa (1961), el conflicto entre Francia y Túnez relacionado con Bizerta (1961), el conflicto indo-pakistaní (1971) y el conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña (1982). "E incluso en estos casos, el funcionamiento de la institución resultó incompleto, fruto del azar, o sujeto a controversia": Georges Abi Saab, "Les mécanismes de mise en oeuvre du droit humanitaire", *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 82, 1978, págs. 103–129. Este fracaso se debe principalmente a razones políticas. Raras veces los Estados consienten en someterse a la supervisión de un tercer Estado en una situación de conflicto armado.

46 Para un examen más detallado de estos obstáculos, v. Vité, nota 33 *supra*, págs. 34 y ss.

47 Art. 5(3), PA I.

48 Arts. 10 de los CG I–III; art.11, CG IV y art.5(4), PA I.

infracciones del derecho internacional humanitario[49]. De conformidad con el derecho general internacional sobre la responsabilidad de los Estados, la indemnización se entiende, en sentido amplio, como reparación[50], y abarca una amplia variedad de medidas, en particular la restitución con medios no monetarios (restablecimiento de la situación anterior a la comisión del acto ilícito), la satisfacción (reconocimiento o disculpa), y/o la rehabilitación (con inclusión de reclamos de índole médica o psicológica, o rehabilitación jurídica y social), y las garantías de no repetición[51].

Incluso en situaciones en las cuales las infracciones han afectado a numerosas personas[52], aquellas que han sufrido daños personales directos o indirectos a resultas de esas circunstancias tienen derecho a reparación[53]. Sin embargo, una compensación de índole puramente monetaria podría fácilmente constituir una carga excesiva en relación con los limitados recursos disponibles, los ingentes daños causados por la guerra y la enorme tarea que representa la reconstrucción tras un conflicto, y exige una evaluación tanto individual como colectiva, tomando en

49 V. la declaración de la Corte Permanente de Justicia Internacional (PCIJ, por sus iniciales en inglés) de que "el incumplimiento de un compromiso contraído en el marco del derecho internacional implica la obligación de indemnizar" (PCIJ, *Caso relativo a la fábrica de Chorzów* (Méritos), PCIJ Collection of Judgements, Serie A, N.º 17, 1928). V. también la Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión Consultiva, ICJ Reports 2004, párr. 152 y 153, y el *Caso de las actividades armadas en el territorio del Congo* (*Democratic Republic of the Congo (DRC) v. Uganda*), ICJ Reports 2005, párr. 221. En general, v. Liesbeth Zegveld, "Recursos jurisdiccionales para las víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario", *International Review of the Red Cross*, N.º 851, septiembre de 2003, y Emanuela-Chiara Gillard, "Reparaciones por violaciones del derecho internacional humanitario", ídem. Ambos artículos pueden consultarse en www.cicr.org/spa/revista.

50 La "obligación de reparación" en caso de infracciones contra el DIH está expresamente estipulada en el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (art.38).

51 V. los arts. 30–37 del *Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos,* adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53º período de sesiones y presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte del informe relativo a la labor realizada por la Comisión durante ese período (A/56/10). El Proyecto no incluye la rehabilitación y las garantías de no repetición, pero estos principios se consideran parte del concepto de reparación contenido en el Principio 18 de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, adoptados mediante la Resolución de la Asamblea General 60/147, del 16 de diciembre de 2005 (Principios básicos sobre el derecho a recursos y reparaciones). En algunos casos, las medidas destinadas a sancionar a los perpetradores de infracciones se consideran parte de la reparación; v. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Durand y Ugarte vs. Perú (Reparaciones y costas)*, Sentencia del 3 de diciembre de 2001, Serie C, N.º 89, párr. 68; art. 22 (f) del *Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado*.

52 Por ejemplo, la Corte Interamericana reconoció como víctimas a 702 personas desplazadas que habían huido de su hogar debido a la falta de protección del Estado contra las masacres perpetradas por grupos armados y, a título de reparación, ordenó la adopción de medidas que facilitasen su retorno. V. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, Sentencia del 1º de julio de 2006, Serie C, N.º 148, párr. 234.

53 V. Corte Penal Internacional (CPI), *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, caso N.º ICC-01/04-01/06 OA 9 OA 10, Sentencia en respuesta a las apelaciones del fiscal y de la defensa contra la decisión de la Sala de Primera Instancia sobre la participación de la víctima del 18 de enero de 2008, 11 de julio 2008, párr. 38. V. también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cakici v. Turkey*, Sentencia del 8 de julio de 1999, Reports 1999-IV, párr. 98.

cuenta el alcance y la medida de los daños[54]. Las decisiones relativas al otorgamiento de reparaciones en casos individuales pueden tomar en cuenta la dimensión colectiva de ciertas violaciones[55] y pueden conducir a compensaciones más cuantiosas para comunidades grandes.

Sin embargo, la cuestión de si el derecho internacional humanitario reconoce el derecho individual a las reparaciones es materia de controversia. Pese a que "[existe] una creciente tendencia en favor de permitir que las personas que han sido víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario pidan directamente una reparación al Estado responsable"[56], este mecanismo no forma parte del derecho consuetudinario[57]. La exclusión mediante un acuerdo de paz, la inmunidad soberana, y el hecho de que el derecho a la reparación no sea un derecho de aplicación directa de conformidad con el derecho internacional, hacen fracasar la mayoría de las demandas individuales. Por ello, las víctimas sólo pueden recurrir a su propio gobierno, el cual puede presentar sus denuncias a la o las partes que cometieron la violación; este procedimiento depende de las relaciones entre los Estados, que a menudo son, los dos, autores de violaciones. En el caso de los conflictos armados no internacionales, no existe una norma convencional que obligue a los Estados o a los grupos armados no estatales a ofrecer reparaciones por violaciones del derecho internacional humanitario[58].

La posibilidad de que una víctima reclame reparaciones por una violación del derecho internacional humanitario puede, no obstante, inferirse del artículo 75 del Estatuto de la Corte Penal Internacional[59]. Lo que es más importante, los tratados de derechos humanos exigen a los Estados que proporcionen un remedio para

54 V., p. ej., la Regla 97 (1) de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional, así como la Regla 98 del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas V. también el art. 6 de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, de 1997 y el art. 5 de la Convención sobre Municiones en Racimo, que contienen cláusulas relativas a la asistencia a las víctimas por las que se exige a los Estados que elaboren y apliquen planes y programas de asistencia, sin referirse, sin embargo, al derecho individual a la reparación.

55 V., por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en casos relacionados con comunidades indígenas: *Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones (Colombia)*, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 de febrero de 2008, párr. 15.

56 Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, CICR, Buenos Aires, 2007, pág. 611. V., en particular, los *Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones*, nota 51 *supra*.

57 Los tribunales nacionales han rechazado reclamos individuales, particularmente la Corte Constitucional de Alemania (Bundesverfassungsgericht), 2 BvR 1476/03, Decisión del 15 de febrero de 2006, párr. 20–22, disponible en http://134.96.83.81/entscheidungen/rk20060215_2bvr147603.html (consultado el 29 de mayo de 2009) y los tribunales del Japón (Demandas de compensación del Japón por daños sufridos por ex prisioneros de guerra e internados civiles de las ex Potencias Aliadas, Decisión del Juzgado Civil N.º 31 del Tribunal de Distrito de Tokio, 26 de noviembre de 1998, reeditado en Fujita y otros, *War and the Right of Individuals*, Nippon Hyoron-sha Co. Publishers, Tokio, 1999, pág. 104).

58 V. Henckaerts y Doswald-Beck, nota 56 *supra*, pág. 620.

59 Párr. 6. V. también el Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas, establecido en virtud del art. 79.

las violaciones del derecho[60]. A nivel regional, tanto la Corte Interamericana como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han ordenado otorgar reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que simultáneamente constituían violaciones del derecho internacional humanitario, tanto en conflictos internacionales como no internacionales, por ejemplo con relación a Turquía, Chipre, Chechenia, Guatemala, Colombia, Perú y Bosnia-Herzegovina[61]. También se han otorgado reparaciones en forma directa a particulares por medio de diferentes procedimientos, particularmente a través de mecanismos establecidos por el Consejo de Seguridad[62], acuerdos entre Estados[63] y actos unilaterales como la adopción de legislación nacional[64], o en respuesta a solicitudes presentadas directamente por particulares ante los tribunales nacionales[65].

Sin embargo, este régimen jurídico, de carácter un tanto selectivo, podría y debería complementarse mediante planes de reparaciones internacionales y/o nacionales más amplios y, en especial, los planes aplicados por medio de los mecanismos de la justicia de transición (en particular, las comisiones de la verdad y la reconciliación)[66]. Es difícil resolver los reclamos caso por caso, y el solo uso del término "reparación" presupone una violación del derecho internacional. Este enfoque deja afuera a todas las víctimas de conflictos armados que no sean víctimas de violaciones del derecho y, en particular, a todas las personas afectadas por daños colaterales lícitos. Sólo mediante una definición más amplia de las víctimas, que incluya a todas las personas afectadas por un conflicto, se podría responder mejor a los intereses de las víctimas. Hacer frente a las consecuencias de los conflictos pasados es una tarea que requiere medidas sociales mucho más amplias que las meras reparaciones individuales.

60 Art. 2(3), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCCP); art.13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH), arts. 10 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos (art.7 (1)a (referencia implícita)).

61 V. en particular Karine Bonneau, "Le droit à réparation des victimes des droits de l'homme, le rôle pionnier de la Cour interaméricaine des droits de l'homme", *Droits fondamentaux*, N.º 6, enero 2006–diciembre 2007, disponible en www.droits-fondamentaux.org (consultado el 1º de junio de 2009); Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2005, págs. 397–454.

62 V. la Comisión de Compensación de las Naciones Unidas, establecida por las resoluciones S/RES/687 (1991) y 692 (1991), encargada de examinar los reclamos de compensación por pérdidas y daños directos causados por la "invasión y ocupación ilícitas de Kuwait" (por Irak). V. Fred Wooldridge y Olufemi Eljas, "Consideraciones humanitarias en la labor de la Comisión de Compensación de las Naciones Unidas", *International Review of the Red Cross*, N.º 851, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

63 V., por ejemplo, el Acuerdo sobre los refugiados y las personas desplazadas anexado a los Acuerdos de Dayton, art. 1(1). En ese artículo se establece la Comisión de Reclamos relativos a propiedades inmuebles de personas desplazadas y refugiadas en Bosnia- Herzegovina, y se declara que esas personas tienen derecho a que se les restituyan las propiedades de las que fueron privadas durante las hostilidades.

64 V., en particular, los diferentes tratados concluidos y las leyes adoptadas por Alemania con el fin de indemnizar a las víctimas de la guerra y del Holocausto.

65 V. los ejemplos en Henckaerts and Doswald-Beck, 56 *supra*, págs. 612- 620.

66 V. la edición de la *International Review of the Red Cross* acerca de las comisiones de la verdad y la reconciliación, N.º 862, junio de 2006, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Dado que los mecanismos de aplicación del derecho internacional humanitario mencionados en la sección precedente funcionan de manera apenas precaria, cuando lo hacen, vale la pena extenderse acerca de la función asignada al CICR en la aplicación de esta rama del derecho. En la práctica, el CICR desempeña un papel esencial en la protección de las víctimas de guerra.

Su cometido principal es proporcionar protección y asistencia a las víctimas de conflictos armados. Se le ha encomendado "asumir las tareas que se le reconocen en los Convenios de Ginebra, trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y recibir las quejas relativas a las violaciones alegadas contra dicho derecho" y "hacer siempre lo posible, como institución neutral cuya actividad humanitaria se despliega especialmente en casos de conflicto armado —internacionales o de otra índole— o de disturbios internos, por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas"[67]. En la doctrina interna básica del CICR relativa a su cometido y actividades se ha declarado que la doble naturaleza de su labor —por un lado, las operaciones de ayuda a las víctimas de los conflictos armados, y por el otro, la elaboración y promoción del derecho internacional humanitario y de los principios humanitarios— forma parte de la identidad de la Institución[68].

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales contienen alrededor de un centenar de referencias al CICR; la mayor parte de ellas consisten en instrucciones para actuar[69]. Otras tareas se dejan a la discreción del propio CICR[70]. Por último, su ejercicio del derecho de iniciativa[71] es determinado por las necesidades y las circunstancias.

Los diferentes aspectos de su cometido son la expresión práctica de lo que a menudo se describe como la función del CICR como guardián del derecho internacional humanitario[72]. Sin embargo, no es el garante del derecho humanitario.

67 Art. 5(2)(c)–(d) de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Estos Estatutos fueron aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que reúne a los Estados partes en los Convenios de Ginebra, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El Tribunal Penal para ex Yugoslavia se refirió a la "fundamental tarea" conferida al CICR por la comunidad internacional de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario, esto es, "asistir y proteger a las víctimas de conflictos armados".

68 "El CICR: su labor y su misión", doctrina adoptada por la Asamblea del CICR en junio de 2008. Publicada en la *International Review of the Red Cross*, N.º 874, junio de 2009, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

69 Principalmente referidas a la supervisión de la aplicación del derecho internacional humanitario, la Agencia Central de Búsquedas (ACB), la cooperación, la difusión y la repatriación de los heridos.

70 Por ejemplo, la recolección y transmisión de información relativa a personas protegidas y otras funciones de la ACB.

71 V., por ejemplo, Yves Sandoz, "Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge", *Jahrbuch für internationales Recht*, vol. 22, 1979, págs. 352–373.

72 V. Yves Sandoz, "Le Comité international de la Croix-Rouge: gardien du droit international humanitaire", Mélanges Sahovic, *Revue yougoslave de droit international*, 1996, disponible en francés en http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/about-the-icrc-311298 (consultado el 30 de agosto de 2010).

Ese papel lo desempeñan las Altas Partes Contratantes de conformidad con la obligación dimanada del Artículo común 1. No obstante, las Partes "darán al Comité Internacional de la Cruz Roja todas las facilidades que esté en su poder otorgar para que pueda desempeñar las tareas humanitarias que se le atribuyen [...] a fin de proporcionar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos..."[73]. En el caso *Simic*, el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia[74] (TPIY) reconoció la función específica del CICR en la aplicación del derecho internacional humanitario respetando su inmunidad testimonial, incluso ante tribunales internacionales, en aras de su capacidad de desempeñar esa función[75].

El CICR ha tomado varias medidas destinadas a asegurar que el derecho internacional humanitario entre en vigor antes de que estalle la guerra y fortalecer tanto la protección de las víctimas de la guerra como el respeto de las normas[76]. Por ejemplo, ha apoyado dinámicamente las medidas de aplicación nacional, así como las actividades destinadas a difundir el conocimiento del derecho pertinente. Ha organizado un servicio de asesoramiento en la sede central y sobre el terreno cuyo cometido es analizar la totalidad de las medidas encaminadas a la integración del derecho humanitario en los sistemas jurídicos nacionales[77], y su personal examina la legislación nacional, y la doctrina, la educación y los sistemas de formación y

73 Art. 81(1), PA I.

74 V. TPIY, *Prosecutor v. Simic et al.*, caso N.º IT-95-9, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 for a Ruling concerning the Testimony of a Witness (Trial Chamber), 27 de julio de 1999, párrs. 47 y 72. V. también Stéphane Jeannet, "Reconocimiento de la regla tradicional de la confidencialidad del CICR - Una decisión importante del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia", *International Review of the Red Cross*, N.º 838, junio de 2000, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

75 V. Anne-Marie La Rosa, *El CICR y la CPI: dos enfoques distintos, pero complementarios, para velar por el respeto del derecho internacional humanitario*, entrevista disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/international-criminal-court-interview-030309 (consultado el 30 de agosto de 2010).

76 A fin de prestar apoyo a las actividades realizadas por la sede central del CICR en Ginebra y por las delegaciones en situaciones de conflicto, el CICR ha establecido una red de delegaciones que abarca casi todos los países que no están directamente afectados por un conflicto armado. Actualmente, esas delegaciones regionales existen en 21 Estados, y cada una de ellas abarca varios países. Constituyen extensiones descentralizadas de la sede y cumplen el papel de relevos que le ayudan a desarrollar sus objetivos generales y sus tareas permanentes (medidas de aplicación nacional, difusión y elaboración del derecho internacional humanitario, cooperación con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, etc.), en otras palabras, a cumplir con el cometido global del CICR establecido en el artículo 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esas delegaciones deben alertar rápidamente a la sede si se presenta una emergencia y prepararse para transformarse en delegaciones operacionales durante un conflicto. La presencia de esas delegaciones posibilita el diálogo bilateral y multilateral con los Estados y con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con miras a fortalecer la aplicación del derecho internacional humanitario.

77 El CICR estableció su Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario en 1996 con el objetivo de reforzar el apoyo que presta a los Estados comprometidos con la aplicación del DIH. Específicamente, el Servicio de Asesoramiento organiza reuniones de expertos, ofrece asistencia jurídica y técnica en la incorporación del DIH en el ordenamiento jurídico nacional, alienta a los Estados a crear comisiones nacionales de DIH y asiste a esas comisiones en el desarrollo de su labor (v. Comisiones Nacionales de DIH), promueve el intercambio de información (por ejemplo, a través de su base de datos) y publica documentos especializados (por ejemplo, fichas técnicas, carpetas de ratificación, leyes modelo, informes bienales y crónicas semestrales). V. CICR, Aplicación nacional del derecho internacional humanitario DIH) y el Servicio de Asesoramiento del CICR http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htmlall/advisory_service_ihl?OpenDocument (consultado el 30 de agosto de 2010).

sanción militares, y propone los cambios necesarios para hacerlos compatibles con las obligaciones que el Estado ha asumido en el marco de los tratados humanitarios. Los principales grupos destinatarios del CICR son "los actores que están en condiciones de influir en las estructuras o sistemas relacionados con el problema real o anticipado que se haya identificado en el ámbito humanitario (por ejemplo, en la legislación, la doctrina y el adiestramiento militares, o las sanciones disciplinarias y penales). Entre estos actores se encuentran las autoridades y los partidos políticos, el poder judicial, los portadores de armas, las Sociedades Nacionales, los medios de comunicación, el sector privado, los grupos religiosos, los círculos académicos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales. Estos actores pueden repercutir positiva o negativamente en la vida y la dignidad de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia, y además, suelen ser quienes facilitan (o entorpecen) el acceso del CICR a las poblaciones afectadas"[78].

Operaciones durante un conflicto armado

Al obrar en favor de la fiel aplicación del derecho internacional humanitario, el CICR procura persuadir a los Estados y a las otras partes interesadas de que acepten y cumplan con las normas del derecho internacional humanitario aplicable en una situación determinada. Las diferentes obligaciones que surjan para ellos dependerán de si una situación se clasifica como conflicto armado internacional o no, y esa clasificación determina también si un Estado está o no obligado a aceptar el ofrecimiento de servicios del CICR. En el caso de un conflicto armado internacional, casi todas las víctimas gozan del estatuto de persona protegida y los Estados tienen obligaciones específicas con respecto a ellas y al CICR[79], mientras que el derecho aplicable a los conflictos internos no impone las mismas limitaciones a los beligerantes.

En los conflictos internacionales, el CICR tradicionalmente llama la atención de las partes, de manera formal, con respecto a las normas fundamentales del derecho internacional humanitario[80]. Los memorandos[81] que envía a las partes

78 V. "Doctrina del CICR en materia de prevención", adoptada por la Asamblea del CICR el 18 de septiembre de 2008, publicada en *International Review of the Red Cross*, N.º 874, junio de 2009, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

79 V. art.126, CG III y art.143, CG IV. En estos ámbitos, el CICR tiene un verdadero derecho de intervención y supervisión, además del derecho convencional de iniciativa establecido en el art. 9 de los CG I–III y en el art.10, CG IV. Además, el CICR puede ser designado Potencia protectora y actuar como sustituto de una Potencia protectora.

80 Ejemplos recientes: Chad/Libia (1987), la Guerra del Golfo (1990), Ecuador/Perú (1995) Etiopía/Eritrea (1999), Afganistán (2002), Irak (2003) Líbano-Gaza-Israel (2006/2009). Con respecto a la práctica en la guerra de Irak, v. Knut Dörmann y Laurent Colassis, "International Humanitarian Law in the Iraq Conflict", *German Yearbook of International Law*, vol. 47, 2004, págs. 293–342.

81 Se publicaron varios ejemplos de tales recordatorios en la *International Review of the Red Cross* N.º 787, enero-febrero 1991, págs. 24–27. Se trata de la *note verbale* y el memorando anexo del 14 de diciembre de 1990, dirigidos a todos los Estados partes en los Convenios de Ginebra poco antes de que se iniciara la Guerra del Golfo.

contienen un recordatorio de los principios y normas pertinentes de esa rama del derecho; incluyen las normas sobre la conducción de las hostilidades y la protección de las personas afectadas por la guerra. La clasificación jurídica de una situación como conflicto armado sirve para resaltar las obligaciones de los beligerantes, establece un marco para las operaciones del CICR y orienta a sus delegados sobre el terreno. El objetivo general del CICR es garantizar que las víctimas se beneficien, al menos *de facto*, de un trato que cumpla con las normas humanitarias, particularmente en los conflictos internos.

A fin de llevar adelante sus operaciones humanitarias, los delegados del CICR no sólo deben estar presentes en los países en guerra, sino que también necesitan contar con acceso a las zonas afectadas por las hostilidades, puesto que, para prestar protección y asistencia humanitarias, es fundamental la proximidad a las víctimas. Un acuerdo de sede y una presencia limitada a la ciudad capital nunca reemplazan adecuadamente el acceso directo a las personas necesitadas. De igual modo, la capacidad de los delegados de trabajar en zonas asoladas por conflictos y potencialmente peligrosas, y llegar hasta las personas especialmente vulnerables —sobre todo, los prisioneros de guerra, las personas detenidas y los internados civiles— es el *sine qua non* de lo que se denomina labor de protección. En los conflictos internacionales, este derecho de acceso está expresamente previsto en los Convenios[82] e incluye un auténtico derecho de supervisión[83].

Naturalmente, el CICR tiene que negociar el acceso con las autoridades y, en caso necesario, con todas las facciones beligerantes. Su consentimiento es indispensable para garantizar un mínimo nivel de seguridad. En las negociaciones, hay que tener en cuenta los intereses militares y las consideraciones de seguridad que, a menudo, prevalecen sobre los principios humanitarios. La política (extranjera y nacional), los medios de comunicación y los parámetros económicos también son factores de peso. Aunque a menudo es fácil alcanzar un acuerdo de principio, ponerlo en práctica suele ser mucho más difícil. Por otra parte, el mero acceso a las zonas del conflicto no habilita al CICR a realizar todas sus operaciones humanitarias. Por ejemplo, las actividades de protección, particularmente las relativas a la detención, exigen la concertación de acuerdos específicos[84].

Una vez obtenido el acceso, el derecho de iniciativa convencional del CICR le permite emprender cualquier actividad humanitaria con el consentimiento de las

82 Art. 126, CG III y art.143, CG IV: Los delegados del CICR (al igual que los representantes de las Potencias protectoras) "estarán autorizados a trasladarse a todos los lugares donde haya prisioneros de guerra […] Podrán conversar sin testigos con los prisioneros y, en particular con su hombre de confianza, […].tendrán entera libertad en cuanto a la elección de los lugares que deseen visitar […]".

83 Análogo al que se aplica el caso de las visitas a los prisioneros de guerra (art. 126, CG III). Además de figurar en los arts. 126 y 143 del CG IV, el término "control" aparece en el margen. Los títulos que aparecen en los márgenes de los Convenios fueron añadidos por la Secretaría de la conferencia diplomática y no forman parte de los textos oficiales. Por consiguiente, su valor es exclusivamente indicativo. Se mencionan en la edición de los Convenios de Ginebra publicados por el CICR.

84 Aunque las visitas de los delegados del CICR a los prisioneros de guerra (art.126, CG III) y a los internados civiles (art. 143, CG IV) constituyen una obligación en los conflictos armados internacionales, requieren, sin embargo, de negociaciones previas a fin de definir las modalidades.

partes en el conflicto de que se trate[85]. Si la acción propuesta se basa explícitamente en el derecho humanitario, el ámbito de acción del CICR es muy amplio (por ejemplo, negociar un cese del fuego temporal a fin de permitir la evacuación de los heridos, la repatriación de prisioneros de guerra heridos, la creación de zonas de hospital y de seguridad, la protección de hospitales, la organización de convoyes de socorro a través de las líneas del frente). El CICR también puede intervenir ante las autoridades para desempeñar su papel de intermediario neutral en asuntos humanitarios que exigen negociaciones con las partes en un conflicto o entre ellas; en este caso, el objetivo es aliviar las consecuencias humanitarias reales o potenciales del conflicto[86]. Otra actividad basada en el derecho humanitario es la que lleva adelante la Agencia Central de Búsquedas (ACB), que ofrece apoyo moral y práctico a las personas que son del interés del CICR y a sus familiares. Ayuda a localizar a los muertos y heridos[87], personas detenidas[88], civiles aislados en territorio controlado por el enemigo[89], personas desplazadas y refugiados[90], y menores no acompañados[91], y facilita la reunificación de familias separadas[92].

Sin embargo, la labor del CICR a menudo se realiza sin estar sólidamente fundamentada en las normas del derecho internacional humanitario. Incluso los acuerdos *ad hoc* de limitado alcance con frecuencia permiten salvar vidas humanas o aliviar los sufrimientos durante un conflicto. El CICR puede preparar ese tipo de acuerdos o responder a peticiones de las partes en un conflicto sin más justificación que la índole humanitaria de la acción necesaria (reasentamiento de personas desplazadas, intercambio o liberación de prisioneros, desarme de grupos armados, evacuación o rendición de combatientes, etc.). En tales situaciones, la acción debe basarse en solicitudes específicas y concurrentes de las partes. Al mismo tiempo, el CICR debe velar por que sus acciones no hagan peligrar el principio fundamental de neutralidad dando una ventaja política o propagandística a alguna de las partes, ni pongan en peligro sus tradicionales operaciones de protección y asistencia.

En efecto, la credibilidad y la aceptación del CICR entre las partes en los conflictos se basan en su estricto respeto de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que los Estados partes en los Convenios han reconocido y consentido en respetar. En situaciones de conflicto armado, son particularmente pertinentes los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad

85 Art. 9 de los CG I a III; art.10, CG IV; art.3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, párrs. 2 y 3.

86 Esas consecuencias deben distinguirse de las relacionadas con las causas de una disputa e incluso su objeto. La naturaleza de esas acciones se ve limitada por el papel del CICR como organización humanitaria, por la prioridad que debe dar a su labor de protección y asistencia, e incluso por los Principios Fundamentales del Movimiento.

87 Los heridos, enfermos y muertos de las fuerzas armadas (v. arts. 15–16, CG I; arts. 18–19, GCII).

88 V. arts. 70, 71, 120, 122 y 123, CG III con respecto a los prisioneros de guerra, y arts. 107, 112, 113 y 129 del GC IV con respecto a los internados civiles.

89 V. arts. 136 y 140 del CG IV, sobre la centralización de la información relativa a las personas protegidas.

90 Art. 73, PA I.

91 Art. 78, PA I.

92 Art. 74, PA I.

e independencia[93]. Esos principios determinan el enfoque y las posiciones del CICR[94] y guían su actividad operacional sobre el terreno. En la sentencia dictada en el caso *Nicaragua*, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) confirmó la importancia de los principios de la Cruz Roja e identificó la humanidad y la imparcialidad como las condiciones fundamentales de toda acción humanitaria[95].

Protección y asistencia

El objetivo de las operaciones del CICR es proteger a las víctimas de los peligros, sufrimientos y abusos a los que pueden verse expuestas, y prestarles apoyo. Puesto que se orientan hacia las vulnerabilidades y necesidades de las víctimas, esas operaciones varían según las circunstancias y abarcan una amplia gama de actividades que van desde la difusión de las normas y principios humanitarios hasta la ayuda médica, nutricional y material. Esas actividades están estrechamente vinculadas entre sí y sólo se las puede considerar como un todo indivisible. En los conflictos armados, la protección y la asistencia están inseparablemente unidas, puesto que el CICR considera que la protección es, básicamente, una presencia activa en la proximidad de las personas afectadas por un conflicto. A menudo, las actividades de asistencia tienen una dimensión de protección y viceversa[96].

La finalidad principal de las operaciones del CICR es señalar a las partes en un conflicto armado sus responsabilidades y procurar que cumplan con las obligaciones establecidas en el derecho internacional humanitario de proteger la seguridad, la integridad física y la dignidad de las personas afectadas por el conflicto. Su labor está destinada a ayudarlas a afrontar esas responsabilidades. Comprende actividades orientadas a fortalecer la seguridad de las personas y limitar las amenazas con que se enfrentan, mitigando su vulnerabilidad y/o su exposición a los riesgos[97]. La información de primera mano que el CICR obtiene mediante su presencia *in situ* y su acceso a las víctimas se utiliza para justificar las gestiones, basadas en los hechos o en el derecho, que realiza ante las autoridades para persuadirlas de "velar por la fiel aplicación" del derecho humanitario.

93 V. Jean Pictet, *Los principios de la Cruz Roja*, CICR, Ginebra, 1966, y *Comentario sobre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1979.

94 V. Jean-Luc Blondel, "Significación del término "humanitario", a la luz de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja", *International Review of the Red Cross*, N.º 96, noviembre-diciembre de 1989; Marion Harroff-Tavel, "Neutralidad e imparcialidad - De la importancia y la dificultad, para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de guiarse por estos principios", ibíd.

95 CIJ, *Caso sobre las Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, ICJ Reports 1986, pág. 14, párr. 243.

96 V. "Política de asistencia del CICR", adoptada por la Asamblea del CICR el 29 de abril de 2004, publicada en la *International Review of the Red Cross,* N.º 855, septiembre de 2004, y "Política de protección del CICR", adoptada por la Asamblea del CICR el 23 de septiembre de 2008, publicada en inglés en la *International Review of the Red Cross*, N.º 871, septiembre de 2008. Ambas políticas pueden consultarse en www.cicr.org/spa/revista.

97 V. "Política de protección del CICR", nota 96 *supra*, pág. 752.

Esas gestiones forman parte de un diálogo constante con los principales beligerantes en un conflicto armado, principalmente con las autoridades políticas y militares[98]. Las gestiones pueden realizarse en diversos niveles, por ejemplo, ante el comandante de un campamento en particular, el oficial responsable de todos los campamentos de prisioneros, el cuartel general, e incluso a nivel ministerial o presidencial. Puede efectuar las gestiones un delegado, el jefe de la delegación local o regional, el director de Actividades Operacionales del CICR o el Presidente de la Institución. Pueden hacerse en forma oral o escrita, por carta o mediante *note verbale*. El tipo de gestión que se utilice depende de la gravedad de la violación, de la urgencia del tema y, sobre todo, de los intereses de las víctimas[99].

Esas modalidades pueden adoptar formas muy diferentes. Obviamente, la medida en que logran sus objetivos dependerá de la relación de confianza entre las autoridades y el CICR. Aunque, como regla general, las gestiones del CICR son confidenciales[100], en el caso de violaciones graves y reiteradas la Institución puede, sin embargo, apelar a la comunidad internacional e incluso denunciar las violaciones públicamente y exhortar a que se les ponga fin[101]. Durante los últimos años, esos llamamientos se han hecho cada vez más frecuentes, sobre todo en conflictos importantes como los de Somalia, Ruanda, Congo, ex Yugoslavia, Afganistán, Irak e Israel y los territorios ocupados[102]. Sin embargo, en este sentido, el CICR actúa con cautela a fin de evitar que el exceso de denuncias termine por restar gravedad a las numerosas violaciones generalizadas, y para no poner en peligro su capacidad de actuar sobre el terreno.

98 El canal diplomático habitual son los ministerios de Relaciones Exteriores, pero casi todas las gestiones del CICR se realizan ante los ministerios de Defensa, de Seguridad o del Interior, o ante la Presidencia (a menudo con la ayuda de un funcionario de enlace).

99 V. Deborah Manicini-Griffoli y André Picot, *Humanitarian negotiation, A Handbook for securing access, assistance and protection for civilians in armed conflicts*, Centro para el Diálogo Humanitario, Ginebra, octubre de 2004. Para consultar ejemplos prácticos de las diferentes intervenciones, v. Toni Pfanner, "Principled humanitarian action in the East Timor crisis", en Larry Minear y Hazel Smith (eds.), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokio, 2007, págs. 174–193.

100 Con respecto al diálogo y la confidencialidad, v. "Política de protección del CICR", nota 96 *supra*, págs. 758–761.

101 Las declaraciones públicas están sujetas a unas condiciones específicas y acumulativas definidas en la política institucional del CICR, a saber, que las violaciones sean graves y repetidas, o que haya probabilidades de que se repitan; que los delegados hayan sido testigos directos de las violaciones o que la existencia y la amplitud de esas violaciones se conozcan por medio de fuentes seguras y comprobables; que las gestiones bilaterales realizadas confidencialmente o, en su caso, las actividades de movilización humanitaria no hayan logrado que cesen las violaciones, y que la publicidad beneficie a las personas o poblaciones afectadas o amenazadas. V. "Gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones contra el Derecho Internacional Humanitario", *International Review of the Red Cross*, N.º 858, junio de 2005, disponible en www.cicr.org/spa/revista .

102 El primer llamamiento a la comunidad internacional durante la guerra Irán/Irak, basado en el artículo 1 común a los cuatro Convenios, representó de todos modos una medida excepcional (v. *International Review of the Red Cross*, N.º 235, julio-agosto de 1983 y N.º 239, marzo-abril de 1984). Sólo en relación con el conflicto en ex Yugoslavia, el CICR emitió más de 50 llamamientos públicos, a menudo en respuesta a acontecimientos particularmente trágicos o letales, a fin de expresar su profunda preocupación ante las graves violaciones del derecho internacional humanitario que se cometían allí.

Muy a menudo, es necesario complementar las actividades de protección con actividades de asistencia. Si bien son las partes en un conflicto quienes deben asumir la responsabilidad primaria de satisfacer las necesidades básicas de la población civil que controlan, las operaciones de socorro son necesarias para compensar la falta de suministros esenciales para la supervivencia de la población. De conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes en un conflicto sólo deben garantizar el acceso de las operaciones de asistencia a condición de que la ayuda sea imparcial y neutral y si el suministro de bienes esenciales para la supervivencia de la población es insuficiente[103]. Por ende, una operación de asistencia debe negociarse por anticipado con las partes beligerantes. En un conflicto armado internacional, cuando las condiciones descritas se han satisfecho, debe darse el consentimiento para la realización de la operación de asistencia[104]. Sin embargo, en muchos casos, la autorización para prestar asistencia se demora o se deniega sin justificaciones que se basen en una necesidad militar imperiosa[105]. El CICR sólo puede efectuar una operación de asistencia si le es dado comprobar la urgencia y la índole de las necesidades sobre el terreno, evaluando las categorías y el número de posibles beneficiarios y organizando y supervisando la distribución de los socorros en consecuencia[106]. Supervisa cuidadosamente el uso que se hace de la asistencia, a fin de prevenir las apropiaciones ilícitas y la politización de su ayuda por parte de las fuerzas armadas o de grupos armados. Las prescripciones del derecho humanitario obligan a la Institución a supervisar ese aspecto de sus operaciones[107]. A diferencia de otros actores, y observando rigurosamente los principios de la Cruz Roja, desea proporcionar asistencia independientemente de las estructuras políticas o militares y sin tomar posiciones en lo que respecta a la causa del conflicto[108].

103 V. arts. 23 y 55, CG IV; art. 70, PA I; art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, y *Compilation of United Nations Resolutions on humanitarian assistance*, OCHA Policy Studies Series, 2009, disponible en http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1112152 (consultado el 30 de agosto de 2010). V. también art. 18, PA II. Para más información sobre las normas del derecho internacional humanitario aplicable a la ayuda humanitaria, v. Sylvain Vité, *Rights and duties of all actors under international humanitarian law*, artículo presentado en la Reunión de expertos sobre el acceso humanitario en situaciones de conflicto armado, 30 de junio - 1º de julio de 2008, Montreux (copia en el archivo del autor); François Bugnion, nota 45 *supra*, págs. 658–67, 804–844.

104 V. arts. 23 y 55, CG IV.

105 V. art. 71(3), PA I (restricción temporal de los movimientos del personal humanitario). Sin embargo, el hambre se utiliza con frecuencia como arma, sea para obtener el control sobre un grupo de personas (atrayendo a las personas civiles hacia regiones donde los suministros no sean tan escasos) o para expulsar a un grupo de personas de una región determinada. El art. 54, PA I (párr.1) prohíbe hacer padecer hambre a la población.

106 V. "Política de asistencia del CICR", nota 96 *supra*.

107 Esto es, la obligación de que la asistencia sea neutral e imparcial; v. art. 23, CG IV y art. 18, PA II.

108 Pierre Krähenbühl, "La estrategia del CICR ante los desafíos contemporáneos en el ámbito de la seguridad: un futuro para la acción humanitaria neutral e independiente", *International Review of the Red Cross*, N.º 855, septiembre de 2004. Disponible en www.cicr.org/spa/revista.

Cooperación con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja

La cooperación con las Sociedades Nacionales es indispensable para que el CICR pueda promover la adopción de medidas especiales orientadas a la aplicación del derecho internacional humanitario[109], y más aún cuando se prepara para desplegar operaciones durante un conflicto. La labor humanitaria de las Sociedades Nacionales se basa principalmente en los propios Convenios y la responsabilidad primaria de prestar asistencia a las víctimas de los conflictos armados incumbe a la Sociedad Nacional respectiva, en su carácter de auxiliar de las autoridades públicas[110]. En el artículo 81 (2) del Protocolo I[111], destinado principalmente a las autoridades públicas y sus órganos subsidiarios, se establece que las partes en un conflicto den a sus respectivas organizaciones de la Cruz Roja las facilidades necesarias para el ejercicio de sus actividades humanitarias con arreglo a los principios fundamentales de la Cruz Roja[112].

El objetivo de la asociación operacional es llegar hasta las personas afectadas por un conflicto y responder a sus necesidades con la mayor rapidez y eficiencia posibles. Se ha establecido una estrecha cooperación, por ejemplo, en materia de primeros auxilios[113], salud pública[114], programas de asistencia y búsqueda de personas. Las actividades realizadas por el CICR, exceptuando las que le asigna su cometido específico en el marco del derecho internacional humanitario y, más específicamente, las diferentes actividades de protección, a menudo pueden ser efectuadas con la misma o mayor eficiencia, y con el debido respeto por los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, por la Sociedad Nacional de que se trate. El CICR se ofrece a intervenir sólo cuando la Sociedad Nacional no puede asumir sus responsabilidades. Sin embargo, en un conflicto interno, es difícil para las Sociedades Nacionales cumplir con los principios (la independencia con respecto a las autoridades, la neutralidad en el conflicto y la imparcialidad de la asistencia) y

109 V. art. 3(2), subpárr. 3, y art. 5(4)(a), Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

110 V., p.ej., art. 26, CG I; arts. 24–25, CG II; art. 63, CG IV; arts. 6 y 17, PA I; art. 18, PA II y art. 3(2), subpárr. 2, Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (nota 67 *supra*).

111 Párr. 2.

112 También se exhorta a las Sociedades Nacionales a proporcionarles las mismas facilidades en las mismas condiciones (párr. 3). Con respecto a la cooperación dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, v. el Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, adoptado por el Consejo de Delegados celebrado en Sevilla entre el 25 y el 27 de noviembre de 1997 (Acuerdo de Sevilla), disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLKD (consultado el 30 de agosto de 2010). Cada componente del Movimiento (Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, su Federación Internacional y el CICR) es regido por normas distintas pero estrechamente relacionadas y complementarias. De conformidad con el artículo 4 del Acuerdo, el CICR actúa como organismo director en situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, disturbios internos y sus consecuencias directas (art. 5.3.1, Acuerdo de Sevilla).

113 Formación de socorristas, provisión de medicamentos e insumos médicos, refuerzos para el servicio de ambulancias, etc.

114 Clínicas móviles, programas de abastecimiento de agua y de saneamiento, apoyo logístico y administrativo para los equipos médicos y quirúrgicos, etc.

raras veces pueden hacer su trabajo en todo el territorio, particularmente en zonas controladas por grupos rebeldes. Dado que, en tales situaciones, las organizaciones humanitarias nacionales a menudo no pueden responder a las necesidades, se hace necesaria la presencia de las operaciones internacionales a fin de llenar los vacíos en el sistema de asistencia nacional.

Limitaciones

A fin de poder desempeñar su papel específico, el CICR debe evaluar cuidadosamente todas las consecuencias que sus respuestas públicas a las infracciones del DIH pueden tener para las víctimas y, en segundo término, para las actividades que realiza en beneficio de aquéllas. Cuando afronta el dilema de permanecer en silencio y poder ayudar a las víctimas, o hablar y no poder aliviar sus sufrimientos, el CICR elige el primer enfoque[115]. Del mismo modo, la necesidad de salvaguardar su cometido operacional restringe su capacidad de cooperar con investigaciones o procesos judiciales, puesto que, para hacerlo, tendría que dejar de lado su compromiso con la confidencialidad respecto de ambas partes en el conflicto y las víctimas, arriesgándose a perder la confianza de las autoridades y de las otras partes con las que dialoga y, por ende, el acceso a las víctimas[116].

Por tanto, el papel del CICR como organización neutral e independiente es de índole básicamente operacional. Su objetivo es prestar asistencia a las víctimas, mejorar su situación de maneras prácticas y persuadir a las personas responsables de tratar a las víctimas con humanidad y esforzarse por mejorar la aplicación del derecho. La supervisión cuasi judicial *a posteriori*[117] para restablecer los derechos de las víctimas no forma parte de su cometido. No puede ser, a la vez, campeón de la justicia y la caridad[118].

Aplicación en conflictos armados no internacionales

El derecho internacional humanitario distingue entre los conflictos armados internacionales y no internacionales. Esa distinción se refleja también en los mecanismos de aplicación: en el segundo caso, éstos se aplican a las "partes" en los conflictos armados no internacionales, esto es, los Estados y también los grupos armados no estatales. Ni en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra ni el Protocolo adicional II se prevén de modo expreso mecanismos de aplicación de índole internacional. Todos los intentos por crear mecanismos de esa naturaleza, para no hablar de un auténtico sistema de supervisión jurídica, se vieron frustra-

115 V. Jakob Kellenberger, "Acción humanitaria: ¿hablar o callar?", *International Review of the Red Cross*, N.º 855, septiembre de 2004, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

116 V. también Marco Sassòli, "The Implementation of International Humanitarian Law: Current and Inherent Challenges", *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 10, diciembre de 2007, págs. 45–75.

117 V. David, nota 34 *supra*, pág. 645–648. Ésta es, más bien, una restricción que el CICR se impone a sí mismo a causa de la forma en que percibe su papel; en el caso de la Potencia Protectora, el mandato podría interpretarse de otra forma.

118 Cf. Jean Pictet, *Los principios de la Cruz Roja*, nota 93 *supra*, pág. 54.

dos por la reacción refleja basada en los "asuntos internos"[119]. Además del derecho de iniciativa humanitaria, consagrado en el artículo 3 común, en el artículo 19 del Protocolo adicional II sólo quedó reflejada la obligación de dar a conocer dicho instrumento.

En el derecho aplicable a los conflictos armados no internacionales no se prevén procedimientos de encuesta o de investigación[120]. La medida en que los grupos armados de oposición son responsables y están obligados a hacer reparaciones es, en el mejor de los casos, incierta. La obligación de enjuiciar a los criminales de guerra, implícitamente impuesta a las entidades no estatales, es difícil de cumplir para éstas; por otro lado, las partes en esos conflictos no suelen estar dispuestas a enjuiciar penalmente a las personas responsables de infracciones[121]. Antes de la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional, no había, en el ámbito del derecho internacional humanitario, un mecanismo específico para procesar y enjuiciar a los autores de violaciones del derecho o poner fin a esos actos. Sin embargo, la norma general establecida en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra establece que las partes beligerantes están obligadas a hacer respetar el derecho internacional humanitario[122] y a prevenir y sancionar las violaciones de sus normas. En efecto, según la Corte Internacional de Justicia[123], la obligación de hacer respetar los Convenios se aplica también al artículo 3 común y, por ende, a los conflictos no internacionales. Esta obligación también es aplicable a terceros Estados.

La definición de las infracciones del artículo 3 común como violaciones

119 En el Protocolo II se dispone que "No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado" o "No podrá invocarse disposición alguna del presente Protocolo como justificación para intervenir, directa o indirectamente, sea cual fuere la razón, en el conflicto armado o en los asuntos internos o externos de la Alta Parte contratante en cuyo territorio tenga lugar ese conflicto" (Art. 3, párrs. 1 y 2).

120 Inmediatamente tras su reunión constitutiva, celebrada en Berna los días 12 y 13 de marzo de 1993, la Comisión Internacional de Encuesta expresó su voluntad de investigar, sujeto al consentimiento de todas las partes en el conflicto, las violaciones del derecho humanitario que no sean violaciones graves y otras infracciones graves, incluidas las cometidas en guerras civiles. Si bien la ampliación del mandato de la Comisión para incluir los conflictos armados no internacionales se ha de acoger con satisfacción, cabe preguntarse si este órgano realmente cuenta con la capacidad necesaria para investigar todas las violaciones. En cualquier conflicto armado, se cometen cientos y hasta miles de violaciones graves. Si su oferta realmente se aceptase, la Comisión se vería sobrepasada por la cantidad de denuncias que recibiría.

121 V. Jonathan Somer, "La justicia de la selva: dictar condena sobre la igualdad de los beligerantes en los conflictos armados no internacionales", *International Review of the Red Cross*, N.º 867, septiembre de 2007. Disponible enwww.cicr.org/spa/revista.

122 En el caso *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (nota 95 *supra*, pág. 129, párr. 255) la Corte Internacional de Justicia dictaminó que el art. 1 impone obligaciones de conducta también en relación con un conflicto armado internacional.

123 Ibíd., pág. 114, párr. 220.

de las leyes y de las costumbres de la guerra[124], o las definiciones contenidas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional[125], no pueden disimular el hecho de que la práctica estatal, para no mencionar la de las entidades no estatales, sigue siendo incipiente en lo que respecta al procesamiento y sanción efectivos de las infracciones de las leyes y costumbres de la guerra en conflictos internos. Por consiguiente, las medidas destinadas a aplicar el derecho internacional humanitario incumben esencialmente a las autoridades de nivel nacional.

Acuerdos especiales y declaraciones unilaterales

Las normas relativas a los conflictos internos establecidas en el artículo 3 común y en el Protocolo adicional II se pueden complementar con las que rigen los conflictos armados internacionales. En términos del artículo común 3 (2), las partes en un conflicto deben esforzarse por poner en práctica todas las otras normas de los Convenios, o parte de ellas, mediante acuerdos especiales. A fin de interpretar las rudimentarias normas relacionadas con los conflictos no internacionales y hacerlas más fáciles de comprender y aplicar, es necesario proceder por analogía por las normas más detalladas (y rigurosas) aplicables a los conflictos internacionales. Éste es un curso de acción apropiado, puesto que los desafíos humanitarios y militares que plantean ambos tipos de situación suelen ser similares y no hay justificaciones objetivas que permitan diferenciarlos[126]. Los problemas que plantea la clasificación de un conflicto pueden resolverse de manera pragmática mediante un acuerdo, dado que esta solución no tendrá repercusiones en el estatuto jurídico de las partes contratantes[127].

Es posible concertar un acuerdo respecto de todas las disposiciones relativas a los conflictos armados internacionales o algunas de ellas. Por lo general, esos acuerdos se relacionan con disposiciones particulares (por ejemplo, el establecimiento de zonas de seguridad[128], la liberación simultánea de prisioneros heridos, etc.). También se ha hecho referencia, de manera más amplia, a los tratados de derecho humanitario o a partes de los mismos, como en el caso del conflicto en

124 TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa para apelación interlocutoria sobre la jurisdicción, nota 5 *supra*, párr. 86; presentación del Gobierno de los Estados Unidos con respecto a ciertos argumentos del abogado defensor en el caso *Prosecutor v. Dusko Tadic*, 17 de julio de 1995 (escrito *amicus curiae* presentado por los Estados Unidos), pág. 37; Antonio Cassese, "The Spanish Civil War and the Development of Customary Law Concerning Internal Armed Conflicts", en Antonio Cassese (ed.), *Current Problems of International Law*, Giuffrè, Milán, 1975; Meron, nota 13 *supra*, pág. 560. V. también art. 8(e) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

125 V.art. 8(e) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

126 Por ejemplo, las normas sobre la conducción de las hostilidades.

127 Art. 3 común, párr. 4.

128 V. Yves Sandoz, "The establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin", N. Al-Nauimi y R. Meese (eds.), *International Legal Issues Arising under the Decade of International Law*, 1995, págs. 899–927.

ex Yugoslavia[129]. A menudo, esos acuerdos especiales son fruto de una iniciativa del CICR y con frecuencia son redactados por la Institución y concluidos bajo sus auspicios[130].

Los acuerdos especiales entre las partes en un conflicto armado no internacional (entre un Estado y un grupo armado, o entre grupos armados) contemplan el compromiso explícito de cumplir con un amplio abanico de normas del derecho internacional humanitario. Un acuerdo puede ser constitutivo si trasciende las disposiciones convencionales o consuetudinarias ya aplicables en el contexto de que se trate (creando, por ende, nuevas obligaciones jurídicas), o declarativo, si sólo retoma el derecho ya vinculante para las partes, independientemente del acuerdo. Como señaló el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, la categoría mencionada en primer término desarrolla de forma implícita el derecho consuetudinario aplicable a los conflictos armados[131].

A menudo, los Estados no se muestran dispuestos a celebrar este tipo de acuerdos con grupos armados, porque les preocupa mostrar que otorgan legitimidad a un grupo armado que es parte en un conflicto. En la práctica, los intentos por concertar acuerdos especiales son más frecuentes y tienen más éxito cuando el conflicto es, a la vez, aparentemente insoluble y más "igualitario" en términos de las hostilidades entre el Estado y los grupos armados (es decir, cuando el grupo armado se asemeja a un Estado porque ejerce cierto control territorial, o tiene una cadena de mando eficaz, etc.)[132].

129 En el caso *Tadic*, la Sala de Primera Instancia no examinó la cuestión de si la aplicación de las disposiciones relativas a infracciones graves dimana de acuerdos celebrados bajo los auspicios del CICR. Sin embargo, la Sala de Apelaciones concluyó que los acuerdos establecen el enjuiciamiento y la sanción de todas las violaciones que tienen lugar durante el conflicto (TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa para apelación interlocutoria sobre la jurisdicción, nota 5 *supra*, párr. 136).

130 V. los acuerdos publicados en los anexos a la obra de Michèle Mercier, *Crimes sans châtiment – L'action humanitaire en ex-Yougoslavie 1991–1993*, Bruylant, Bruselas, 1994, Documentos III, IV and V, así como los siguientes acuerdos: Declaración conjunta de la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO) y el Gobierno de Mozambique acerca de los principios rectores de la asistencia humanitaria, 16 de julio de 1992; Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, 26 de julio de 1990 (ambos reproducidos en la base de datos NSA/Geneva Call, "Statements of Non-State Armed Actors under International Humanitarian Law", marzo de 2000, págs. 8 y 14, disponibles en http://www.genevacall.org/resources/testi-reference-materials/testi-nsa-states/nsa-states-mar00.pdf; Acuerdo amplio sobre el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre el Gobierno de la República de Filipinas y el Frente Democrático Nacional de Filipinas, 16 de marzo de 1998, disponible en http://www.philsol.nl/A03a/CARHRIHL-mar98.htm; Acuerdo entre el Gobierno de la República de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán para la protección de los civiles no combatientes y de los bienes civiles contra ataques militares, 10 de marzo de 2002, disponible en: http://www.vigilsd.org/resolut/agreemsd.htm#Agreement%20between%20the%20Government%20of%20the%20Republic (todos los sitios Web mencionados se consultaron el 7 de agosto de 2009).

131 TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa para apelación interlocutoria sobre la jurisdicción, nota 5 supra, párrs. 104–109.

132 Como se señala en el *Comentario del artículo 3* (Pictet, nota 6 *supra*, pág. 43), por lo general se celebra un acuerdo especial en respuesta a una situación existente que ninguna de las partes puede negar, independientemente de lo que opinen acerca del aspecto jurídico de la misma. V. también Toni Pfanner, "La guerra asimétrica desde la perspectiva de la acción y el derecho humanitarios", *International Review of the Red Cross*, N.º 857, marzo de 2005, págs. 149–174. Disponible en www.cicr.org/spa/revista.

Los grupos armados que participan en un conflicto armado no internacional pueden hacer una declaración unilateral (o "declaración de intención") en virtud de la cual se comprometen a respetar el derecho internacional humanitario o algunas de sus normas[133]. Algunos grupos armados toman la iniciativa y declaran su compromiso mediante declaraciones públicas o comunicados de prensa. En otros casos, el CICR o cualquier actor humanitario u organización humanitaria inicia el proceso, negocia y/o recibe las declaraciones.

Hay numerosos antecedentes de declaraciones de intención generales[134] o parciales[135]. La función principal de las declaraciones unilaterales es ofrecer a los grupos armados (o a sus representantes) la oportunidad de manifestar su consentimiento a obligarse por las normas del derecho humanitario, puesto que no pueden ratificar ni adherirse formalmente a los tratados de derecho humanitario. El compromiso expreso a través de una declaración unilateral brinda a las jerarquías de esos grupos la oportunidad de asumir la responsabilidad de hacer respetar el derecho por parte de sus tropas o combatientes. Además, las declaraciones unilaterales pueden ser de utilidad para mejorar la responsabilización y el cumplimiento

133 V. Denise Plattner, "La portée juridique des déclarations de respect du droit international humanitaire qui émanent de mouvements en lutte dans un conflit armé", *Revue belge de droit international*, 1984–1985/1, págs. 298–320.

134 V., p.ej.: respuesta del general de Gaulle, del Comité Nacional Francés (que, en los hechos, se desempeñó como gobierno de la "Francia Libre" entre 1941 y 1943), archivos del CICR, A/CICR, B G70/I 1940–1941; *Carta del general de Gaulle a Max Huber*, 19 de noviembre de 1941. V. también las declaraciones de las siguientes organizaciones: la Agencia Judía, Vaad Leumi y el Alto Comité Árabe (*Revue Internationale de la Croix Rouge*, N.º 353 (1948); la Organización para la Liberación de Palestina (declaración de 1989 sobre la adhesión a los Convenios de Ginebra, disponible en inglés en http://www.icrc.org/ihl.nsf/Pays?ReadForm&c=PS. V. también la correspondiente nota del Consejo Federal Suizo, reproducida en la *Revue Internationale de la Croix Rouge*, N.º 781 (1990)); la Organización del Pueblo del Sudoeste de África (SWAPO/Namibia), reproducida en la base de datos NSA/Geneva Call, nota 130 *supra*; el Congreso Nacional Africano (ANC), *International Review of the Red Cross*, N.º 200 (1977) (v. también declaración del ANC al CICR, del 28 de noviembre de 1980, en la base de datos NSA Geneva/Call, nota 130 *supra*); ANC-ZAPU (Rhodesia/Zimbabue), *International Review of the Red Cross*, N.º 200 (1977); la União Nacional para a Independência Total de Angola/Angola, *International Review of the Red Cross*, N.º 219 (1980); los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (Sri Lanka/1988), citado en el *Israeli Yearbook on Human Rights*, vol. 30, 2000, pág. 213, y también disponible en http://www.tamilnation.org/unitednations/uncom92.htm#a16; el Frente Popular Revolucionario (RPF/ India del Nordeste/1997), disponible en http://www.geocities.com/CapitolHill/Congress/4568/documents/main_d.html; Nuevo Ejército Popular /NDFP (Filipinas/1973/1991), disponible en http://home.casema.nl/ndf/; el Movimiento de Justicia e Igualdad (JEM) y el Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán, disponible en http://www.hdcentre.org/files/110708.pdf; el PKK (Turquía/1994), disponible en http://www.kurdistan.org/Arts./ismet.html (así como su declaración a las Naciones Unidas, de 1995, disponible en http://www.hartford-hwpág.com/archives/51/009.html) (todos los sitios web mencionados se consultaron el 7 de agosto de 2009).

135 Las declaraciones "parciales" se relacionan sólo con determinados aspectos aplicables del DIH, y en la mayoría de los casos se refieren al reclutamiento de niños soldados y al uso de minas antipersonal. Pueden encontrarse numerosos ejemplos del segundo caso en la base de datos NSA/Geneva Call, nota 130 *supra*. El Acta de Compromiso sobre las minas antipersonal del Llamamiento de Ginebra y una lista de sus firmantes pueden consultarse en http://www.genevacall.org (consultado el 30 de agosto de 2010). Sin embargo, esas declaraciones pueden también abarcar aspectos parciales del DIH (por ejemplo, la declaración de que el firmante se abstendrá de atacar a personas civiles) y adoptar diferentes formas (entre ellas las fatwas).

del DIH por parte del grupo armado y proporcionar una base clara para el seguimiento y la difusión del DIH entre sus miembros, sobre todo si en la declaración se menciona explícitamente la responsabilidad del grupo armado de difundir el derecho internacional humanitario y sancionar las infracciones. La inclusión de las normas del DIH en los códigos de conducta de los grupos armados puede cumplir funciones similares.

El argumento más común contra la promoción de las declaraciones unilaterales es que, con frecuencia, constituyen intentos por lograr legitimidad política y que, por lo tanto, la posibilidad de que se respeten los compromisos asumidos es bastante remota[136]. Sin embargo, la práctica indica que, aunque la motivación primaria parezca ser política, se puede capitalizar el compromiso expreso adoptado por un grupo armado, utilizándolo estratégicamente como herramienta operacional para promover y mejorar el cumplimiento del derecho. Las declaraciones representan un punto de entrada o un "primer paso" fundamental para establecer el contacto e iniciar el diálogo. Las negociaciones pueden ayudar a identificar un interlocutor responsable con quien entablar un diálogo estratégico y empezar a crear entendimientos y mejorar la voluntad política, la capacidad y la práctica de cumplimiento de la parte.

El derecho de iniciativa humanitaria

Queda por examinar el derecho de iniciativa conferido al CICR en el párrafo 2 del artículo común 3. En virtud de esta disposición, "[un] organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto"[137]. Si bien el CICR no ejerce un monopolio sobre este derecho de iniciativa[138], los Estados lo han consagrado en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[139] como un auténtico mandato internacional para el CICR.

Las partes en un conflicto pueden rechazar los ofrecimientos del CICR o de cualquier otra organización humanitaria, pero deben darles la debida conside-

136 Sin embargo, es importante reconocer que a menudo los Estados ratifican tratados o asumen otros compromisos internacionales impulsados por motivaciones políticas. Ese factor no impide a la comunidad internacional aceptar esos compromisos ni procurar que los Estados asuman sus responsabilidades.

137 En el Protocolo II no se prevé el mismo derecho de iniciativa para el CICR, incluso en los casos en que dicho Protocolo es aplicable. V. Sandoz, nota 71 *supra*, págs. 364–367.

138 Si se cumplen los criterios estipulados en el artículo 3 común (humanidad, imparcialidad y no discriminación), cualquier organización puede ofrecer sus servicios. Con respecto a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja como criterios para la acción humanitaria, v. CIJ, *Caso sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América*), nota 95 *supra*, párr. 243.

139 V. los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Art. 5(2)(d): "El cometido del CICR es (...) hacer siempre lo posible, como institución neutral cuya actividad humanitaria se despliega especialmente en casos de conflicto armado —internacionales o de otra índole— o de disturbios internos, por lograr la protección y la asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos acontecimientos y de sus consecuencias directas" (el subrayado es nuestro). El CICR a menudo basa sus ofrecimientos de servicios en esta disposición cuando no desea expresarse acerca de la clasificación jurídica de un conflicto.

ración[140]. La obligación de no rechazar "por razones arbitrarias o caprichosas" un ofrecimiento hecho de buena fe y destinado exclusivamente a proporcionar asistencia humanitaria[141] se corresponde, en los hechos, con las normas del derecho de los derechos humanos[142].

El ofrecimiento se dirige a las partes en un conflicto. Según el tipo de conflicto y las necesidades que se hayan constatado, la Institución hace su ofrecimiento al gobierno, a la autoridad disidente o a otras partes beligerantes (por ejemplo, las facciones armadas rivales), con miras a obtener acceso a todas las víctimas en los territorios que cada parte controla. El CICR puede hacer un ofrecimiento a una parte de manera independiente, puesto que la única condición pertinente es la índole imparcial de la operación humanitaria. Cuando una parte ha aceptado el ofrecimiento del CICR, éste considera que está autorizado a prestar los servicios de asistencia, independientemente de la aceptación de las otras partes beligerantes[143]. Sin embargo, procura obtener el consentimiento del gobierno para acceder a todo el territorio, incluidas las zonas que se hallan bajo el control de un grupo armado. A fin de realizar su tarea humanitaria de manera completa, la organización humanitaria debe gozar de la confianza íntegra de las autoridades que controlan, *de jure* o *de facto*, el territorio donde se despliega la operación. En ausencia de consentimiento, sea explícito, implícito o, al menos, tácito, los colaboradores humanitarios rápidamente tropezarían con problemas de protección y de seguridad.

La finalidad de un ofrecimiento de servicios no se relaciona únicamente con el envío de colaboradores humanitarios a un país afectado por un conflicto armado. A través de ese ofrecimiento, la organización humanitaria también comunica su voluntad de realizar ciertas tareas comprendidas en su cometido (visitas a detenidos de seguridad y a grupos vulnerables de la población civil, prestación de asistencia médica, nutricional y material, búsqueda de personas desaparecidas). A medida que evoluciona el conflicto, y con él las necesidades de las personas afectadas, hay que

140 Pictet, nota 6 *supra*, vol. I, pág. 57. V. también art. 5, párr. 2 de la resolución sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados adoptada por el Instituto de Derecho Internacional el 13 de septiembre de 1989. Robert Kolb opina que el rechazo no es arbitrario cuando, por ejemplo, el ofrecimiento o su ejecución no son políticamente neutrales, cuando la ayuda que se ofrece está destinada a combatientes enemigos, etc. (Robert Kolb, "De la asistencia humanitaria: la resolución sobre la asistencia humanitaria adoptada por el Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Brujas en 2003", *International Review of the Red Cross*, N.º 856, diciembre de 2004, disponible en francés en www.cicr.org/spa/revista).

141 Instituto de Derecho Internacional, *L'assistance humanitaire*, párr. VIII.1. V. también Juan Antonio Carrillo Salcedo, "Le droit à l'assistance humanitaire: à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires," *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995, pág. 112.

142 Por ejemplo, "impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia" constituye una violación del derecho a la alimentación adecuada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párr. 19).

143 Sandoz, nota 71 *supra*, pág. 364; Michael Bothe comparte la opinión de que las acciones emprendidas por el CICR de manera unilateral estarían conformes con el derecho internacional (v. "Relief Actions: The Position of the Recipient State", en Frits Kalshoven (ed.), *Assisting the victims of armed conflict and other disasters*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, pág. 96.

preparar, examinar y aceptar ofrecimientos específicos. En esa etapa, a menudo es necesario celebrar negociaciones día a día y en diferentes niveles. Esas negociaciones pueden relacionarse con las visitas a personas detenidas o a una sola persona, pero en la mayoría de los casos, lo que en ellas se debate es la forma y las condiciones en que la organización humanitaria puede acceder a las zonas afectadas por el conflicto.

Responsabilidad de la comunidad internacional

"Hacer respetar" el derecho internacional humanitario

El compromiso contenido en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 de "hacer respetar" el derecho internacional humanitario significa que las Partes Contratantes están obligadas a ayudar a concretar el cumplimiento de los Convenios de Ginebra en todas las ocasiones en que éstos sean aplicables, incluso en conflictos en los cuales esas partes no participan. Por consiguiente, esta disposición refuerza la responsabilidad de cada Estado contratante, el cual, además de reglamentar su propia conducta, debe aplicar todos los medios adecuados para hacer que el derecho humanitario sea respetado por todos los otros Estados. "En consecuencia, cuando una Potencia no cumple con sus obligaciones, las otras Partes Contratantes (neutrales, aliadas o enemigas) pueden y deben procurar que retome una actitud de respeto por el Convenio"[144].

Este artículo ha sido invocado en varias oportunidades por la Asamblea General de las Naciones Unidas[145], por el Consejo de Seguridad[146], y por la Corte Internacional de Justicia[147], así como por el CICR[148].

El compromiso descrito, asumido por los Estados partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales, de "respetar y hacer respetar" esos instrumentos "en todas las circunstancias", abarca una amplia gama de medios (además de los expresamente previstos en el derecho internacional humanitario, como la designación de Potencias Protectoras o la Comisión Internacional de Encuesta). Algunos de esos medios son los contactos diplomáticos, los enfoques confidenciales

144 Pictet, nota 6 *supra*, vol. I, pág. 26.

145 V. p.ej., A/RES/63/96 (2008).

146 V. p.ej., S/681 (1990), S/RES/764 (1992) y S/RES/ 955 (1994).

147 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, nota 49 *supra*, párrs. 96–98 y 158–159; CIJ, *Caso sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua v. Estados Unidos de América*), nota 95 *supra*, párr. 220.

148 En 1983 y 1984, el CICR se basó en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra para emitir llamamientos formales a los Estados partes en los Convenios de Ginebra, en los que les solicitaba que hicieran uso de su influencia con Irak e Irán, que estaban en guerra, a fin de lograr que respetasen el derecho de los conflictos armados (v. nota 102 *supra*).

o públicos, y los llamamientos públicos[149]. El alcance de esta obligación[150] sólo puede evaluarse en cada caso individual, ya que depende de factores tales como la eficacia de los diferentes medios de que se dispone y la índole de la relación entre los terceros Estados y las partes beligerantes. El desafío que planteaba esta disposición no era, por ende, el de detallar su contenido, sino identificar con la mayor exactitud posible las medidas de que disponen los terceros Estados para influir sobre las partes en un conflicto[151]. Si bien en el artículo 1 se abren las puertas a las acciones que favorezcan el cumplimiento de la ley, los Estados raras veces se han aventurado a ir más allá de unas discretas intervenciones entre bambalinas.

En el artículo 89 del Protocolo adicional 1 se prevé otro tipo de "cooperación" en el caso de infracciones graves del derecho internacional humanitario, y se obliga a las Partes Contratantes a "actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Si las infracciones son de una escala tal que su continuación constituiría una amenaza a la paz y la seguridad internacionales (en el sentido del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas), incumbe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tomar nota del hecho, formular recomendaciones al respecto y, si lo considera necesario, decidir las medidas a adoptar en el marco de los artículos 41 y 42 de la Carta. En tal situación, puede preverse el uso de la fuerza, dado que la finalidad de esas medidas no es básicamente la de hacer respetar el derecho humanitario, sino poner fin a una situación que amenaza la paz y la seguridad internacionales. En tal caso, los fundamentos jurídicos de la medida no corresponden al ámbito del derecho humanitario[152].

149 Con respecto a los medios de que disponen los Estados para cumplir esta obligación, v. Umesh Palwankar, "Medidas que pueden tomar los Estados para cumplir su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario", *International Review of the Red Cross*, N.º 298, febrero de 1994, disponible en www.cicr.org/spa/revista, y las Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario, Diario Oficial de la Unión Europea, 2005/C 327/04 (en particular, la parte III, Directrices de actuación, Medios de que dispone la UE en sus relaciones con terceros países).

150 Con anterioridad a la Opinión consultiva de la CIJ acerca del Muro (nota 49 *supra*), el alcance jurídico de la obligación de "hacer respetar" el derecho internacional humanitario era objeto de debate, particularmente con respecto a si la obligación es vinculante únicamente para las partes en un conflicto, o si también conlleva un deber (y, en caso afirmativo, de qué índole) para terceros Estados. Como mínimo, los Estados no deberían alentar a las personas o grupos que participan en un conflicto a actuar en violación de las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra (CIJ, *Caso sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (*Nicaragua c. Estados Unidos de América*)), nota 95 *supra*, párr. 220. Para más detalles, v. Luigi Condorelli y Laurence Boisson de Chazournes, "Quelques remarques à propos de l'obligation de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'", en Christophe Swinarski (ed.), *Mélanges Pictet*, ICRC/Martinus Nijhoff, Ginebra/La Haya, 1984, págs. 17–35; Nicolas Levrat, "Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties Contractantes de faire respecter les Conventions humanitaires", en Frits Kalshoven e Yves Sandoz (eds.), *Mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989, págs. 263–296; Frits Kalshoven, «The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: from Tiny Seed to Ripening Fruit», *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 2, 1999, págs. 3–61.

151 CICR, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, nota 2 *supra*, pág. 6.

152 V. la sección sobre el Consejo de Seguridad, que se inicia en la nota al pie 201.

¿Foros multilaterales específicos para el derecho internacional humanitario?

En diversas oportunidades, se ha propuesto establecer un nuevo órgano específico que permitiría examinar la observancia del derecho internacional humanitario en un foro multilateral. Algunos mecanismos de las Naciones Unidas podrían gozar de competencia específica para tratar cuestiones relativas al derecho internacional humanitario (por ejemplo, un órgano subsidiario específico del Consejo de Derechos Humanos); un Alto Comisionado de Derecho Internacional Humanitario[153] podría ejercer funciones análogas a las de los órganos encargados de la aplicación de los derechos humanos[154], o un organismo interestatal con competencia limitada podría supervisar la aplicación del derecho humanitario convencional o basado en resoluciones[155].

Durante la elaboración de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977, el propio CICR presentó varias ideas relacionadas con la supervisión internacional de las partes que intervienen en un conflicto[156]. Algunos de los potenciales mecanismos eran la asignación de funciones a las organizaciones internacionales y regionales existentes, el establecimiento de una comisión internacional de derecho humanitario o la creación de una corte internacional de derecho internacional humanitario[157].

En 1998, el Gobierno suizo organizó la Primera reunión periódica de Estados partes en los Convenios de Ginebra (conforme a lo previsto en el artículo 7 del Protocolo I), en la que se examinaron los problemas generales relacionados con la aplicación del derecho internacional humanitario. Los debates se centraron en dos temas generales: el respeto y la seguridad del personal de las organizaciones humanitarias, y los conflictos armados vinculados con la desintegración de las estructuras estatales[158]. No se ha aprovechado la oportunidad de fortalecer este foro para el debate de la aplicación del derecho, ya que aún no se ha organizado una segunda

153 V. *Informe del Secretario General, Respeto de los derechos humanos en los conflictos armados*, documento de las Naciones Unidas A/8052 (1970), pág. 54.

154 Mediante el examen de los informes presentados por los Estados (e incluso tal vez por los actores no estatales), procedimientos basados en demandas individuales, etc.

155 Por ejemplo, la Asamblea General de la ONU o la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

156 V. *Acta Final de la Conferencia Diplomática de Ginebra*, de 1949, vol. 3, anexo 21 y vol. 2, sección B, pág. 61.

157 V. también las diversas propuestas en CICR, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, nota 2 *supra*, pág. 28.

158 En su carácter de depositario de los Convenios de Ginebra, el Gobierno de Suiza convocó la Reunión, que se llevó a cabo en Ginebra del 19 al 23 de enero de 1998, de conformidad con la Recomendación VII del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, enero de 1995) y la Resolución 1 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, diciembre de 1995). Participaron en la Reunión los representantes de 129 Estados partes en los Convenios de Ginebra y 36 delegaciones en carácter de observadores. Los debates preliminares habían indicado que los Estados deseaban que las deliberaciones fuesen informales, y que no se proponían negociar textos nuevos. Por consiguiente, el Presidente presentó sus conclusiones en un informe que no tiene carácter vinculante para los participantes. V. *International Review of the Red Cross*, N.º 146 (1998), disponible en www.cicr.org/spa/revista.

reunión. Aunque abordan de manera general cuestiones vinculadas con el derecho internacional humanitario, las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en las que se reúnen los Estados partes en los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, evitan cuidadosamente encarar cuestiones de aplicación, ya que los participantes (en particular, el Movimiento) temen la politización y la posible polarización de la Conferencia.

La historia del derecho internacional humanitario demuestra que los Estados han rechazado sistemáticamente todas las formas de supervisión obligatoria de su conducta en los conflictos armados, especialmente en los no internacionales. No sorprende que los expertos señalaran el bajo nivel de entusiasmo por los mecanismos actuales por parte de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos adicionales y advirtieran que, pese a que podría ser un encomiable objetivo a largo plazo, en el ambiente actual era demasiado idealista pensar en la introducción de nuevos órganos o mecanismos permanentes[159]. Si se introdujese tal mecanismo, se superpondría a los procedimientos humanos y probablemente causaría frecuentes e interminables debates acerca de si el derecho internacional humanitario es aplicable o no en una situación específica. Sin embargo, en su informe a la Cumbre del Milenio, el Secretario General de las Naciones Unidas recientemente propuso, sin entrar en detalles, la creación de un mecanismo que vigilara el cumplimiento, por todas las partes, de las disposiciones vigentes del derecho internacional humanitario[160].

La "responsabilidad de proteger"

El concepto de la "responsabilidad de proteger", relacionado con la responsabilidad de la comunidad internacional, pero independiente del derecho internacional humanitario, se ha transformado recientemente en un tema de amplio debate en las esferas humanitarias y políticas. Su objetivo es, en última instancia, el de fortalecer la protección de las personas contra los crímenes más atroces. Se elaboró a partir de la noción de la "intervención humanitaria" reflejada en el Informe 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal[161].

159 CICR, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, nota 2 *supra*, pág. 10.

160 Informe del Secretario General, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, A/54/2000, 27 de marzo de 2000, párr. 212.

161 Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001, disponible en http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf (consultado el 30 de agosto de 2010). V. también *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, organizado por el Secretario General de las Naciones Unidas (documento de la ONU N.º A/59/565), disponible en http://un.org/spanish/secureworld/brochure.html (consultado el 30 de agosto de 2010). El concepto se desarrolló a partir de la noción inicial del "droit d'ingérence" (cf. resoluciones de la Asamblea General 43/131 del 8 de diciembre de 1988 y 45/100 del 14 de diciembre de 1990). V. también el sitio Web de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger, en: http://responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Factsheet%20ESPANOL(1).pdf (consultado el 30 de agosto de 2010) y del International Crisis Group (incluido el listado de bibliografía), en: http://www.crisisgroup.org (consultado el 1º de junio de 2009).

En el Documento Final de la Cumbre Mundial, el concepto se ancló en la esfera de las Naciones Unidas, se afirmó la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y se invitó a la comunidad internacional[162] a ayudar a los Estados en esta tarea cuando fuera necesario y a tomar medidas colectivas cuando un Estado no cumpla con esa responsabilidad[163]. El Consejo de Seguridad introdujo el concepto de la responsabilidad de proteger en sus deliberaciones cuando examinó la protección de los civiles en los conflictos armados[164].

Básicamente, la responsabilidad de proteger se refiere a la responsabilidad de prevenir esos crímenes y responder a ellos. En términos de prevención, consiste en acciones destinadas a "alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana". Algunas partes de la responsabilidad de respuesta de la comunidad internacional, concretamente el hecho de utilizar los medios humanitarios y otros medios pacíficos apropiados para ayudar a proteger a las poblaciones contra esos crímenes[165], ya se encuentran contenidas en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra. Al referirse a la acción colectiva obligatoria por medio del Consejo de Seguridad, sobre la base del Capítulo VII de la Carta ("[...] si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población"[166]), la responsabilidad de proteger trasciende el sistema del derecho internacional humanitario. Sin embargo, el Documento Final de la Cumbre Mundial limita esa responsabilidad: no se refiere a una "obligación" sino a que los Estados están "dispuestos a adoptar medidas colectivas" en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes". Esta parte de la responsabilidad de proteger constituye una declaración de la voluntad de actuar y es un concepto esencialmente político. Aunque deriva de normas internacionales como las disposiciones del derecho humanitario, no ha alcanzado aún la categoría de norma internacional, y se describe como norma emergente de la responsabilidad de proteger como ac-

162 Asamblea General de las Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, párrs. 138 y 139, 15 de septiembre de 2005, disponible en http://www.un.org/spanish/summit2005/ (consultado el 30 de agosto de 2010).

163 El 12 de enero de 2009, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigió un informe a la Asamblea General en el que presentaba propuestas relativas a la puesta en práctica del concepto Responsabilidad de proteger. La Asamblea General aún no había examinado ese informe al tiempo de redactar el presente artículo.

164 V. Resolución del Consejo de Seguridad 1674 (2006), párrafo dispositivo 4. Del mismo modo, varios Estados hicieron referencia la Responsabilidad de proteger durante las deliberaciones celebradas por el Consejo de Seguridad el 14 de enero de 2009, en su debate sobre la misma cuestión. V. el informe provisional de la reunión, S/PV.6066, disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N09/208/59/PDF/N0920859.pdf?OpenElement (consultado el 30 de agosto de 2010). El texto final se publicará en las Actas Oficiales del Consejo de Seguridad.

165 Asamblea General de las Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, párrs. 138 y 139, 15 de septiembre de 2005, disponible en http://www.un.org/spanish/summit2005/ (consultado el 30 de agosto de 2010).

166 Ibíd., párr. 139.

ción colectiva[167]. No hay una obligación sistemática de actuar colectivamente para impedir que se produzcan los crímenes más atroces, pero el Consejo de Seguridad, órgano eminentemente político, puede decidir selectivamente cómo y en qué situaciones intervenir. Sin embargo, el concepto de la responsabilidad de proteger subraya implícitamente el carácter *erga omnes* de ciertas obligaciones[168] establecidas en el derecho internacional humanitario y señala que todos los Estados tienen interés jurídico en velar por el respeto de esas obligaciones[169].

Protección de las víctimas de la guerra mediante los órganos convencionales de derechos humanos

El derecho internacional humanitario y su aplicación no constituyen un sistema cerrado. Forman parte del marco general del derecho internacional. La protección de las víctimas de los conflictos armados incumbe en primer lugar a las partes en un conflicto y dimana de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales concertados con el fin de cumplir con esa protección.

La estrecha relación entre el derecho humanitario y los derechos humanos

A pesar de las diferencias entre su origen histórico y filosófico, sus enfoques de la codificación, su ámbito de aplicación *ratio materiae* y *ratio personae*, y el hecho de que su aplicación es supervisada por instituciones diferentes, el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos a menudo convergen. Persiguen un objetivo común: la protección del ser humano. La superposición, la complementariedad y la influencia recíproca de estos dos ordenamientos jurídicos[170] se reflejan también en su aplicación. Salvo en el caso de suspensión de normas, en los conflictos armados se aplica el derecho internacional de los derechos humanos. Los diferentes órganos de las Naciones Unidas, así como la jurisprudencia y la doctrina nacionales e internacionales, afirman el principio de que "los derechos humanos fundamentales aceptados en el derecho internacional y enunciados en los instrumentos internacionales seguirán siendo plenamente válidos en casos de conflictos armados"[171]. De conformidad con la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el caso del *Muro*, "pueden presentarse tres situaciones: algunos derechos pueden

167 V. las conclusiones del Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad - Hacia la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos para todos*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

168 El alcance de las obligaciones de los Estados, incluidas sus responsabilidades secundarias, es más amplio en el ámbito del derecho internacional humanitario que en el concepto de la responsabilidad de proteger, puesto que éste se concentra sólo en los cuatro crímenes que abarca y no comprende otras obligaciones vigentes en el derecho internacional humanitario.

169 V. también CIJ, *Barcelona Traction Light and Power Co Ltd*, ICJ Reports 1970, párrs. 33–34.

170 V. Cordula Droege, "¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario", *International Review of the Red Cross*, N.º 871, septiembre de 2008. Puede consultarse en www.cicr.org/spa/revista.

171 Resolución 2675 (XXV) de la Asamblea General, *Principios Básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados* (9 de diciembre de 1970). En los dos Protocolos adicionales se reconoce explícitamente la aplicabilidad del derecho de los derechos humanos durante los conflictos armados (art. 72, PA I; Preámbulo, PA II).

estar contemplados exclusivamente en el derecho internacional humanitario, otros pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho de los derechos humanos, y otros pueden estar contemplados en ambas ramas del derecho internacional. Para responder a la cuestión que se le ha planteado, la Corte tendrá que tomar en consideración ambas ramas del derecho internacional, es decir, el derecho de los derechos humanos y, como *lex specialis*, el derecho internacional humanitario"[172].

Las cuestiones fundamentales que se plantean con respecto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos son eclipsadas por la cuestión jurídica y —en mayor grado— política de si los mecanismos de aplicación de los derechos humanos deberían también regir las situaciones de conflicto armado. A menudo se considera que los mecanismos previstos en el derecho humanitario son menos estrictos, que se aplican sólo en casos excepcionales y que su desarrollo no pasa de ser rudimentario, sobre todo en lo que respecta a los conflictos armados no internacionales. En contraste, los mecanismos de derechos humanos ofrecen un trato más abierto y con frecuencia judicial de las violaciones graves de los "derechos humanos fundamentales en los conflictos armados".

Órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos

Los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos[173] favorecen una interpretación estricta de los objetivos contenidos en esos tratados y se limitan a aplicar las convenciones para cuya supervisión fueron creados. Por lo general, en su labor no incorporan el derecho internacional humanitario[174]. De los órganos encargados de supervisar los ocho tratados de derechos humanos vigentes en la actualidad[175], hay una notable excepción en este sentido, constituida por el Comité de los Derechos del Niño, dado que la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere explícitamente al derecho internacional humanitario[176]. Sin em-

172 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, nota 49 supra, párr. 106; confirmado en CIJ, *Actividades armadas en el territorio del Congo (DRC v. Uganda)*, Sentencia del 19 de diciembre de 2005, Listado General N.º 116, párr. 216.

173 V. Françoise J. Hampson, "The relationship between international humanitarian law and human rights law from the perspective of a human rights treaty body" (La relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos desde la perspectiva de un organismo creado en virtud de un instrumento de derechos humanos), *International Review of the Red Cross*, N.º 871, septiembre de 2008. Puede consultarse en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

174 Con respecto a esta práctica, que se remonta a la ex Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. V. U. Sundberg, "The Role of the United Nations Commission on Human Rights in Armed Conflict Situations", *Human Dignity Protection in Armed Conflict*, Instituto de Derecho Internacional Humanitario (28ª Mesa Redonda, San Remo, 2–4 de septiembre de 2004), Nagard, Milán, 2006, págs. 30–36.

175 Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura y Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, Subcomité de Prevención de la Tortura, Comité de los Derechos del Niño, Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

176 Art. 38(1), Convención de los Derechos del Niño (1989): "Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño".

bargo, los organismos cuyo cometido es supervisar el cumplimiento de los Estados partes con las obligaciones dimanadas de los tratados no han vacilado en afirmar que los tratados respectivos se aplican en situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, o en casos de ocupación[177].

Lo que es más, casi todos los Estados de América y de Europa, así como varios Estados africanos, son partes en convenios de derechos humanos regionales[178]. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana han reconocido la aplicabilidad de la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a las situaciones de conflicto armado[179]. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aplicado la Convención Europea tanto en conflictos armados no internacionales[180] como en situaciones de ocupación[181]; en años recientes, ese Tribunal en particular ha pronunciado varios fallos que tienen repercusiones en la interpretación jurídica de las situaciones de conflicto armado y del derecho aplicable. Cabe señalar que ese Tribunal ha aceptado entender en casos entablados por civiles chechenios contra Rusia, en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la segunda guerra en Chechenia y, hasta la fecha, se ha expedido en más de 30 oportunidades[182].

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace numerosas referencias al derecho internacional humanitario en todos los casos necesarios, tanto en informes generales como en decisiones particulares[183]. Esto indica que la Comisión

177 V., p.ej., Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales: República Democrática del Congo (RDC)*, doc. de la ONU CCPR/C/COD/CO/3, 26 de abril de 2006; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales: Colombia*, doc. de la ONU E/C.12/1/Add.74, 30 de noviembre de 2001; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales: Israel*, doc. de la ONU CERD/C/304/Add.45, 30 de marzo de 1998; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales: Sri Lanka*, párrs. 256–302, doc. de la ONU A/57/38 (Parte I), 7 de mayo de 2002; Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales: Colombia*, doc. de la ONU CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

178 Los 47 miembros del Consejo de Europa son parte en la Convención Europea y 24 de los 35 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos son partes en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, adoptada el 27 de junio de 1981, doc. de la Organización de la Unión Africana CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entró en vigor el 21 de octubre de 1986. Actualmente son partes en ella 25 Estados.

179 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Sentencia del 25 de noviembre de 2000, Serie C, N.º 70, párr. 209; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Coard v.the United States of America*, caso 10.951, doc. de la OEA OEA/ser.L/V/II.106.doc.3rev, 1999, párr. 37; *Pedido de medidas cautelares sobre los detenidos en Guantánamo, Cuba*, Decisión del 12 de marzo de 2002, 41 ILM 532.

180 V. p.ej., Tribunal Europeo de Derechos Humanosn (en adelante TEDH), *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, Sentencia del 24 de febrero de 2005; *Ergi v. Turkey*, Sentencia del 28 de julio de 1998, Reports 1998-IV; *Ahmet Oezkan and others v. Turkey*, Sentencia del 6 de abril de 2004.

181 V. p.ej., Informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos, *Cyprus v. Turkey*, solicitudes N.º 6780/74 y 6950/75, European Commission of Human Rights Decisions and Reports 125; TEDH, *Cyprus v. Turkey*, Sentencia del 10 de mayo de 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-IV.

182 El TEDH ha recibido más de 3.300 solicitudes presentadas por nacionales de Osetia del Sur contra Georgia. Al 18 de marzo de 2008, se habían entablado más de 100 causas contra Rusia, que involucraban a unos 600 solicitantes georgianos; Georgia ha presentado una solicitud interestatal contra Rusia.

183 V. p.ej., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Juan Carlos Abella v. Argentina*, caso 11.137, OEA/Ser.L/V/II.98 doc. 6 rev., 13 de abril de 1998, Original: español; *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, Original: español.

se considera competente para examinar no sólo la conducta de los Estados sino también la de los grupos armados no gubernamentales[184]. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos opina que, si bien no puede aplicar el derecho internacional humanitario en forma directa, sí puede utilizarlo para interpretar las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando es preciso aplicarlas en tiempo de conflicto armado[185]. En contraste, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos nunca ha hecho referencia explícita al derecho internacional humanitario en respaldo de sus fallos, incluso en casos relacionados con situaciones de conflicto armado[186]. Se ha abstenido incluso de mencionar el derecho humanitario, probablemente para evitar posibles problemas de competencia material; pero aun así, el Tribunal no ha podido evitar la referencia a conceptos directamente derivados del derecho humanitario, en particular la distinción entre combatientes y civiles[187]. En el sistema de derechos humanos de África, los tratados sobre la protección de la mujer y el niño se refieren específicamente al contexto de los conflictos armados[188], pese a lo cual el órgano judicial, la anterior Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, basó sus decisiones casi exclusivamente en el derecho de los derechos humanos. Sin embargo, en relación con el derecho a la vida, afirmó que el Estado debe adoptar todas las medidas posibles para hacer respetar el derecho internacional humanitario en una guerra civil[189]. En 2004, la Comisión fue reemplazada por la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, posteriormente fusionada con la Corte Africana de Justicia para crear la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos[190]. Estos mecanismos aún no han entrado en funcionamiento, lo que deja a

184 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II.102, Doc. 9 rev.1, punto 72, párr. 6, basado en AG/RES. 1043 (XX-0/90) de 1990.

185 *Las Palmeras, Excepciones preliminares*, Sentencia del 4 de febrero de 2000, Serie C, N.º 67, párrs. 32–34; *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, nota 179 *supra*, párr. 207–209. El Comité de Derechos Humanos de la ONU también ha reconocido que puede tomar en consideración otras ramas del derecho internacional a fin de evaluar la licitud de las suspensiones de derechos (*Observación general N.º 29: Estados de Emergencia* (art. 4), UN Doc CCPR/C/21/Rev1/Add.11, 24 de julio de 2001, párr. 10).

186 Acerca de la práctica del TEDH, v. William Abresch, "A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya", *European Journal of International Law*, vol. 16, 2005, págs. 741–767.

187 Ibíd.; Michael J. Dennis y Andre M. Surena, "Application of the international covenant on civil and political rights in times of armed conflict and military occupation: the gap between legal theory and state practice", *European Human Rights Law Review*, ed. 6, 2008, págs. 714–73; Michael Bothe, "Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in bewaffneten Konflikten – eine Überforderung", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 65, 2005, pág. 615.

188 Art. 11, Protocolo de la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África, adoptado por la 2ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, 11 de julio de 2003; art. 22, Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños, doc. de la Organización de la Unión Africana CAB/LEG/24.9/49 (1990), entrada en vigor: 29 de noviembre de 1999.

189 La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Amnesty International and Others v. Sudán*, Comm. 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (1999), párr. 50.

190 V. Protocolo sobre el Establecimiento de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos y de los Pueblos, entrada en vigor: 25 de enero de 2004, disponible en http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html (consultado el 7 de agosto de 2009); Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, 1º de julio de 2008, disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docid/4937f0ac2.html (consultado el 7 de agosto de 2009).

las víctimas de infracciones en África sin recurso judicial alguno cuando sus sistemas nacionales no les proporcionan satisfacción.

La cuestión de los mecanismos de derechos humanos regionales es aún más importante, puesto que los tratados de derechos humanos se aplican no sólo dentro de las fronteras nacionales de los Estados partes sino también a los actos que cometen en el exterior, incluso en situaciones de conflicto armado. La Corte Internacional de Justicia[191], el Comité de Derechos Humanos[192], y la Corte Interamericana[193] han hecho suyo el principio de la aplicación extraterritorial de los derechos humanos, afirmando que es inaceptable permitir que los Estados hagan en el exterior lo que tienen prohibido hacer en su territorio[194]. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, particularmente en lo que respecta al significado de la expresión "control efectivo" y la cuestión de si su aplicación se limita a la detención de personas, refleja la incertidumbre que reina con respecto a la medida en que los tratados de derechos humanos deben regir las situaciones en las cuales la *lex specialis* es el derecho humanitario[195]. Las diferencias entre las jurisdicciones y jurisprudencias de los diversos órganos convencionales pueden afectar en forma directa la conducción efectiva de las hostilidades y la distribución de los papeles entre las partes aliadas en un conflicto, sobre todo teniendo en cuenta que los actos de los distintos beligerantes pueden o no estar sujetos a examen por los órganos de derechos humanos.

Esta tendencia a examinar la conducción de la guerra a través de los mecanismos de derechos humanos ha suscitado la oposición de varios sectores. En primer lugar, los Estados se muestran renuentes a aceptar cualquier forma de supervisión judicial de su comportamiento durante las hostilidades que pueda obstaculizar su capacidad de librar (y ganar) una guerra feroz y sangrienta. En segundo lugar, argumentan que la realidad del conflicto y la perturbación de los sistemas judiciales en tiempo de guerra no favorecen el enfoque judicial. Alegan también que la aplicación simultánea del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, que a veces desembocan en conclusiones contradictorias, pueden desestabilizar las fuerzas armadas y facilitar un enfoque selectivo que, en última instancia, podría diluir las normas universalmente aplicables. Las entidades no estatales que intervienen en un conflicto no estarían comprendidas en la competencia de un sistema judicial internacional basado en los derechos humanos, y algunas de las funciones desempeñadas por los mecanismos de supervisión de los derechos humanos no parecen adaptarse bien a las características de los grupos

191 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, nota 49 *supra*, párr. 106.

192 Comité de Derechos Humanos, *Observación general N.º 31* [80], CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 10.

193 V. Informe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 55/97, Caso N.º 11.137, Argentina, OEA/Ser/L/V/II.97, Doc. 38, 30 de octubre de 1997.

194 V. las diversas contribuciones en Fons Coomans and Menno T. Kaminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Amberes/Oxford, 2004.

195 TEDH, *Issa and others v. Turkey*, Sentencia del 16 de noviembre de 2004, párr. 71; v. también *Isaak v. Turkey*, Sol. N.º 44587/98, Decisión sobre admisibilidad del 28 de septiembre 2008, pág. 19. V. también Cámara de los Lores, *Al-Skeini and others v. Secretary of State for Defence*, Decisión del 13 de junio de 2007, [2007] UKHL 26, párrs. 61–83, 91, 105–132.

armados no gubernamentales. Por último, se aduce que este tipo de enfoque podría conducir a la regionalización del derecho aplicable en los conflictos armados, dado que no todas las regiones cuentan con mecanismos judiciales de derechos humanos como los que existen en África, América y Europa[196].

A pesar de estas cuestiones, los mecanismos judiciales de derechos humanos, en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han dado un impulso considerable a la aplicación del derecho internacional humanitario aunque no lo apliquen formalmente. Además, estimulados por la interpretación del derecho formulada por la Corte Internacional de Justicia en el caso del *Muro*[197], esos tribunales sostienen el carácter extraterritorial de los derechos humanos y, por consiguiente, su aplicabilidad en operaciones militares y conflictos armados que tienen lugar fuera de las fronteras de los Estados partes en los tratados pertinentes. Aunque los contornos de esta jurisprudencia todavía no se han trazado de manera definitiva, esta interpretación anula la visión anterior de la diferencia entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, tanto en lo que respecta al fondo como a la aplicación de estos ordenamientos jurídicos. En sus formulaciones más avanzadas, constituye un paso importante hacia el fortalecimiento del papel de los procesos judiciales en el contexto de la guerra —tal como se desprende de los primeros fallos pronunciados por los tribunales penales internacionales— y hacia la mayor protección de las víctimas de la guerra, particularmente en lo que respecta a las reparaciones, un aspecto casi inexistente en el derecho internacional humanitario.

La protección de las víctimas mediante el sistema de las Naciones Unidas

La obligación de hacer que las partes en un conflicto respeten el derecho internacional humanitario también se aplica a terceros Estados. Las contribuciones más notables a esta actividad de aplicación se realizan a través de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las organizaciones no gubernamentales, pese a que dicho ordenamiento jurídico no les confiere un papel concreto, sino que les asigna funciones meramente marginales[198].

Es evidente que las Naciones Unidas deben preocuparse por los conflictos armados. El recurso a la guerra ha dejado de ser una forma lícita para la resolución de disputas, y el mantenimiento o, en caso necesario, el restablecimiento de la paz y

196 CICR, *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario*, nota 2 supra, pág. 17.

197 CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, nota 49 *supra*, párr. 102.

198 Sus dictámenes pueden también referirse directamente al derecho internacional humanitario. De conformidad con el art. 89 del PA I, "En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Desde el punto de vista formal, esta disposición no les permite actuar en situaciones que no sean conflictos armados internacionales. El artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra, por el cual los Estados contratantes se comprometen a hacer respetar el derecho, tiene un ámbito de aplicación más amplio, puesto que abarca también los conflictos internos y se dirige a toda la comunidad internacional, representada por su órgano mundial.

la seguridad internacionales es uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas. Cuando estalla un conflicto armado, los diferentes órganos de las Naciones Unidas, cada uno dentro de su papel específico, deben recurrir al derecho internacional humanitario, que forma parte integrante del corpus del derecho internacional que las Naciones Unidas deben respetar y promover.

En su esfuerzo por hacer respetar los derechos humanos[199], los órganos pertinentes de las Naciones Unidas vienen otorgando cada vez más importancia al respeto del derecho internacional humanitario dentro del marco del derecho de los derechos humanos, fuera del sistema convencional. Sin embargo, la relación entre los diferentes sistemas de supervisión de los derechos humanos y sus respectivos vínculos con el derecho internacional humanitario sigue siendo objeto de debate[200]. Las observaciones que siguen ilustran y explican la importancia que los diversos órganos de las Naciones Unidas conceden a la aplicación del derecho humanitario.

El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad ha hecho reiterados llamamientos a respetar el derecho internacional humanitario e incluso ha expresado la opinión de que el cumplimiento de sus normas y principios es un factor importante en el restablecimiento de la paz. El respeto del derecho internacional humanitario por las partes beligerantes puede ayudar a evitar una espiral de violencia, y puede ser el primer paso en el proceso de resolución de un conflicto. Durante las últimas dos décadas, los asuntos humanitarios han ocupado un lugar prominente en las deliberaciones y decisiones del Consejo de Seguridad, a menudo en ausencia de toda esperanza de alcanzar una solución inmediata para un conflicto. Esta preocupación se puso especialmente de manifiesto en relación con el conflicto en ex Yugoslavia[201].

El marco de la Carta de las Naciones Unidas

Mientras el Consejo de Seguridad se mantenga dentro del marco amplio que representa la Carta de las Naciones Unidas, su acción no se limita a los instrumentos de que dispone en virtud del derecho internacional humanitario, y puede tomar medidas innovadoras, adoptar una amplia variedad de decisiones e incluso

199 Arts. 1(3) y 55(c) de la Carta de las Naciones Unidas.

200 V. Christine Byron, "A Blurring of Boundaries: The Application of International Humanitarian Law by Human Rights Bodies", *Virginia Journal of International Law*, vol. 47 (2007), págs. 839–896.

201 Más de 30 resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en relación con ese conflicto contienen referencias al derecho internacional humanitario (v., p.ej., S/RES/743 (1992), por la que se estableció la UNPROFOR; S/RES/770 (1992), sobre la asistencia humanitaria para ex Yugoslavia; S/RES/771 (1992), sobre el acceso del CICR a los campamentos y a las cárceles; S/RES/808 (1993) y S/RES/827 (1993), sobre el establecimiento de un tribunal internacional para el enjuiciamiento de personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario en el territorio de ex Yugoslavia; S/RES/913 (1994), sobre los hechos que tuvieron lugar en Graze; S/RES/941 (1995), en la que se condena la limpieza étnica, particularmente en Banja Luka y Bijeljina, y S/RES/1010 (1995), sobre la liberación de personas detenidas en Bosnia y Herzegovina.

crear nuevos mecanismos[202], siempre que actúe de conformidad con las finalidades y principios de la Carta[203] y no viole las normas del *jus cogens*. Sin embargo, la principal limitación que afrontan las decisiones del Consejo de Seguridad es la posibilidad de que los Estados no las acaten; sin el apoyo de los Estados miembros, las resoluciones no pasan de ser meras expresiones de deseo[204].

En tanto que el sistema establecido en el marco del derecho internacional humanitario descansa fundamentalmente sobre el consentimiento de las partes en un conflicto, particularmente en los conflictos de índole no internacional, las medidas autorizadas por el Capítulo VII de la Carta no requieren consentimiento alguno y pueden imponerse. El Consejo de Seguridad no se mantiene dentro del marco del derecho internacional humanitario, y a menudo combina aspectos del *jus ad bellum* (intervenciones directas o indirectas en las operaciones militares actuales) y del *jus in bello* (iniciativas destinadas a proteger a las víctimas de la guerra). Al hacerlo, sobre todo cuando para imponer estas medidas se usa la fuerza, el Consejo de Seguridad aplica la Carta de la ONU y no el derecho humanitario, que no admite ninguna interferencia en los conflictos. No puede mantenerse neutral entre el agresor y la víctima de una agresión. Esta modalidad difiere del enfoque necesario para la correcta aplicación del derecho internacional humanitario, en el cual la neutralidad es *de rigueur* y en cuyo marco es vital que el Consejo de Seguridad, como se establece en el preámbulo del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, aplique "las disposiciones (...) del presente Protocolo plenamente en toda circunstancia a todas las personas protegidas por esos instrumentos, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la naturaleza o el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las Partes en conflicto o atribuidas a ellas".

La práctica del Consejo de Seguridad revela además una diferencia en el trato, puesto que el Consejo no aborda de la misma manera los conflictos que surgen dentro de uno de sus miembros permanentes o que involucran a uno de esos miembros (o sus aliados), que los conflictos que se presentan en otros Estados. Aunque la Carta no obliga en forma explícita al Consejo de Seguridad a actuar con imparcialidad, estas diferencias en el trato (o doble rasero) afectan la credibilidad del Consejo y no ayudan a fortalecer el apoyo del principio crucial de que el derecho internacional humanitario debe aplicarse "en toda circunstancia"[205].

Una práctica a la medida de cada situación

El listado de acciones que figura en el artículo 41 de la Carta es meramente indicativo y no limita las opciones del Consejo de Seguridad en cuanto a los medios

202 V. p.ej., S/RES/1820 (2008) sobre la mujer, la paz y la seguridad y la violencia sexual en situaciones de conflicto armado.

203 Art. 24, párr. 2 de la Carta; cf. TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, nota 5 *supra*, párrs. 28–30.

204 V., p.ej., las críticas observaciones del Secretario General acerca del hecho de que los Estados miembros no aplican las prohibiciones de viaje y la congelación de activos, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados* (S/2009/277), pág. 5 (punto 21).

205 V. preámbulo al PA I, párr. 5.

para lograr el objetivo deseado de restablecer y mantener la paz[206]. En su práctica, el Consejo de Seguridad se ha ocupado principalmente de los efectos de los conflictos internacionales y a menudo exhorta a los beligerantes a respetar el derecho humanitario (algunos ejemplos de ello son el conflicto Irán/Irak[207], los territorios ocupados por Israel[208], la invasión de Kuwait[209], Etiopía/Eritrea[210], Irak[211], Georgia, etc.[212]). Sin embargo, viene prestando cada vez más atención a los conflictos armados no internacionales (como Somalia, Ruanda, Liberia, Afganistán[213]). Esos conflictos también pueden representar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, tienen repercusiones en los países vecinos (a causa de la afluencia de refugiados), provocan la intervención de terceros países o desestabilizan regiones enteras. Además, la comunidad internacional no puede quedarse de brazos cruzados frente a la muerte de cientos de miles de personas, puesto que una catástrofe de esa naturaleza es en sí misma una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Por ejemplo, el Consejo de Seguridad ha instado a adoptar las siguientes medidas, entre otras: reconocer la aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra[214]; liberar y repatriar a prisioneros de guerra[215]; conceder acceso irrestricto y paso seguro para las operaciones de distribución de socorros[216]; establecer prohibiciones de viaje y congelar los activos de las personas responsables de violaciones[217]; establecer una comisión de encuesta[218]; crear tribunales penales *ad hoc*[219], o remitir una situación a la Corte Penal Internacional, aunque el Estado concernido no sea parte en el Estatuto de Roma[220].

Sin embargo, también puede establecer Fuerzas de Protección de la ONU[221], ciudades protegidas[222] y corredores humanitarios[223], un sistema de compensación

206 TPIY, *Prosecutor v. Tadic*, Decisión sobre la moción de la defensa para apelación interlocutoria sobre la jurisdicción, nota 5 *supra*, párrs. 22 y 31.
207 S/RES/598 (1987) sobre la repatriación de prisioneros de guerra en el conflicto Irán/Irak, y S/RES/540 (1983) sobre ataques contra la población civil en el conflicto Irán/Irak.
208 S/RES/681 (1990) sobre la aplicación del IV Convenio de Ginebra en los territorios ocupados.
209 S/RES/687 (1991) sobre la repatriación de prisioneros kuwaitíes detenidos en Irak; S/RES/674 (1990) y 670 (1990), sobre la aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra en Kuwait.
210 S/RES/1320 (2000).
211 S/RES/1546 (2004).
212 S/RES/1808 (2008).
213 Entre las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, v., p. ej., S/RES/1872 (2009) sobre Somalia; S/RES/1870 (2009) sobre Sudán; S/RES/925 (1994) sobre Ruanda, y S/RES/1383 (2001) sobre Afganistán.
214 S/RES/681 (1990) sobre Israel y los territorios ocupados.
215 S/RES/598 (1987) sobre la repatriación de prisioneros de guerra en relación con la guerra Irán/Irak.
216 S/RES/1870 (2009) sobre Sudán.
217 S/RES/1572 (2004) sobre Côte d'Ivoire y 1591 (2005) sobre Sudán.
218 S/RES/1564 (2004) sobre Sudán.
219 S/RES/808 (1993) y 827 (1993) sobre ex Yugoslavia y S/RES/935 (1994) sobre Ruanda.
220 S/RES/1593 (2005) sobre Sudán.
221 S/RES/743 (1992), que estableció la UNPROFOR en ex Yugoslavia.
222 S/RES/824 (1993) sobre las zonas seguras en Bosnia y Herzegovina, y 819 (1992) sobre Srebrenica.
223 S/RES/918 (1994) sobre Ruanda.

para las víctimas de ataques armados[224], o incluso un sistema de presentación de informes en materia de derecho internacional humanitario[225].

En palabras del Secretario General, "el Consejo de Seguridad también desempeña un papel decisivo a la hora de fomentar el cumplimiento sistemático de la ley. En particular, el Consejo debería: a) utilizar todas las oportunidades disponibles de condenar las violaciones, sin excepción, y de recordar a las partes sus obligaciones, así como exigirles su cumplimiento; b) amenazar de forma pública y aplicar, si fuera necesario, medidas selectivas contra los dirigentes de las partes que desafíen de forma sistemática las exigencias del Consejo de Seguridad e infrinjan de forma habitual sus obligaciones de respetar a los civiles; c) solicitar de forma sistemática informes sobre las violaciones y estudiar la posibilidad de enviar comisiones investigadoras para examinar las situaciones que planteen preocupaciones relacionadas con violaciones graves del derecho internacional humanitario y la legislación internacional en materia de derechos humanos, con miras a, entre otras cosas, identificar y enjuiciar a los responsables en el ámbito nacional, o bien a remitir el caso a la Corte Penal Internacional"[226].

Protección de la población civil

En 1999, el Consejo adoptó una resolución temática innovadora en relación con la protección de la población civil, en la que articuló clara y concretamente la vinculación de esta problemática con las responsabilidades del Consejo en lo que respecta al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales[227]. Desde entonces, el Secretario General ha presentado siete informes sobre esta cuestión al Consejo de Seguridad[228], el cual examina los informes y sus recomendaciones y se refiere cada vez más al concepto de la "responsabilidad de proteger"[229]. En la actualidad, se considera que los principales desafíos son los siguientes: fortalecer el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, también por las entidades no estatales; el creciente papel de las misiones de mantenimiento de la paz en la protección de los civiles; el acceso humanitario y la mayor responsabilización[230].

Incluso un examen superficial de los mandatos conferidos a las fuerzas de mantenimiento de la paz revela que el alcance de sus operaciones ya no se limita a las actividades clásicas, como supervisar y mantener el cese del fuego, observar las

224 S/RES/687 (1991), por la que se establece un fondo destinado a compensar a los gobiernos, ciudadanos y empresas de origen extranjero por las pérdidas, daños o lesiones directas causados por la ocupación ilícita de Kuwait por parte de Irak.

225 *Mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados*, establecido de conformidad con la resolución S/RES/1612 (2005) del Consejo de Seguridad.

226 *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, nota 204 *supra*, pág. 8 (punto 37).

227 V. S/RES/1265 (1999) y su resolución paralela S/RES/1269 (2000).

228 V. el último informe, fechado 29 de mayo de 2009 (S/2009/277, nota 204 *supra*) que ofrece una visión general del último decenio.

229 V., p.ej., el informe más reciente, S/PV.6151 (Reanudación 1). Además, el Consejo de Seguridad estableció un Grupo de Expertos sobre la Protección de Personas Civiles.

230 V. S/2009/277, págs. 10–12.

fronteras o actuar como fuerza de separación entre beligerantes, sino que las supera con creces. Ahora, la protección de las personas civiles se considera una tarea inherente a todas las misiones de mantenimiento de la paz, no una función meramente militar. Entre las posibles misiones se cuentan la protección de la población civil, la distribución y recopilación de datos sobre violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, y la asistencia a las víctimas de la guerra. Esta función es desempeñada por observadores militares, por la policía y por especialistas en derechos humanos. Por ejemplo, en ex Yugoslavia, las unidades de la UNPROFOR encargadas de supervisar el respeto de los derechos humanos (el departamento de Asuntos Civiles y la fuerza de policía civil) cumplieron un importante papel en lo que respecta a asegurar el respeto del derecho humanitario.

Sin embargo, el hecho de que las operaciones militares y humanitarias coexistan con las fuerzas de mantenimiento de la paz acarrea algunos problemas. Las operaciones militares trascienden los objetivos puramente humanitarios y abarcan fines políticos, en tanto que la acción humanitaria, por su naturaleza misma, nunca puede ser coercitiva. El uso de la fuerza, incluso por razones humanitarias válidas, inevitablemente transforma una acción humanitaria en militar, y la amenaza de usar la fuerza para facilitar una acción humanitaria puede ser suficiente para hacer peligrar la operación en sí. Tampoco es posible mantener tal amenaza de manera indefinida: si no se pone en práctica, es susceptible de socavar no sólo la credibilidad de la operación militar, sino también todos los esfuerzos que se hagan por asegurar que las operaciones humanitarias se realicen sobre la base del consenso, tal y como lo exige el derecho humanitario.

La Asamblea General

En su Resolución 2444 (XXIII) del 19 de diciembre de 1968, titulada "Respeto de los derechos humanos en los conflictos armados", la Asamblea General de las Naciones Unidas no se limitó a enumerar los principios que se han de observar en tales situaciones. También preparó el camino para las resoluciones que exhortan a cumplir con el derecho internacional humanitario en general, así como en situaciones específicas. Las amplias funciones y facultades de la Asamblea General le permiten examinar y formular recomendaciones acerca de todos los asuntos que correspondan a la competencia de las Naciones Unidas, con sujeción a las prerrogativas del Consejo de Seguridad[231]. A través de sus resoluciones sobre conflictos específicos, la Asamblea General llama la atención de los Estados que conforman la comunidad internacional sobre su responsabilidad de "hacer respetar" el derecho internacional humanitario, de conformidad con el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra[232]. Los siguientes órganos subsidiarios son particularmente importantes:

231 Arts. 10–12, 14 y 15 de la Carta de las Naciones Unidas.

232 V., por ejemplo, A/RES/63/96 (2008) (sobre la Aplicabilidad del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, al territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y a los demás territorios árabes ocupados).

El Consejo de Derechos Humanos

Desde el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, en marzo de 2006, la relación entre el Consejo y el Comité de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales (Tercer Comité)[233] ha planteado cierta incertidumbre, puesto que ambos órganos subsidiarios de la Asamblea General están encargados de promover y aplicar los derechos humanos a nivel mundial. Sin embargo, ninguno de los dos vacila en invocar el derecho humanitario para fundamentar sus recomendaciones. Los Estados también tienen opiniones divididas sobre la medida en que el Consejo y, sobre todo, los mecanismos de procedimientos especiales establecidos por la anterior Comisión de Derechos Humanos y adoptados por el Consejo[234] deben tener en cuenta el derecho internacional humanitario. Algunos Estados temen que el trato selectivo acordado a ciertas situaciones de conflicto armado, particularmente en Oriente Próximo, acentúe la politización del Consejo, en tanto que otros, conociendo su fuerte posición en este foro, favorecen los debates acerca de la aplicación del derecho internacional humanitario. Cualquiera sea la decisión que se adopte, el Consejo no debe asumir la función de los diferentes órganos convencionales de derechos humanos, que aportan algo de imparcialidad a un debate frecuentemente politizado.

El objetivo principal del Consejo de Derechos Humanos es encarar situaciones de violaciones de derechos humanos y formular recomendaciones al respecto. Sin embargo, también se ocupa de situaciones de conflicto armado, aunque desde la perspectiva de los derechos humanos[235]. La primera resolución de la primera sesión extraordinaria del Consejo ya se ocupó del derecho humanitario, aunque se titulaba "Situación de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado"[236]. Ocho de las once sesiones extraordinarias celebradas hasta la fecha se han ocupado de situaciones de conflicto armado, cinco de las cuales se desarrollaban en Oriente Próximo[237].

233 Una parte importante de la labor del Comité se centra en el examen de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, particularmente los informes derivados de los procedimientos especiales del nuevo Consejo de Derechos Humanos. El Comité escucha a 25 relatores especiales, expertos independientes y presidentes de grupos de trabajo del Consejo de Derechos Humanos e interactúa con ellos.

234 La expresión "procedimientos especiales" se refiere a los mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos y asumidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente a situaciones concretas en los países o a cuestiones temáticas en todo el mundo. Actualmente, hay 30 mandatos temáticos y 8 mandatos por país. Los mandatos de los procedimientos especiales por lo general encomiendan a los titulares de mandatos examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos (mandatos por país), o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial (mandatos temáticos).

235 V., p.ej., Resolución 9/9 del Consejo de Derechos Humanos, del 24 de septiembre de 2008, sobre la protección de los derechos humanos de la población civil en los conflictos armados, en la cual el Consejo solicitó la aplicación de los procedimientos especiales pertinentes y la intervención del Comité Asesor del Consejo de los Derechos Humanos, e invitó a los órganos convencionales de derechos humanos, dentro del ámbito de sus respectivos mandatos, a seguir ocupándose de los aspectos pertinentes de la protección de los derechos humanos de la población civil en los conflictos armados.

236 Consejo de Derechos Humanos, S-1/Res.1, 6 de julio de 2006.

237 Israel/TPO (1ª sesión, julio de 2006), Israel/Líbano (2ª sesión, agosto de 2006), Israel/TPO (3ª sesión, noviembre de 2006), Sudán/Darfur (4ª sesión, diciembre de 2006), Israel/Cisjordania- Gaza (6ª sesión, enero de 2008), Congo (8ª sesión, noviembre de 2008), Israel/Gaza (9ª sesión, febrero de 2009), Sri Lanka (11ª sesión, mayo de 2009).

Cuando se examina una situación de esta índole[238] (como sucede actualmente en el caso de Sudán, Somalia o Israel y los territorios palestinos ocupados)[239] o una cuestión que corresponde a la competencia del derecho internacional humanitario[240], al menos es posible contar con un foro de debate sobre el derecho aplicable durante un conflicto armado que de otro modo no se encontraría disponible. Los Estados y la opinión pública prestan mucha atención a los debates que se celebran en estos foros, y aunque las deliberaciones en el Consejo son altamente politizadas y se hace hincapié en los derechos humanos, pueden tener un efecto disuasivo y cumplir una función de denuncia y estigmatización públicas.

Una de las innovaciones que trajo consigo el Consejo es el denominado Examen Periódico Universal. Este mecanismo establece la realización de un examen de la situación en materia de derechos humanos en cada uno de los 192 Estados miembros de la ONU. La Resolución 5/1 autoriza expresamente a que, en el examen periódico universal, se examine el cumplimiento con las obligaciones del derecho internacional humanitario, entre otras cosas. El DIH se ha invocado en varias ocasiones durante el proceso de examen cuando el país en cuestión era parte en un conflicto armado[241]. También se ha hecho referencia al DIH en otros mecanismos, por ejemplo el nuevo Comité Asesor del Consejo de los Derechos Humanos, que funciona como grupo de reflexión para el Consejo y le proporciona conocimientos especializados y asesoramiento en cuestiones temáticas relacionadas con los derechos humanos[242], los mecanismos de procedimientos especiales[243] y el procedimiento de queja revisado que permite a personas físicas y jurídicas presen-

238 Las decisiones relacionadas con las cuestiones que serán encaradas por el Consejo, la condena de un país por violaciones, o el nombramiento de relatores especiales, son cuestiones sujetas a negociaciones políticas y no necesariamente se deciden sobre la base de criterios objetivos.

239 En la práctica, las referencias al derecho internacional humanitario suelen ser de índole muy general. Pueden consultarse ejemplos recientes en el *Informe del Experto independiente nombrado por el Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Somalia* (Sr. Ghanim Alnajjar), A/HRC/7/26, 17 de marzo de 2008; *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Sudán* (Sra. Sima Samar), A/HRC/9/13, 2 de septiembre de 2008.

240 Varios de los temas abordados también se plantean durante los conflictos armados (tortura, mercenarios, terrorismo, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, etc.).

241 V., p.ej., los resultados de los exámenes periódicos universales de Israel, Cabo Verde, Colombia y Uzbekistán, disponibles en http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VDUX-7QBUCS?OpenDocument (consultado el 28 de mayo de 2009).

242 El Comité Asesor del Consejo de los Derechos Humanos fue creado en virtud de la resolución 5/1 del Consejo de los Derechos Humanos. Integrado por 18 expertos, funciona como "grupo de reflexión" del Consejo y trabaja bajo su dirección. El Comité Asesor sustituye a la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La función del Comité Asesor es la de proporcionar conocimientos especializados al Consejo de la forma que éste lo solicite, centrándose principalmente en un asesoramiento basado en estudios e investigaciones. Tales conocimientos especializados serán proporcionados únicamente cuando el Consejo lo solicite, en cumplimiento de sus resoluciones y bajo su orientación. V. *Creación del Comité Asesor del Consejo de los Derechos Humanos*, disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm (consultado el 30 de agosto 2010).

243 V. Philip Alston, Jason Morgan-Foster y William Abresch, "The competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to armed conflict: Extrajudicial executions in the 'war on terror'", *European Journal of International Law*, vol. 19, 2008, págs. 183–209.

tar denuncias de violaciones de los derechos humanos ante el Consejo[244]. De este modo, el Consejo de Derechos Humanos sigue funcionando con los mecanismos de "procedimientos especiales" de las Naciones Unidas. Los grupos de trabajo, los representantes o los relatores especiales asignados por el Consejo para que examinen situaciones particulares ciertamente deberían tener en cuenta la interacción entre el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario, pero no lo han hecho en forma sistemática[245].

El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social[246], el principal órgano de las Naciones Unidas encargado de la coordinación de los asuntos sociales y económicos, es particularmente pertinente a la hora de formular recomendaciones de política dirigidas a los Estados miembros y al sistema de las Naciones Unidas con respecto al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de la ayuda en situaciones de catástrofe que prestan las Naciones Unidas[247]. En los informes que el Secretario General presenta al Consejo Económico y Social se describen las principales tendencias y los desafíos que se presentan en el ámbito humanitario, incluso los que se plantean en situaciones de conflicto, y los procesos principales destinados a mejorar la coordinación de la acción humanitaria[248]. Aunque se ocupa principalmente de mejorar la eficiencia de las operaciones humanitarias del sistema de la ONU, el Consejo Económico y Social también pone de relieve los desafíos que afronta la acción humanitaria basada en principios, enmarcada básicamente en el derecho internacional humanitario[249] y en los Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre los cuales el Consejo fundamenta sus recomendaciones[250].

244 V. el texto del presidente del Consejo de Derechos Humanos titulado "Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos" (Resolución 5/1), por el que se crea un nuevo procedimiento de denuncia para abordar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales. La resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, del 27 de mayo de 1970, sirvió como base para la elaboración y el establecimiento del nuevo procedimiento de denuncia.

245 V., p.ej., los informes preparados mediante el *Mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados*, establecido de conformidad con la resolución S/RES/1612 (2005) del Consejo de Seguridad. nota 225 *supra*, en cuyas conclusiones apenas se menciona el DIH.

246 V. el Capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas. En virtud del art. 62 de la Carta, el Consejo Económico y Social puede "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos".

247 Con anterioridad a 2006, el Consejo Económico y Social actuaba en carácter de coordinador de la asistencia humanitaria o basándose en recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos, establecida por el Consejo en 1946.

248 V., p.ej., A/64/84-E/2009/87, 28 de mayo de 2009.

249 Ibíd., págs. 7–9, p.ej., la seguridad y la protección del personal humanitario, el mayor número de actores en la esfera de la asistencia humanitaria, la distinción entre actores humanitarios y militares o políticos.

250 V., p.ej., la resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social, del 25 de julio de 2008.

El Secretario General y los organismos de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas obviamente desempeña un papel importante en la aplicación del derecho humanitario, puesto que se ocupa de la organización práctica y del seguimiento de las acciones de los demás órganos no judiciales de la ONU y puede, por iniciativa propia, remitir cuestiones a la atención del Consejo de Seguridad[251]. Bajo su autoridad, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es responsable de las actividades de la ONU en la esfera de los derechos humanos[252]. Además de coordinar y racionalizar estas actividades, el Alto Comisionado debe "desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo"[253]. En el marco de este mandato, el Alto Comisionado ha enviado observadores de derechos humanos a los países en conflicto y gradualmente ha comenzado a interesarse en el cumplimiento del derecho internacional humanitario. Con los años, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) ha robustecido su presencia sobre el terreno a fin de promover los derechos humanos y ayudar a fortalecer las instituciones nacionales y la sociedad civil[254]. Ha ampliado su mandato operacional a fin de incluir la cooperación técnica, en particular en el ámbito de la administración de la justicia. La labor de los "observadores de derechos humanos" es, por ende, muy variada, y abarca desde la recopilación de información sobre violaciones cometidas en el pasado hasta las operaciones de emergencia.

En un esfuerzo por mejorar la eficacia de la respuesta a las necesidades de las víctimas de conflictos armados y catástrofes naturales, el Subsecretario General de Asuntos Humanitarios de la ONU se ha propuesto fortalecer "la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas"[255]. El objetivo del Departamento de Coordinación de Asuntos Humanitarios, con el apoyo de su Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), es garantizar que no haya superposiciones ni lagunas en la ayuda humanitaria, para

251 Art. 99 de la Carta de las Naciones Unidas.

252 En su resolución A/RES/48/141, del 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General hizo suyas las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y apoyó la función del Alto Comisionado.

253 A/RES/48/141, 20 de diciembre de 1993, párr. 4(f).

254 La mayoría de las 11 oficinas nacionales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos están situadas en países afectados por conflictos. La OACDH cuenta con una Unidad de Respuesta Rápida que apoya su trabajo y la ayuda a desplegar personal sobre el terreno con gran rapidez. A fin de permitir que la ONU pueda anticiparse al deterioro de la situación de los derechos humanos en diferentes partes del mundo y responder al mismo, a menudo se solicita a la OACDH que envíe o preste apoyo a misiones o comisiones de encuesta que investiguen las denuncias de violaciones graves de los derechos humanos. Desde su establecimiento en 2006, la Unidad de Respuesta Rápida ha enviado misiones o comisiones de encuesta a Timor Oriental, Sahara Occidental, Líbano y Beit Hanun (territorios palestinos ocupados).

255 V. Asamblea General de la ONU, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, A/RES/46/182, 19 de diciembre de 1991. La resolución más reciente sobre este tema es A/RES/63/139, del 11 de diciembre de 2008.

lo cual distribuye las tareas a los diversos organismos de la ONU en consonancia con sus respectivos cometidos[256]. La proliferación de organismos que realizan tareas humanitarias y la diversidad de sus ámbitos de especialización, capacidades y métodos de trabajo han fomentado un espíritu no sólo de complementariedad sino también de competencia.

De conformidad con el derecho internacional humanitario, ninguna de las entidades pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas tiene el mismo papel específico que el del CICR, esto es, proporcionar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos; pero, de una forma u otra, todos los órganos de las Naciones Unidas afrontan situaciones de conflicto y deben ocuparse de las víctimas de la guerra dentro de los términos de sus respectivos cometidos, al menos en la periferia de las zonas afectadas por los conflictos. Además del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han actuado en favor de las víctimas los siguientes organismos, entre otros: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)[257]; el Programa Mundial de Alimentos (PMA); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)[258]; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, en menor medida, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura (UNESCO)[259].

Según el Secretario General, los objetivos humanitarios, políticos y de seguridad pueden difuminarse también en las operaciones de las Naciones Unidas, particularmente en las denominadas misiones integradas, en las cuales los actores humanitarios trabajan codo a codo con misiones políticas y de mantenimiento de la paz[260]. Con respecto a las situaciones que siguen a los conflictos[261], pero también las propias situaciones de conflicto[262], reafirmó que, en los casos en que la ONU cuenta con un equipo en el país y una operación multidimensional de mantenimiento de la paz o una misión u oficina política, se aplica el principio rector de la integración, con miras a optimizar los efectos individuales y colectivos de la respuesta de las Naciones Unidas. Cuando se aplican enfoques coordinados pero

256 El CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja participan en el IASC a título de observadores.

257 El Secretario General de las Naciones Unidas confirió a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados el mandato de actuar en carácter de organismo director para las Naciones Unidas en ex Yugoslavia, a fin de proporcionar protección y asistencia a los refugiados y personas desplazadas (carta del 14 de noviembre de 1991 dirigida por el Secretario General al Alto Comisionado para los Refugiados, disponible en el archivo del autor). Esta función ha sido confirmada en diferentes conflictos y recibió el apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas (v., p.ej., A/RES/48/116, del 20 de diciembre de 1993).

258 El UNICEF y el CICR realizaron una importante operación para proteger a las mujeres y los niños en Camboya, en 1980 (V. William Shawcross, *The Quality of Mercy*, Simon and Schuster, Nueva York, 1984).

259 Para la protección de los bienes culturales en situaciones de conflicto armado.

260 V., p.ej., A/64/84-E/2009/87, 28 de mayo de 2009, pág. 9.

261 V. *Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*, A/63/881-S/2009/304, 11 de junio de 2009.

262 V. Decisiones del Secretario General – reunión del 25 de junio del Comité de Política (26 de junio de 2008). Estas Decisiones fueron seguidas de una instrucción en materia de política: *OCHA's Structural Relationship Within An Integrated UN Presence*, 1º de mayo de 2009.

diversos, conviene tener en cuenta las diferentes fortalezas de los objetivos de los mandatos políticos y humanitarios.

Sin embargo, los actores militares y humanitarios no siempre persiguen el mismo objetivo. Por ejemplo, el establecimiento o la consolidación de la paz no son las metas principales de los actores humanitarios, aunque éstos sí tienen en cuenta las repercusiones de la labor humanitaria en la reconciliación entre los adversarios y se abstienen de realizar actividades que puedan inadvertidamente atizar la violencia; incluso examinan la posibilidad de establecer proyectos que permitan aliviar las tensiones a nivel local. Sus objetivos primarios son salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano. La subordinación de las actividades humanitarias a los objetivos políticos trae consigo el riesgo de que los insurgentes o alguna parte de la población perciban a los organismos humanitarios como instrumentos de un programa extranjero; genera riesgos para la seguridad; fomenta el escepticismo con respecto a la responsabilización de los actores humanitarios, y puede perjudicar la realización de actividades de ayuda independiente e imparcial en zonas de conflicto[263].

En todas las operaciones realizadas bajo la égida de las Naciones Unidas, es preciso trazar una clara distinción entre las actividades humanitarias y las actividades políticas que forman parte del mandato de Secretario General de la ONU. En la medida en que los organismos de las Naciones Unidas contribuyen a la aplicación del derecho humanitario, tienen que gozar de un cierto grado de independencia —a veces denominado el "espacio humanitario"— en relación con los órganos políticos de las Naciones Unidas, y deben poder garantizar la imparcialidad de sus operaciones humanitarias. Por ello, las Naciones Unidas se refieren a "los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia", en el "marco de la asistencia humanitaria"[264]. Sin embargo, hay diferentes formas de entender esos principios[265].

La Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su carácter de principal órgano judicial de las Naciones Unidas, contribuye a la aplicación del derecho humanitario mediante su jurisprudencia y sus opiniones consultivas. Es posible solicitar a la CIJ que resuelva una disputa entre Estados relacionada con la aplicación del derecho interna-

263 V., p.ej., *An ICRC perspective on integrated missions*, Declaración oficial, 31 de mayo de 2005, disponible en inglés en http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/6DCGRN (consultado el 30 de agosto de 2010).

264 V. S/RES/ 1674 (2006), párr. operativo 21.

265 En particular, los principios de neutralidad e independencia. Con respecto a la interpretación que hace el CICR de estos principios, v. *Los principios de la Cruz Roja*, de Pictet, y *Comentario sobre los Principios Fundamentales de la Cruz Roja*, (ambos en nota 93 *supra*). La Cruz Roja y las Naciones Unidas interpretan de manera diferente el principio de neutralidad (v. Umesh Palwankar (ed.), *Simposio sobre acción humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz*, CICR, Ginebra, 1994, en particular el glosario que figura al final del informe). V. también Frits Kalshoven, "Impartiality and neutrality in humanitarian law and practice", *International Review of the Red Cross*, N.º 273, noviembre-diciembre de 1989, y Maurice Torelli, "From humanitarian assistance to 'intervention on humanitarian grounds'?", *International Review of the Red Cross*, N.º 795, mayo-junio de 1992.

cional humanitario si ambos Estados han aceptado la jurisdicción de la Corte[266]. Por lo general, la Corte tiene jurisdicción sólo sobre la base del consentimiento, y únicamente los Estados pueden ser partes en los casos contenciosos[267]. Cuando se le solicita entender en una causa o emitir una opinión acerca de una cuestión vinculada con un conflicto armado, la CIJ aplica con toda naturalidad el derecho humanitario internacional, puesto que, a diferencia de muchos otros órganos internacionales, tiene la libertad de remitirse a todo el derecho internacional aplicable, no sólo a determinada rama o a un tratado específico[268]. En el caso *Nicaragua c. Estados Unidos de América*, Estados Unidos, que, cuando se creó la Corte en 1946, había aceptado su jurisdicción obligatoria, retiró su aceptación tras el dictamen pronunciado por la CIJ en 1984, en el que exhortaba a los Estados Unidos a cesar y abstenerse del uso ilícito de la fuerza contra el gobierno de Nicaragua. La Corte dictaminó que Estados Unidos había violado la obligación que le imponía el Tratado de Amistad con Nicaragua de no usar la fuerza contra Nicaragua, y ordenó a Estados Unidos que pagara reparaciones de guerra[269]. En su sentencia final en el caso del *Congo*, la CIJ sostuvo que las actividades armadas de Uganda en la República Democrática del Congo (RDC), que tuvieron lugar entre agosto de 1998 y junio de 2003, habían violado el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y ordenó a Uganda que pagase reparaciones a la RDC[270]. Ambas sentencias pueden haber ayudado a crear conciencia, pero aún no se han hecho efectivas. Las opiniones consultivas acerca de la *Licitud de la amenaza o el empleo de las armas nucleares y las Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* constituyeron hitos jurídicos

266 En virtud del Capítulo XIV de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de la ONU está autorizado a hacer cumplir las decisiones, pero esa medida está sujeta al poder de veto de sus cinco miembros permanentes.

267 V. Art. 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

268 V. Art. 38(1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

269 CIJ, *Caso sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, nota 95 *supra*, párrs. 60 y 218. Estados Unidos se rehusó a participar después de que la Corte rechazó su argumento de que la CIJ carecía de competencia para entender en el caso. Más tarde, Estados Unidos bloqueó la aplicación de la decisión por el Consejo de Seguridad, frustrando los intentos de Nicaragua por obtener el cumplimiento de la sentencia. A finales de 2008, el jefe de Estado de Nicaragua reiteró la solicitud de reparaciones (US$17.000 millones) sobre la base de esta sentencia: V. Iván Castro, "Nicaragua asks U.S. for war reparations in aid row", Reuters, 2 de diciembre de 2008, disponible en http://www.reuters.com/article/idUSTRE4B115920081202 (consultado el 30 de agosto de 2010).

270 Tras determinar que Uganda era potencia ocupante en Ituri (RDC), la Corte sostuvo que Uganda fue responsable de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en ese territorio. Las presuntas violaciones abarcaban desde masacres en gran escala de personas civiles y actos de tortura hasta otras formas de trato inhumano y degradante. También se presentaron denuncias sobre la incautación ilegal de bienes civiles por los soldados ugandeses, el secuestro y la conscripción forzada de varios centenares de niños congoleños por la Fuerza Popular de Defensa de Uganda, en 2000, y la omisión de las fuerzas ugandesas de distinguir entre combatientes y no combatientes, de conformidad con las normas del derecho internacional humanitario. V. *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, CIJ Reports 2005, párrs. 181–221. La RDC reclamó reparaciones por valor de US$10.000 millones, pero la compensación debe ser negociada en forma bilateral entre los dos Estados. Sin embargo, es posible que el proceso de negociación sea muy prolongado y que pasen muchos años antes de que se alcance un acuerdo (si es que alguna vez se alcanza); por otra parte, también será muy difícil hacer cumplir la sentencia que establece la compensación.

y políticos[271], pero no generaron cambios prácticos en sus respectivos ámbitos. Aunque las opiniones son influyentes y ampliamente respetadas, de conformidad con el Estatuto de la CIJ son inherentemente no vinculantes.

Actividades de las organizaciones regionales

Como sucede con las Naciones Unidas, la aplicación del derecho internacional humanitario no es uno de los intereses principales de las organizaciones regionales. Sin embargo, las consecuencias de los conflictos armados las han inducido a interesarse más en la dimensión humanitaria de los conflictos. Se esfuerzan no sólo por prevenir las guerras cuando es posible, o al menos contenerlas, sino también por encontrar soluciones pacíficas. Cuando no quedan más posibilidades prometedoras, esas soluciones suelen empezar con la exhortación a mantener un mínimo de humanidad en el fragor de la batalla.

El creciente interés de las organizaciones regionales en el derecho internacional humanitario encuentra expresión en diferentes niveles. La Organización de Estados Americanos (OEA)[272], la Unión Africana (UA)[273], la Unión Europea (UE)[274] y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por ejemplo, se han pronunciado con referencia al derecho internacional humanitario. El reconocimiento de la importancia del derecho internacional humanitario por los Estados miembros también se refleja a través de una referencia contenida en un artículo de la Carta de la ASEAN[275].

Sin embargo, las organizaciones regionales no se limitan a adoptar resoluciones, sino que también intentan desempeñarse como mediadores y muchas veces envían a las zonas de conflicto observadores dotados de un amplio mandato que, a menudo, incluye la supervisión del cumplimiento con esa rama del derecho, particularmente en Europa. Los observadores europeos cuyo cometido principal, en

271 V. CIJ, *Licitud de la amenaza o el empleo de las armas nucleares*, Opinión Consultiva, CIJ Reports 1996, pág. 226; CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, nota 49 *supra*, pág. 13.

272 AG/RES. 2293 (XXXVII O/07) *Promoción y respeto del Derecho Internacional Humanitario*, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria de la Asamblea General, celebrada el 5 de junio de 2007.

273 V., p.ej.: Consejo de la Paz y Seguridad de la Unión Africana, Comunicado de la 163ª reunión, PSC/MIN/Comm. 4 (CLXIII), 22 de diciembre de 2008, párr. 9 (en el que se condenan los ataques contra las personas civiles y los trabajadores humanitarios en Somalia); Órgano Central del Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, Comunicado de la Séptima Sesión Ordinaria, Central Organ/MEC/AHG/Comm. (VII), 3 de febrero de 2003, párr. B.4 (en el que se insta a respetar los derechos humanos y el derecho humanitario en Côte d'Ivoire); Órgano Central a nivel de Embajadores, Comunicado de la 86ª Sesión Ordinaria, Central Organ/MEC/AMB/Comm. (LXXXVI), 29 de octubre de 2002, párr. B.4 y D.4 (en los cuales se exhorta a las partes en la RDC y Liberia a respetar el derecho humanitario).

274 Especialmente a través de los órganos del Consejo de Europa. V. en particular las Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario, Diario Oficial de la Unión Europea, 2005/C 327/04.

275 V. art. 2 de la Carta de la ASEAN (en vigor desde diciembre de 2008): "ASEAN y sus Estados miembros actuarán de conformidad con los siguientes Principios: … (j) observar la Carta de las Naciones Unidos y el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, suscritos por los Estados miembros de la ASEAN".

cooperación con la OSCE, era supervisar el cumplimiento de un cese del fuego en ex Yugoslavia[276] rápidamente empezaron a intervenir en operaciones de índole humanitaria como las visitas a lugares de detención y las escoltas de convoyes. La consolidación de la OSCE como institución[277] fue seguida de su presencia como observador de alto perfil en los Balcanes y en el Cáucaso meridional. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha realizado varias misiones de encuesta a países y territorios afectados por conflictos armados (y otras formas de violencia), que resultaron en la adopción de resoluciones y recomendaciones en las que se abordan cuestiones de índole humanitaria[278]. La aplicación de las disposiciones contenidas en las recomendaciones adoptadas se asigna al Comité de Ministros. La Unión Africana finalmente empezó a desempeñar un papel visible en este ámbito dentro del marco para la prevención, gestión y resolución de conflictos establecido en El Cairo, en junio de 1993[279].

Si las organizaciones regionales siguen de cerca el cumplimiento del derecho internacional humanitario, es indudable que esa acción causará un impacto positivo en su aplicación. Sin embargo, puede suceder que la naturaleza esencialmente política de esas organizaciones se refleje en sus operaciones; esto puede hacer peligrar la labor de los organismos humanitarios, que debe realizarse con imparcialidad y sin la influencia de consideraciones políticas.

Actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales

Como ya se ha señalado, en virtud del artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra, los Estados disponen de un amplio abanico de medios para cumplir su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario. Para ello, existe una amplia variedad de medidas, que abarcan desde la enseñanza del

276 V. la Declaración Conjunta de Brioni suscrita por el Gobierno de Yugoslavia y la Troika europea el 7 de julio de 1991 tras la guerra de Eslovenia (publicada en Mercier, 131 *supra*, págs. 260–266), por la cual se confirió a los mediadores europeos un mandato amplio en relación con el futuro de la Federación de Yugoslavia y se abrió el camino para el despliegue de una misión de observadores de la OSCE.

277 Las misiones de la OSCE son instrumentos de prevención y gestión de conflictos. Con respecto al derecho humanitario, v. los capítulos VII y VIII del *Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, adoptado en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Budapest en 1994. En este Código, se recuerda a los Estados sus obligaciones conforme al derecho internacional humanitario, en particular con respecto a la difusión y la instrucción. "Se utilizarán los órganos, mecanismos y procedimientos adecuados de la CSCE para evaluar, examinar y, en caso necesario, mejorar la aplicación del presente Código (capítulo IX).

278 V., por ejemplo, las resoluciones 1633 (2008) y 1857 (2009) sobre las consecuencias de la guerra entre Georgia y Rusia.

279 El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante resolución 1769 (2007), de 31 de julio de 2007, autorizó el establecimiento de una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). El Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autorizó a la UNAMID a tomar todas las medidas necesarias para apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y proteger a su personal y a las personas civiles, "sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno del Sudán". La UNAMID inició oficialmente sus operaciones el 31 de diciembre 2007.

DIH dentro del marco de la cooperación militar hasta el suministro de la infraestructura logística necesaria para facilitar las operaciones humanitarias. A menudo, los organismos gubernamentales están presentes en las situaciones de conflicto y proporcionan apoyo económico y/o material a las organizaciones humanitarias[280] o emprenden sus propias actividades operacionales para aliviar el sufrimiento de las víctimas de la guerra[281]. Es evidente que, cuando los gobiernos se embarcan en esas operaciones, siempre se los observa con cierta sospecha, sobre todo si los servicios humanitarios que ofrecen benefician también a los oponentes del gobierno legal del país. Además, cuando realizan operaciones en un país afectado por un conflicto, no les es fácil refutar la acusación de que sus actividades constituyen una interferencia en los asuntos internos de ese Estado.

Los conflictos y las situaciones de emergencia que se presentan en la actualidad son muy diferentes en cuanto a naturaleza, intensidad y magnitud. Cada uno de ellos produce una combinación distinta de necesidades humanitarias y trae consigo limitaciones específicas. Frente a esta enorme variedad de llamamientos humanitarios, la diversidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) mejora en gran medida la flexibilidad y la eficacia de la respuesta. En tiempo de guerra, las ONG ejercen el derecho de iniciativa previsto para los conflictos internacionales o no internacionales[282]. Este derecho no es privativo del CICR, sino que lo puede ejercer "cualquier otra organización humanitaria imparcial". En los conflictos, las ONG a menudo llenan los vacíos que dejan las organizaciones internacionales; por lo general, encaran cuestiones específicas y algunas tienen operaciones en muchas partes del mundo. Entre ellas se cuentan Médicos sin Fronteras, el Comité Noruego de Ayuda (NORWAC), el Comité Internacional de Rescate, CARE, Save the Children, OXFAM y la Sociedad Islámica de Ayuda, por nombrar tan sólo algunas. Sus actividades abarcan desde la ayuda de emergencia, la acción contra las minas y la asistencia primaria de la salud, hasta los derechos humanos, la resolución de conflictos, la democracia y la ayuda jurídica, sin excluir el desarrollo, la agricultura, el comercio, la educación, las cuestiones de género, el medio ambiente e incluso las telecomunicaciones. Muchas organizaciones combinan varias de estas actividades y suman a esa combinación la ayuda humanitaria. Prestan asistencia a ciertos grupos como los niños, las mujeres, los ancianos, los discapacitados, los refugiados, los desplazados internos y los solicitantes de asilo.

Cuando las ONG se encuentran con actos de guerra indiscriminados, ejecuciones sumarias, actos de tortura o apropiaciones indebidas de la ayuda humanitaria,

280 Se trata de los diferentes departamentos encargados de la ayuda de emergencia o de la asistencia para el desarrollo, que suelen tener presencia en las embajadas de sus países, como la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y, a nivel regional, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO).

281 Corps Suisse d'Aide humanitaire, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, etc.

282 V., p.ej., Philippe Ryfman, "Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria", *International Review of the Red Cross*, N.º 865, marzo de 2007, disponible en www.cicr.org/spa/revista; y Mario Bettati y Pierre-Marie Dupuis (eds.), *Les ONG et le Droit International*, Economica, París, 1986.

su función no puede restringirse a la de un mero proveedor de ayuda médica y material; por tal razón, muchas de ellas van complementando sus operaciones de ayuda de emergencia con medidas destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos. Otras ONG se dedican precisamente a esta cuestión. Ciertas organizaciones, como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas abogan por el respeto de los derechos humanos denunciando las violaciones, pero además, en sus argumentos se refieren cada vez más al derecho humanitario, con el fin de llamar la atención sobre las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar durante los conflictos armados.

Conclusiones

Existen evidentes tensiones, y hasta fricciones, entre la protección de las víctimas de la guerra en el medio de los enfrentamientos y la supervisión judicial, entre el consentimiento y la observancia de la ley, entre la acción humanitaria y la denuncia de las violaciones, y entre el enfoque humanitario imparcial y el enfoque político. Mejorar la situación de las víctimas de los conflictos armados significa utilizar la combinación adecuada de los diferentes medios y aprovechar sus ventajas comparativas. Este mecanismo debería aplicarse primeramente a nivel del terreno, en tanto que el nivel global debería esforzarse por brindar apoyo a las iniciativas desplegadas sobre el terreno.

El derecho internacional humanitario y sus mecanismos siguen siendo la modesta respuesta que el derecho internacional ofrece a los períodos de conflicto armado. Hoy en día, debido a la ausencia de un sistema central que vele por la aplicación de la ley, la observancia del derecho sigue siendo un hecho excepcional. La voluntad y la capacidad de atenerse a las normas quedan mayormente en manos de los beligerantes, y los mecanismos de supervisión se basan meramente en su consentimiento y buena fe. El derecho humanitario es útil para la supervisión en el lugar de los hechos y su finalidad es proporcionar protección y asistencia directamente a las víctimas de los conflictos armados. A diferencia del restringido enfoque judicial, que toma en cuenta únicamente a las víctimas de violaciones del derecho, el objetivo del DIH es alcanzar a todas las personas afectadas por conflictos armados.

Sin embargo, para que tenga alguna probabilidad de éxito, el derecho internacional humanitario necesita de la presión política. Si los intereses de las víctimas lo exigen, habría que apelar a los Estados partes en los Convenios de Ginebra, invocando su obligación de "hacer respetar" el derecho internacional humanitario de conformidad con el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra. El derecho humanitario insta a los Estados a adoptar medidas políticas, tanto en forma individual como colectivamente a través de las Naciones Unidas, para inducir a los beligerantes a que cumplan con sus preceptos. El Consejo de Derechos Humanos analiza las situaciones de conflicto armado y el Consejo de Seguridad, en particular, se esfuerza por mejorar la protección de la población civil sobre el terreno mediante la creación de misiones de mantenimiento de la paz a las que confiere el mandato

de llevar a cabo actividades de protección o de crear un entorno político que facilite el acceso humanitario. En circunstancias excepcionales, la acción militar puede llegar a ser el único medio para poner fin a interminables matanzas. Como es habitual en las decisiones de estos órganos de naturaleza esencialmente política, no siempre es posible garantizar un enfoque imparcial, y la "responsabilidad de proteger", en particular, sigue siendo un concepto deliberadamente indefinido.

Sin embargo, el derecho internacional humanitario perdería su razón de ser si las consideraciones políticas tomaran precedencia sobre las humanitarias: la esencia del derecho internacional humanitario es la separación que crea entre el *ius in bello* y el *ius ad bellum*, que permite brindar a las víctimas asistencia y protección independientemente de las razones del conflicto. Frente a las violaciones generalizadas de las normas más fundamentales por las partes en los conflictos, y la incapacidad o la falta de voluntad de la comunidad internacional para adoptar medidas más enérgicas que pongan fin a las violaciones o incluso al propio conflicto, la acción humanitaria desvinculada de todo programa político a menudo sigue siendo el único recurso, al menos en lo que respecta a mejorar la situación de las víctimas. La utilización de la acción humanitaria como instrumento político, o su integración en un programa político, subordinan las operaciones humanitarias a las ambiciones políticas y militares que subyacen al conflicto, socavando así el acceso humanitario a las víctimas.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Desplazamientos de población

EDITORIAL

El fenómeno de los movimientos de población no es nuevo, tal como demuestran las migraciones de *homo erectus* desde África. En todas las civilizaciones, la búsqueda de tierras para cultivar, de un sustento, de recursos y de salidas comerciales ha sido uno de los principales motivos para migrar. En forma de conquistas, de filtraciones culturales o de reasentamientos, en todas las épocas de la historia de la humanidad ha existido ese fenómeno. Llegó incluso a transformar el mundo, cuando adoptó la forma de la colonización.

A lo largo de la historia, diversos tipos de conflicto han provocado otras clases de desplazamiento: éxodos, expulsiones masivas, exilio de poblaciones. El siglo XIX fue el siglo de las migraciones de gran amplitud; el siglo XX fue el de los refugiados. En total, las dos guerras mundiales obligaron a más de 100 millones de personas a abandonar su país. Al provocar el desplazamiento, la deportación o la expulsión de más del diez por ciento de la población europea (entre 50 y 60 millones de personas), la Segunda Guerra Mundial produjo una verdadera pesadilla migratoria. Asimismo, con el término del imperio británico, la división entre India y Pakistán obligó a 17 millones de personas a abandonar la región donde vivían, migración a la cual se agregó luego el éxodo de entre 6 y 8 millones de personas a raíz de la secesión de Bangladesh.

***

A comienzos del siglo XX, apenas, se creó un sistema de pasaportes y visas con bases sólidas para reglamentar el cruce de las fronteras. Hoy en día, a pesar del avance de los derechos humanos y la interdependencia económica, las fronteras y el derecho a la migración suelen ser el último bastión de la soberanía nacional en la era de la mundialización, mientras que los movimientos de población continúan bajo la forma de migraciones voluntarias o de desplazamientos forzados. Paralelamente, es casi imposible controlar eficazmente las actividades transfronterizas, pues los Estados están obligados a dejar sus fronteras abiertas para la circulación de mercaderías, capitales y servicios. De allí surge una contradicción entre sistemas jurídicos basados en la apertura y una retórica de la seguridad que justifican prácticas restrictivas y coercitivas en contra de los extranjeros. La reacción de los Estados frente a lo que sienten como una pérdida de control se tradujo, primero, en los atentados contra los refugiados y el derecho de los refugiados. Después de terminada la Guerra Fría, la represión mundial de las "migraciones ilegales" y el

endurecimiento de las restricciones impuestas en materia de migración hicieron del derecho internacional de los refugiados el obstáculo más importante para la soberanía.

***

Sin embargo, también se producen desplazamientos de población dentro de las fronteras nacionales. A finales del año pasado, el número de personas desplazadas en su propio país por un conflicto armado, una situación de violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos, sería superior a 20 millones, a nivel mundial. Naturalmente, las causas de los desplazamientos son múltiples y complejas. Dejando de lado los casos de catástrofes naturales o de desplazamientos inducidos por el desarrollo, las causas profundas de los desplazamientos suelen ser las que precisamente desencadenaron, o al menos contribuyeron a desencadenar, conflictos armados o situaciones de violencia. La pobreza, las consecuencias del cambio climático, la falta de recursos, la inestabilidad política, así como sistemas de gobierno y de justicia frágiles, son catalizadores posibles de los desplazamientos provocados por conflictos. Con frecuencia, esas mismas causas impiden el regreso de los desplazados y les dificultan el proceso de reconstrucción de su vida y recuperación de los medios de subsistencia. Las designaciones asépticas que se utilizan para calificar a las "personas desplazadas" no reflejan en absoluto la dura realidad a la que tienen que hacer frente en numerosas partes del mundo de hoy.

Una de las principales causas del desplazamiento forzado en conflictos armados sin duda es la inobservancia del derecho internacional humanitario. Los ataques contra civiles o los ataques indiscriminados, que la mayoría de las veces obligan a la población a huir, están prohibidos por el derecho humanitario. Además, las partes en los conflictos armados tienen la prohibición expresa de obligar a los civiles a huir de su hogar. Si se respetaran más esas disposiciones, sería posible evitar en gran medida los desplazamientos internos. Cuando éstos se producen, las personas que se desplazan dentro de su país tienen derecho a recibir la misma protección contra los efectos de las hostilidades y la misma asistencia que el resto de la población civil.

La elaboración de normas jurídicas fuera del derecho humanitario ha ampliado la protección de las personas desplazadas a otras situaciones. Diez años después de su adopción, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos siguen siendo un marco internacional importante para prestar protección y asistencia a las personas desplazadas. Se refieren también a los retos vinculados a los desplazamientos forzados, independientemente de la manera en que el derecho califique cada situación. Son aplicables también durante y después de un conflicto armado, al igual que en tensiones internas, situaciones de urgencia complejas o en catástrofes naturales. A escala regional, la nueva Convención de la Unión Africana sobre la Protección y la Asistencia de las Personas Desplazadas en África (Convención de Kampala), adoptada por la Cumbre especial de la Unión Africana el 23 de octubre de 2009, en Kampala, Uganda, considera el fenómeno en su globalidad. Esa Convención es el

primer tratado internacional que aborda la protección y la asistencia de las personas desplazadas dentro de su país y por ello mismo constituye un importante avance.

***

Cuando una crisis tan grave como súbita provoca desplazamientos masivos de población, es necesario lanzar en forma urgente una acción humanitaria. Debido a la naturaleza por lo general muy compleja y fluctuante de los desplazamientos, es difícil responder a las necesidades de las personas desplazadas y se debe tener una visión global de las necesidades de ayuda humanitaria de la población civil en toda crisis o situación de conflicto. Para las organizaciones humanitarias, es primordial prestar asistencia a todas las personas que necesitan ayuda y no sólo a las que se han visto obligadas a desplazarse. Sólo un enfoque de esa naturaleza permitirá ayudar a los habitantes de las regiones relegadas a recuperar cierta autonomía y salir adelante, atenuar las tensiones provocadas por la falta de recursos y evitar que esas personas tengan que alojarse en campamentos de desplazados.

Las más de las veces, la gran mayoría de las personas que viven en campamentos desean regresar a sus hogares, a menudo para recuperar sus tierras o sus bienes y retomar una vida normal, en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan. Por otro lado, la instalación de campamentos crea nuevos problemas difíciles de resolver y, de hecho, puede aumentar la vulnerabilidad de las personas desplazadas y los riesgos a los que están expuestas.

Prevenir los desplazamientos también es impedir que ese fenómeno se reproduzca una vez que las personas desplazadas han logrado retornar a sus hogares, se han instalado en la comunidad que los ha acogido, o se han asentado en alguna otra parte. El retorno o el reasentamiento deben realizarse en condiciones de seguridad y respetando la dignidad y la voluntad de las personas. Sin la decisión a largo plazo de atacar las causas profundas de los conflictos, los esquemas del desplazamiento interno y las crisis humanitarias pueden repetirse. A menos que la situación de las poblaciones desplazadas se estabilice eficazmente gracias a una protección y una asistencia adecuadas, hay pocas esperanzas de lograr una paz duradera.

***

Atacar el problema de los desplazamientos internos en todas sus dimensiones supone un esfuerzo enorme y concertado, tanto a nivel nacional como internacional. En 2007, la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconocía, por primera vez, que la migración, en su sentido amplio, figuraba entre los retos estratégicos de peso que había que afrontar en el futuro. Además, recomendaba a la Cruz Roja y a la Media Luna Roja que adoptaran un enfoque global para tomar en cuenta la dimensión humanitaria de la migración, independientemente del estatuto de los migrantes. Las necesidades y las vulnerabilidades de las personas que migran también deberían ser el factor determinante de la respuesta humanitaria que se decida dar, más allá del estatuto jurídico o de la

categoría a la que pertenezcan. Paralelamente, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y estas Sociedades, elaboraron directrices para tomar en cuenta las necesidades y las vulnerabilidades de las personas y las comunidades afectadas por los desplazamientos internos. Adoptadas en noviembre de 2009, esas directrices presentan las ventajas y el valor agregado del Movimiento en la respuesta global que da cada vez que se produce un movimiento de población, esencialmente a través de su red mundial sólidamente anclada en las comunidades.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Entrevista a William Lacy Swing*

William Lacy Swing es el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre 2003 y 2008, se desempeñó como Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la República Democrática del Congo; también dirigió la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental. Antes de ello, desarrolló una larga carrera en el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, durante la cual fue embajador en seis oportunidades.

***

La gente se desplaza por el mundo por todo tipo de razones, de orden político, económico u otro. ¿La OIM se ocupa de esas diferentes categorías de inmigrantes sin establecer diferencias o se concentra en ciertas categorías puntuales?

Ayudamos a todas las categorías de inmigrantes, pero nos ocupamos mucho de las personas desplazadas dentro de su propio país a causa de un conflicto, de los refugiados y de otros inmigrantes forzados, así como de los movimientos migratorios que cada vez con mayor frecuencia provocan el cambio climático y las catástrofes naturales. Sin embargo, el Informe 2008 de la OIM sobre el estado de la migración en el mundo concluye que, más que nunca en la historia de la humanidad, la mayor parte de las migraciones están ligadas, de una forma u otra, al empleo. Las migraciones laborales son el gran fenómeno del futuro, dadas las características demográficas y económicas, así como del mercado laboral actuales. Aunque el cambio climático sigue siendo un factor de migración (se calcula que, de aquí a 2050, serán entre 25 y 1.000 millones las personas afectadas por el cambio climático; 200 millones es la cifra que con más frecuencia se menciona), la gran mayoría de las migraciones está y estará ligada al empleo.

* Esta entrevista fue realizada el 6 de julio de 2009 por Toni Pfanner, redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*.

¿La OIM amplió su campo de acción para adaptarse a estas nuevas tendencias? ¿De qué manera ha evolucionado su trabajo a lo largo de los años?

Lo que no ha cambiado es que, desde su creación, la OIM es la única organización internacional que se ocupa de los desplazamientos de población en todos sus aspectos. Al principio, la gente pensaba que la OIM era una agencia de viajes, porque, después de la Segunda Guerra Mundial, dedicamos toda nuestra atención a los estragos causados por la guerra y el desempleo en Europa y desplazamos a grupos de personas hacia zonas como Australia, Canadá, Estados Unidos y América Latina, hacia países que tenían la costumbre de recibir refugiados e inmigrantes. Sin embargo, aun en aquella época, también se trataba de ayudar a los Estados miembros a satisfacer sus necesidades en materia de inmigrantes; les ayudábamos a elaborar políticas y a encontrar los medios para reclutar migrantes laborales, etc. Más tarde, durante la Guerra Fría, surgieron conflictos regionales en el Sudeste Asiático, África y América Central, y trabajamos mucho más en esas zonas. En 1990, después de la caída del muro de Berlín y el comienzo de la globalización, nos convertimos en una organización realmente mundial, si bien no tenemos la presencia universal de las Naciones Unidas o el CICR.

De todos modos, la OIM ha dado un gran paso adelante con el aumento de sus miembros, que pasaron de 67 países en 1998 a 127 en la actualidad. ¿A qué se debe ese crecimiento?

En gran parte, el mérito es de mi predecesor, que trabajó mucho para lograrlo. Durante los diez años que estuvo en funciones, duplicó la cantidad de miembros y cuadruplicó el presupuesto que, de 200 millones de dólares estadounidenses en un primer momento, alcanzó los 1.000 millones el año pasado. Durante ese periodo, el número de nuestras oficinas en el mundo pasó de 119 a 440, y nuestro personal, de aproximadamente 1.100 empleados a unos 7.000.

Su excelente trabajo se inscribió en un contexto muy prometedor. Hace quince años, o incluso doce, las cuestiones relativas a la migración suscitaban la indiferencia general; nadie quería hablar del tema. Hoy, prácticamente cada gobierno o institución en el mundo lleva a cabo actividades en ese ámbito, lo cual es bueno para nosotros, pues somos una organización demasiado pequeña para hacernos cargo de todo y, así, encontramos nuevos socios. Es evidente que, en la actualidad, estamos viviendo los mayores desplazamientos de población de la historia. No en porcentaje, sino en cuanto a la cantidad de personas que se desplazan. De aquí al año próximo, se estima que habrá 214 millones de migrantes internacionales en el mundo, contando los refugiados, los migrantes laborales, sus familias, los estudiantes y los jóvenes diplomados que van a trabajar al extranjero, etc. He señalado que, si esas personas formaran una nación, sería el quinto país más poblado. Los 305 mil millones de dólares que estas personas enviaron a los países en desarrollo el año pasado representan por sí solos un monto superior al producto bruto interno de Suiza y varios otros Estados miembros de la OIM. Por ese solo indicador, esa nación sería una gran potencia. Por supuesto, las migraciones tienen costos sociales, pues el tejido familiar se desgarra cuando el sostén de la familia no está presente. No debemos

olvidarlo. Pero, sin perder de vista estas cuestiones, nuestra organización se dedica, principalmente, a lograr que las migraciones sean organizadas y se efectúen en condiciones dignas.

Usted dijo que la migración laboral es un elemento esencial de los movimientos de población actuales, ¿a qué se puede atribuir ese fuerte aumento de la migración laboral?

Esa es la gran pregunta. La respuesta reside en las tendencias demográfica, económica y del mercado laboral. En el norte (Europa occidental, Estados Unidos, Canadá o Japón, por ejemplo), observamos un descenso muy importante de la tasa de natalidad y un envejecimiento de la población. En el sur, por supuesto, dadas las disparidades económicas, el mercado laboral siempre es excedentario, con demasiadas personas buscando trabajo y un desarrollo demasiado bajo para crear empleos. Entonces, nos guste o no, la realidad es que el desplazamiento sur-norte va a continuar en un futuro cercano. Sin embargo, no hay que olvidar que la migración sur-sur también es importante. En la región de África occidental, por ejemplo, la migración sur-sur es mucho más importante que la migración de esta región hacia Europa. Y, en Centroamérica, se han ido tantos trabajadores mexicanos a Estados Unidos que México ha creado visas temporarias de trabajo con entradas múltiples para que los guatemaltecos puedan ir y venir como trabajadores estacionales para paliar las faltas. Este tipo de fenómeno es muy común hoy en día. Entonces, contribuimos a buscar soluciones a los problemas de migración y a facilitar el intercambio de información. Seguimos prestando apoyo a 14 mecanismos consultivos regionales sobre las migraciones, que funcionan muy bien porque reúnen a los países de destino, de origen y de tránsito.

¿Por el aumento de las migraciones laborales los Estados tratan de limitar la acogida de refugiados, clasificándolos como inmigrantes más que como solicitantes de asilo?

Pienso que, hasta hace muy poco, había una tendencia a la disminución del número de refugiados y al aumento del número de personas desplazadas dentro de su propio país. Pero no observo una baja en el apoyo que se brinda a los refugiados. En Estados Unidos, por ejemplo, los contingentes tendieron más bien a aumentar y hoy se sitúan en un poco más de 77.000 personas por año. Yo diría que estas cifras van a seguir aumentando durante cierto tiempo, porque es la voluntad de la administración. Pero, seguramente, se verán limitadas por la situación financiera.

En Europa, este fenómeno puede deberse, en parte, a las presiones ejercidas por la migración laboral. Muchos países querrían seleccionar a los inmigrantes en función de sus competencias. Pienso que, para ellos, se trata mucho más que de un problema de inmigración, pues han abierto sus fronteras con el este y, cuanto más al este vamos, más permeables son las fronteras. En el flanco sur, en el Mediterráneo, Italia, Malta, Grecia y España hoy se ven ante el problema de la inmigración irregular. Lo cual ilustra el tipo de presiones que influyen en la actitud de tantos países europeos respecto de los flujos de refugiados.

En muchos países de destino, la resistencia a las migraciones también es bastante fuerte, pues la población tiene la impresión de que su identidad se ve amenazada. ¿Ustedes intervienen en ese tipo de situaciones?

Absolutamente, y sobre todo ahora, con la crisis económica, obviamente estamos preocupados por la pérdida de empleos y la reducción de los envíos de fondos a los países de origen. También tenemos miedo de que los niveles de ayuda pública al desarrollo y de inversión extranjera directa bajen durante este periodo. Pero nuestra mayor preocupación es que los gobiernos elaboren políticas discriminatorias que fomenten la xenofobia. Pienso que debemos luchar contra la tendencia que tienen algunos gobiernos a pensar que la solución al problema es devolver a los inmigrantes a sus países de origen, pues, en la fase de recuperación, van a necesitar a esas personas por lo que acabo de decirle sobre las tendencias demográficas y el mercado laboral. Se los puede devolver a sus países, pero inmediatamente después habrá que hacerlos regresar. También hay una cuestión de identidad nacional, pero eso ya está cambiando, aunque sólo sea con la creación de la Unión Europea.

Otro punto esencial es que los gobiernos y los medios de comunicación prestan mucha atención a lo que ellos llaman la inmigración ilegal, que nosotros llamamos inmigración irregular, ya que estos inmigrantes no tienen los papeles requeridos. Al mismo tiempo, se presta muy poca atención a la contribución que aportan los inmigrantes a nuestros países. Nosotros hacemos un gran trabajo de difusión de la información para educar a la opinión pública; por ejemplo, recientemente, hemos organizado una campaña en los medios de comunicación italianos sobre la contribución de los inmigrantes a la sociedad. En Sudáfrica y Ucrania, también tenemos proyectos directamente ligados a la lucha contra la xenofobia, debido al nivel de violencia contra los inmigrantes. Educar a las comunidades y trabajar con ellas para favorecer una mayor comprensión de los inmigrantes es una parte muy importante de nuestro trabajo.

¿De qué manera pueden gestionar las migraciones los países de destino frente a la presión de su población?

Es necesario encontrar un equilibrio entre el control y la facilitación de las migraciones. Sin una política de control, la facilitación de las migraciones no resulta creíble para la población. Hay dos elementos esenciales. En primer lugar, los gobiernos deben tener un enfoque global de la inmigración donde participen todas las dependencias del gobierno. Por ejemplo, un país puede confiar las cuestiones relativas a las migraciones al ministerio del Interior. En consecuencia, se pondrá el acento en las fronteras, la policía y la devolución de los inmigrantes irregulares, ya que ese es el papel de ese ministerio. Sin embargo, el ministerio de Asuntos Exteriores puede querer mantener una relación con los países de origen y no crear tensiones. Otros ministerios, como el de Asuntos Sociales, tendrán preocupaciones humanitarias y de derechos humanos. Si no tomamos en consideración todos esos elementos, tendremos una política desequilibrada que no servirá al interés nacional. Luego, todo eso debe inscribirse dentro de un marco de consulta regional para evitar los conflictos bilaterales que surgen porque las dos partes no se hablan.

El problema de la detención de los solicitantes de asilo o los inmigrantes, así como el de su devolución a sus países de origen puede volverse crítico en muchos casos. ¿Cómo conciben ustedes su papel en ese terreno? ¿Realizan actividades de protección?

No tenemos una misión formal en materia de protección, pero realizamos actividades en ese ámbito. Nuestro papel no incluye una misión de protección específica basada en un tratado, como en el caso del ACNUR, que respetamos y apoyamos. Pero realizamos mucha protección *de facto* porque trabajamos en zonas grises donde nadie más está presente, donde nadie puede o quiere hacerlo, o tiene el mandato para hacerlo. De más está decir que protegemos a las personas cuando estas lo necesitan.

La cuestión de los inmigrantes detenidos, justamente, forma parte de las zonas grises. En el mundo entero, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, decenas de miles de inmigrantes han sido encarcelados no por ser criminales, sino simplemente por encontrarse en una situación irregular. A menudo, los países dan otros nombres a esos lugares de detención, por ejemplo "centros para inmigrantes", pero no son sino centros de detención. En muchos países, las condiciones de detención son absolutamente espantosas y, si no entramos en esa zona gris y no vamos a ayudarlos concretamente, ya sea tratando de mejorar su situación, de brindarles asistencia o sólo estando presentes para apoyarlos, se marchitarán en la cárcel. Es muy difícil justificarlo *a priori*, pero, en un plano estrictamente humanitario, los inmigrantes detenidos realmente necesitan esa ayuda, y nosotros podemos brindársela.

¿Asesoran a los refugiados sobre los riesgos que puede ocasionar el regreso a sus países? ¿Cuál es su política cuando no están dispuestos a regresar?

Nuestra política es clara: sólo organizamos regresos voluntarios. No practicamos regresos forzados, de ningún tipo. Varios países europeos nos han pedido si podíamos sugerir a los inmigrantes que regresaran a sus países, o incitarlos a hacerlo. Me he negado. Nosotros no sugerimos, no incitamos. Si ellos recurren a nosotros y quieren regresar a sus países, los llevamos de regreso. Antes, les brindamos todas las informaciones necesarias, en especial sobre la situación en su país.

No obstante, a veces debemos evaluar cada caso particular. Cuando un gobierno decide devolver personas por la fuerza, nos encontramos frente a un dilema: ¿hay que ofrecer servicios de reintegración a inmigrantes que a menudo están desprotegidos y necesitan asistencia humanitaria? Debemos proceder sin prometerle al gobierno que los devuelve que vamos a hacerlo. Dicho esto, una vez que han regresado, están allí, y hay que enfrentar el problema. Si el gobierno del país de origen no dispone de servicios de reintegración, evaluamos seriamente la posibilidad de instaurarlos. Pero debemos proceder de una manera que no aliente al gobierno del país de destino a mandar de regreso a esas personas contra su voluntad.

¿Qué asistencia proponen a los refugiados que se reasientan en terceros países?

En el programa de reasentamiento de los refugiados y las personas desplazadas dentro de su propio país, a menudo trabajamos en estrecha colaboración con el ACNUR, que nos encarga la tarea de reinstalar a los refugiados en terceros países. La OIM se ocupa de los títulos de viaje y el transporte, efectúa exámenes médicos a fin de detectar enfermedades graves o contagiosas, como la tuberculosis, y trata a las personas enfermas hasta que estén en condiciones de viajar.

También brindamos muchas informaciones culturales a las personas reasentadas y tenemos un personal bien formado para esa actividad. Cuando, por ejemplo, reasentamos en Canadá a iraquíes que se encuentran en Jordania o Siria, nos aseguramos de que tengan ciertos conocimientos sobre el país, por ejemplo saber que allí hace frío... Intentamos prepararlas. Los japoneses acaban de pedirle a la OIM que organice sesiones de información cultural y cursos de japonés para algunos refugiados que se encuentran en campamentos del norte de Tailandia, donde están los refugiados de Myanmar, lo cual es excepcional. Japón va a integrar a esos refugiados en su sociedad, lo cual es una novedad. Nunca antes lo había hecho.

Hacemos muchas otras cosas. En especial, efectuamos un acompañamiento médico y brindamos asistencia en la etapa del tránsito, pero, esencialmente, el ACNUR nos solicita que reinstalemos refugiados en terceros países y nosotros intervenimos en cuanto un país de resentamiento nos contacta. Es muy complejo. Por ejemplo, mantenemos este tipo de colaboración con el ACNUR en Malasia, que no es miembro de la OIM y donde no tenemos oficinas, pero de donde reasentamos aproximadamente a 7.000 refugiados de Myanmar por año.

La OIM no forma parte de las Naciones Unidas, pero trabaja en estrecha colaboración con el ACNUR, por ejemplo. ¿Qué opina del lugar que ocupan ustedes dentro de las diferentes instituciones de las Naciones Unidas encargadas directa o indirectamente de cuestiones que tienen una incidencia en la migración? ¿Cuál es la estrategia?

Nuestros miembros reiteraron, en 2006, su decisión de no formar parte de las Naciones Unidas. Querían que siguiéramos siendo independientes. Pero, al mismo tiempo, deseaban que siguiéramos reforzando nuestros vínculos con las Naciones Unidas. El resultado es que hoy formamos parte de todos los equipos de la ONU en el mundo. Dirigimos el grupo de gestión de los campamentos en caso de catástrofes naturales y también formamos parte del Comité Permanente entre Organismos (IASC).

Encontrar nuestro papel es un difícil ejercicio de equilibrio, pero pienso que lo hemos logrado y que hoy tenemos nuestro lugar. Nuestro punto débil es que, en general, durante una emergencia o una catástrofe, somos la única organización presente que no tiene dinero, aunque a menudo contamos con una presencia operacional en los lugares adonde las demás organizaciones no van. Cuando ocurre algo, debemos arreglarnos para encontrar dinero rápidamente. También utilizamos fondos de las Naciones Unidas, como el Fondo Central de Intervención para Emergencias Humanitarias y el Fondo para la Consolidación de la Paz, y mantenemos una excelente relación con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Sin

embargo, disponemos de un solo Fondo de Emergencia propio, que utilizamos para los inmigrantes que han quedado bloqueados en algún lugar. Debemos conseguir fondos a fin de poder actuar rápidamente; a lo largo de los años, nos hemos ganado la reputación de ser rápidos, económicos y, también, bastante discretos.

No obstante, por nuestro funcionamiento, estamos mucho más cerca del sector privado que de las Naciones Unidas. Por nuestro modo de operar, sin duda a quien más nos acercamos es al Programa Mundial de Alimentos, puesto que desplegamos operaciones en el terreno. Pero nosotros vamos más lejos, también hacemos mucha política, sobre todo desde que nos hemos convertido en una organización mundial. Es por eso que buscamos un jefe de misión que sea muy competente en el plano operacional, pero también muy moderado en el plano político, un diplomático que sea creíble ante las Naciones Unidas y el cuerpo diplomático, pero que también sea capaz de conducir un proyecto.

¿Qué abarcan las actividades políticas de la OIM? ¿Intentan desarrollar un derecho internacional de la migración?

Brindamos mucho asesoramiento para elaborar una legislación nacional sobre las migraciones, poniendo a disposición leyes extranjeras comparables, examinando las mejores prácticas y asesorando sobre los elementos que hacen a una buena ley y aquellos que pueden plantear problemas. Del mismo modo, ayudamos a los gobiernos a elaborar leyes para luchar contra el tráfico de personas. También informamos a los Estados y otros actores sobre el contenido de las normas del derecho internacional.

Aunque no formemos parte de ningún órgano de decisión de la ONU, ni siquiera en calidad de observadores, tratamos de hacer oír nuestra voz en cada gran debate y en cada negociación importante sobre las migraciones. La OIM participa en el Grupo Mundial sobre Migración (que obra en favor de una aplicación más amplia de las normas y los instrumentos relativos a la migración, así como de la adopción de políticas de migración coherentes) y en el Foro Económico Mundial, donde formamos parte de la Alianza Mundial por las Migraciones. También queremos participar del seguimiento de la Cumbre de las Américas. Es importante para la OIM, y he insistido para que conserváramos nuestro lugar dentro del Grupo de Trabajo conjunto de la Cumbre.

Sin embargo, tuvimos que ser muy prudentes. Aunque brindamos asesoramiento político, la mayoría de los Estados miembros desean intensamente que la OIM no se vuelva un órgano normativo.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja —en particular las Sociedades Nacionales— realiza algunas actividades que también se vinculan con el problema de la migración, por ejemplo, el restablecimiento del contacto entre familiares. ¿Cuál es la interacción de la OIM con el Movimiento de la Cruz Roja?

No trabajamos en todos lados con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, pero cuando podemos lo hacemos, por ejemplo en Irak, Siria, e incluso en Kenia, cuando se produjeros actos de violencia después

de las elecciones. Hemos trabajado en estrecha colaboración con la Cruz Roja de Kenia para preparar nuestra acción humanitaria: instalación de campamentos y distribución de socorros alimentarios y no alimentarios. Le doy otro ejemplo: Italia. El centro de recepción de inmigrantes de Lampedusa, donde trabajamos en conjunto con la Cruz Roja Italiana, el ACNUR y otros organismos, debía ser un modelo para reproducir en otras partes del mundo, en lugares como las islas griegas. Pero el nuevo gobierno ha cambiado de política respecto de ese centro. Sin embargo, cada vez que voy a Roma, voy a visitar la Cruz Roja Italiana. Es un actor muy importante, y nosotros valoramos mucho nuestra relación con ellos.

Lo que he descubierto sobre el CICR a lo largo de los años es que, para trabajar con él, hay que tenerle confianza y aceptar que conserve todas las informaciones que le damos. Siempre he respetado la integridad institucional del CICR. La respeto porque sé que, al fin de cuentas, cuando todos se van, el CICR es el único organismo que se queda y que realmente puede hacer algo.

Los programas que llevan a cabo en las zonas de conflicto —Afganistán o Sudán, por ejemplo— abarcan muchos ámbitos y comprenden actividades como las operaciones de asistencia y la estabilización comunitaria. ¿Cuál es la relación entre esos programas y la cuestión de las migraciones?

Los Estados miembros están divididos respecto de cuál es el verdadero papel de la OIM. Están los que son estrictamente constructivistas y privilegian únicamente el mandato fundamental, que quisieran ver definido de una manera muy estricta. Otros quieren que seamos mucho más flexibles. Yo estoy más bien a favor del enfoque flexible, pues veo una clara relación entre la migración y otras actividades. Por ejemplo, los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) que conducimos o hemos conducido en cerca de 30 países, en especial desmovilizando y reintegrando a ex combatientes tamiles en Sri Lanka. Sin estabilidad política y comunitaria, habrá una fuerte presión migratoria, la gente se irá. Existe, pues, un vínculo muy estrecho con las migraciones.

Probablemente, algunas de nuestras actividades lo sorprenderán; por ejemplo, hemos instaurado el programa alemán de compensación para las víctimas de crímenes de guerra nazis. Allí también realizamos esas actividades (pedidos de compensación territorial e inmobiliaria), pues contribuyen a estabilizar el país. Participamos en muchos programas similares, estudiando cada caso en particular. Actualmente, lo hacemos en Irak y Sierra Leona.

En Indonesia, capacitamos a la policía de Aceh. Eso no es del agrado de todos nuestros miembros y muchos preguntan qué tiene que ver eso con las migraciones. Y bien, tenemos una estrategia de 12 puntos elaborada en junio de 2007. En nuestro presupuesto anual, ponemos cada proyecto que realizamos en relación con uno de los 12 puntos. El programa de Aceh, por ejemplo, estaba ligado a tres de los puntos. Les respondo que pueden no estar de acuerdo conmigo o con mi interpretación de los vínculos con la estrategia, pero que deben decirnos si quieren seguir procediendo de esa manera. Hasta ahora, la mayoría ha querido que nos mantuviésemos flexibles, pues somos operacionales.

Dirigir esa "nación" de 200 millones de inmigrantes, por así decirlo, es una tarea de peso. ¿Cómo establecen sus prioridades?

Sin duda, es una tarea de gran peso. Tenemos un presupuesto muy limitado y dependemos de los fondos proporcionados por nuestros donantes. Pero la migración no es una cuestión precisa y claramente definida. Ese complejo proceso que consiste en desplazarse de un país a otro, o dentro de un mismo país, pone de manifiesto muchos problemas. Cada elemento contribuye al cuadro general. Por ejemplo, de nuestro trabajo se desprende que luchar contra el tráfico de seres humanos consiste en ayudar a las víctimas no sólo a recuperarse física, emocional y económicamente de su dolorosa experiencia, sino también a superar la estigmatización y la discriminación de que son objeto, a fin de que puedan volver a ser miembros de pleno derecho de la sociedad. Si no hacemos nada para actuar sobre la demanda, el problema no tendrá fin. Si los gobiernos no adoptan leyes lo suficientemente estrictas contra el tráfico, los traficantes siempre escaparán de las acciones judiciales aprovechando los vacíos jurídicos, y si las personas encargadas de aplicar la ley no comprenden bien el problema o no disponen de leyes adecuadas, no podrán ni proteger a la víctima ni poner a los traficantes tras las rejas.

No se puede aislar un solo componente y actuar sólo sobre él, ya que así no se puede ayudar realmente a la persona. Eso es lo difícil cuando se trabaja en el terreno de las migraciones.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La acción del CICR frente a los desplazamientos internos: fortalezas, desafíos y restricciones

Jakob Kellenberger

Jakob Kellenberger es el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja

Resumen

Dada la naturaleza por lo general muy compleja y fluctuante de los desplazamientos, es difícil satisfacer las necesidades de las personas desplazadas: la respuesta debe ser flexible para poder adaptarla a los diferentes contextos. La acción humanitaria del CICR está guiada por la vulnerabilidad y las necesidades de todas las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, incluidas, por supuesto, las personas desplazadas, cuya vulnerabilidad suele ser (aunque no automáticamente) exacerbada por su situación particular. Por ello, es natural que la protección y la asistencia ofrecidas a las personas desplazadas sean centrales en las actividades del CICR. Para definir las necesidades y responder a ellas, el CICR toma en cuenta el contexto global en que se producen los desplazamientos internos, así como a todas las personas afectadas. Su objetivo es promover la capacidad de las comunidades vulnerables de satisfacer sus propias necesidades, a fin de evitar su desplazamiento, o de fortalecer su capacidad de acoger a personas desplazadas. Sin embargo, cuando es necesario, el CICR también actúa prestando ayuda de emergencia en campamentos de desplazados, en coordinación con otros organismos internacionales a fin de optimizar la respuesta.

***

Hoy en día, los desplazamientos internos de población tal vez sean uno de los desafíos más difíciles de enfrentar en el plano humanitario. Sus consecuencias, no sólo en los millones de personas desplazadas, sino también en las innumerables familias de acogida y las comunidades locales, es muy difícil, si no imposible, de medir. Responder a sus necesidades de protección y asistencia —a menudo en ausencia de autoridades nacionales que asuman su responsabilidad al respecto— exige un inmenso esfuerzo concertado de toda la comunidad internacional.

Frente a un desafío humanitario de semejante amplitud, el CICR es sólo uno de los múltiples actores que desempeñan, cada uno, su papel específico. En los últimos años, el CICR ha sentido cada vez más la necesidad de definir su posición frente a la problemática de las personas desplazadas en el interior de su propio país (en adelante, "desplazados internos") y de determinar cómo se inscribe su enfoque operacional dentro del marco normativo e institucional internacional instaurado para abordar los desplazamientos internos. Antes que nada, la Institución se ha interrogado sobre lo que ese posicionamiento podría significar en la práctica o, para decirlo de otro modo, sobre las ventajas o los límites de su enfoque allí donde su acción es decisiva, es decir en el terreno.

A fin de responder a estos interrogantes, conviene considerar los diversos aspectos del problema, en especial la potencial complejidad de los diferentes tipos de desplazamiento y de retorno, el fenómeno de los campamentos en oposición a una estadía temporaria en una familia de acogida, los criterios que permiten evaluar la vulnerabilidad y orientar la acción humanitaria, así como también la coordinación y la reforma de las acciones humanitarias de las Naciones Unidas.

El enfoque del CICR

La posición operacional del CICR respecto de las personas desplazadas se ha percibido de diversas maneras, a veces incluso muy críticas. En noviembre de 2008, en una intervención que hiciera sobre el tema de los desplazamientos internos frente a una asamblea de Estados donantes en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, uno de los participantes me preguntó con total sinceridad: "¿Desde cuándo se ocupa el CICR de los desplazados internos? Yo creía que la Institución no los reconocía como categoría aparte en el derecho humanitario".

La realidad presenta muchos más matices. Por lo general, la acción humanitaria del CICR está guiada por el grado de vulnerabilidad y por las necesidades esenciales de todas las personas afectadas por un conflicto armado o por otras situaciones de violencia, incluidos, por supuesto, los desplazados internos. De modo que prestar protección y asistencia a las personas desplazadas es uno de los elementos centrales del cometido y las actividades del CICR.

No cabe ninguna duda de que la población civil queda en una situación de mayor vulnerabilidad si se la obliga a desplazarse. En efecto, los desplazados internos se encuentran privados, a menudo de manera brutal, de su marco de vida habitual por lo que respecta a la seguridad, el apoyo comunitario, la capacidad para asegurar su propia subsistencia, así como también al acceso a los alimentos, el agua

y la vivienda. Esas privaciones reducen considerablemente su capacidad de satisfacer sus necesidades más básicas. Asimismo, es muy frecuente que las personas desplazadas tengan necesidades particulares en materia de protección, pues corren un riesgo mayor de verse separadas de sus familiares y son particularmente vulnerables a los ataques durante el desplazamiento.

Los desplazados internos rara vez forman un grupo homogéneo y, sin lugar a dudas, el desplazamiento tiene consecuencias diferentes en hombres, mujeres, niños o niñas en función de sus papeles sociales y económicos específicos y de las razones que originan su desplazamiento.

Por lo general, las mujeres y los niños pagan el precio más alto. La vulnerabilidad de las mujeres puede verse acentuada por factores como la pérdida del sostén de la familia, un riesgo mayor de sufrir violencias sexuales o la necesidad de cuidados de salud reproductiva. Están particularmente expuestas a actos de violencia durante su huida en las rutas o en los campamentos o asentamientos improvisados y sus alrededores. Pero a menudo las mujeres dan muestra de una fuerza y una resistencia notables, alimentan a toda su familia y dirigen a su comunidad tanto en momentos de crisis aguda como durante desplazamientos prolongados. También pueden aportar una importante contribución social y económica o desempeñar un papel clave en el momento del retorno o el reasentamiento, y ese es un potencial que no se debe subestimar.

Los niños, en cambio, son particularmente vulnerables, sobre todo si, durante el desplazamiento, son separados de sus familiares.

El CICR tal vez no está de acuerdo con otras organizaciones humanitarias en lo relativo a la siguiente cuestión: si bien reconoce que el desplazamiento interno puede agravar la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por un conflicto armado, no considera que las personas desplazadas sean automáticamente más vulnerables que los civiles que no se encuentran en situación de desplazamiento. Muchos de los que se han quedado (por lo general, personas de edad y enfermos) pueden encontrarse en una situación mucho más precaria que los que han podido huir. Sobrecargadas por la afluencia de desplazados, las familias de acogida, que a menudo comparten con ellos sus escasos recursos, también pueden ser extremadamente vulnerables y necesitar ayuda humanitaria.

A la hora de determinar cuáles son las necesidades y de responder a ellas, el CICR evalúa el problema del desplazamiento interno en su conjunto, tomando en consideración todas las categorías de personas afectadas: de las que huyen de sus casas a las que regresan a su lugar de origen, sin olvidar a las que no pueden huir o las que deciden quedarse por diversas razones. Se esfuerza por responder a las necesidades más apremiantes, de manera flexible y adaptable, en función de las circunstancias particulares que prevalecen en un contexto determinado. Así pues, a veces debe proporcionar socorros en campamentos para personas desplazadas, pero, en general, sólo lo hace a corto plazo y cuando otras organizaciones humanitarias no pueden actuar por razones diversas. En sus decisiones operacionales y sus estrategias, el CICR prioriza los esfuerzos de prevención y se esfuerza por lograr que el desplazamiento no se produzca. Es por ello que, en zonas de conflicto como

Darfur, República Democrática del Congo, Sri Lanka, Filipinas y muchas otras, brinda todo un abanico de servicios a la población que se encuentra en zonas de riesgo e invita expresamente a todas las partes a respetar las obligaciones que les corresponden en virtud del derecho internacional humanitario (DIH), que también sirve para proteger a las poblaciones vulnerables si, a pesar de todo, han sido desplazadas.

El CICR se esfuerza por promover la autosuficiencia económica de las comunidades vulnerables para contribuir a evitar desplazamientos o, llegado el caso, a aumentar la capacidad de las comunidades para albergar a personas desplazadas, reforzando los mecanismos de supervivencia ya existentes. En Darfur, por ejemplo, ha brindado, desde 2004 y en distintos grados, una asistencia de emergencia en varios campamentos de desplazados internos[1], en particular cuando otras organizaciones humanitarias no estaban en condiciones de hacerlo. Sin embargo, el CICR se esfuerza por ayudar, especialmente, a los habitantes de las zonas rurales y alejadas para que alcancen la mayor autosuficiencia posible. Para ello, distribuye semillas para cultivos de víveres y cultivos comerciales, así como también herramientas agrícolas, repara los sistemas de aprovisionamiento de agua y contribuye a brindar servicios veterinarios. Ese es sólo un ejemplo de las actividades que realiza el CICR en la fase de emergencia de una operación, dentro de una óptica de desarrollo a más largo plazo. Cuando hay desplazamientos de población, el CICR se esfuerza por responder a las necesidades no sólo de las poblaciones desplazadas, sino también de las comunidades de acogida, la población local, así como las personas desplazadas que regresan a sus hogares.

Esa es la teoría. Ahora bien, antes de abordar en detalle los aspectos prácticos de esta problemática, tal vez sería útil recordar que, en los últimos años, el marco internacional para la asistencia de las personas desplazadas no ha cesado de crecer y por qué el fenómeno del desplazamiento interno suscita cada vez más atención.

El CICR en un marco internacional en expansión

Cualquiera sea la posición o la política que se adopte en materia de desplazamiento, no podemos negar que la problemática general ha alcanzado dimensiones considerables. Si bien es cierto que nadie sabe exactamente cuántas personas desplazadas hay en el mundo (según una estimación de fines de 2008[2], serían 26 millones), también se sabe que su número supera ampliamente el de los refugiados. Y, pese a la envergadura de este problema a nivel mundial (o a causa de esta), la atención de la comunidad internacional por lo general se ha centrado más en los refugiados, habitualmente mucho más visibles que los desplazados internos.

1 En especial en el de Gereida (v. la sección sobre la prevención y el fenómeno de los campamentos).

2 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC): *Global Overview of Trends and Developments in 2008*, mayo de 2009, p. 9, disponible en http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument (consultado el 21 de agosto de 2009).

Contrariamente a los refugiados, los desplazados internos aún no están cubiertos por un convenio internacional específico, lo cual a veces lleva a pensar que existe un vacío en el marco jurídico que debe protegerlos. No obstante, si bien el derecho pertinente no hace referencia de forma explícita a los desplazados internos, siempre existen disposiciones a las que se puede recurrir para proteger a las personas desplazadas, a aquellas que no han podido partir y a otros grupos afectados.

Cuando las personas sufren un desplazamiento forzado en el interior de su país, la legislación nacional es la primera fuente de derecho y debería prever garantías relativas a la protección y la asistencia que se debe brindar a las poblaciones afectadas. No obstante, esa legislación no siempre toma en consideración las circunstancias extraordinarias que implican los desplazamientos internos.

Aunque la responsabilidad de proteger a los desplazados internos y de responder a sus necesidades esenciales corresponde, en primer lugar, al Estado o las autoridades que controlan el territorio en el que se encuentran, muy a menudo estas no quieren o no pueden cumplir con esa obligación. En consecuencia, muchos desplazados quedan expuestos a nuevos actos de violencia, a la malnutrición y a las enfermedades, y suelen verse forzados a huir repetidas veces.

El derecho internacional humanitario, que es jurídicamente vinculante para los Estados y los actores no estatales, debería ser suficiente para resolver la mayoría de los problemas de desplazamiento interno ligados a conflictos armados. De hecho, a menudo los desplazamientos son el resultado de violaciones de esa rama del derecho cometidas durante un conflicto armado, o del incumplimiento de otras normas, como las de los derechos humanos, concebidas para proteger a las personas en situaciones de violencia. En ese contexto, algunas disposiciones del derecho internacional humanitario son particularmente pertinentes, a saber: la prohibición de lanzar ataques contra los civiles y los bienes de carácter civil, la prohibición de los ataques indiscriminados, la prohibición de utilizar la hambruna contra los civiles como método de guerra y de destruir los bienes indispensables para su supervivencia, y la prohibición de ejercer represalias contra los civiles y los bienes de carácter civil. Por lo general, los civiles se ven forzados a abandonar sus hogares por violaciones de esas normas.

Cuando hay civiles que huyen de una zona de conflicto, probablemente significa que las partes en ese conflicto son indiferentes a los derechos de los que estos gozan en virtud del derecho internacional humanitario o que se sustraen deliberadamente a sus responsabilidades. El derecho humanitario prohíbe expresamente que cualquier parte en un conflicto armado fuerce a los civiles a abandonar sus hogares[3]. Asimismo, otorga a los desplazados internos la misma protección frente a las consecuencias de las hostilidades y la misma asistencia que al resto de la población civil[4]. Los Estados y cualquier otra parte en un conflicto tienen la

3 Art. 17, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra des 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 8 de junio de 1977 (en adelante, PA II).

4 Por ejemplo: arts. 13 y 14, PA II; Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario,* , Volumen I: Normas, CICR, Buenos Aires, 2007. Normas 1, 2, 7, 11 y 15.

obligación de permitir el paso de los socorros y de autorizar la asistencia necesaria para la supervivencia de los civiles, hayan sido desplazados o no[5].

El DIH y el derecho internacional de los derechos humanos apenas mencionan el regreso y el reasentamiento de las personas desplazadas u otras soluciones sostenibles al tema del desplazamiento. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[6] —elaborados en 1998 por el Representante Especial del Secretario General para los desplazados internos de las Naciones Unidas, Francis Deng— subrayan que las autoridades nacionales son las responsables de crear las condiciones que permitan un regreso sin riesgos, voluntario y digno, así como proporcionar los medios para ayudar a las personas desplazadas a buscar de forma voluntaria soluciones sostenibles en un marco de total seguridad y dignidad. El CICR contribuyó a la elaboración de los Principios Rectores y presta apoyo para su difusión y su aplicación. Uno de los problemas de los Principios Rectores es que —si bien se fundan en un derecho existente (derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos)— muchos Estados aún los consideran como no vinculantes e incluso como una injerencia en una cuestión que depende de su soberanía.

Habida cuenta de la amplitud de la problemática de los desplazamientos internos, ningún actor tiene la capacidad de instaurar por sí solo una estrategia completa. A menudo, cuando se requieren actividades humanitarias a gran escala, son muchas las organizaciones humanitarias que intervienen, lo cual las obliga a coordinar sistemáticamente sus esfuerzos y a buscar la manera de explotar de la mejor manera posible sus recursos, sus capacidades y sus competencias a fin de optimizar sus efectos globales. El CICR siempre ha sido favorable a la idea de trabajar en coordinación con otros actores, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas —y, en cambio, se ha negado a la idea de ser coordinado por estos—, a fin de aprovechar al máximo la acción humanitaria y de responder mejor a las necesidades de las personas afectadas por conflictos armados o por otras situaciones de violencia. Ese ya era el caso cuando, en 1999, a falta de una organización única autorizada a brindar protección y asistencia a los desplazados internos, el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas desarrolló un sistema de acción concertada. Cuando ese tipo de acción fue reemplazado, efectivamente, por las diversas reformas humanitarias consecutivas al Examen de las Intervenciones Humanitarias de 2005[7], el CICR siguió apoyando los esfuerzos tendientes a mejorar y reforzar la acción de las distintas instituciones en favor de las personas desplazadas.

Implementado en 2006, el enfoque de "responsabilidad sectorial" ("*cluster approach*") —por el cual el ACNUR se ha comprometido a asumir la dirección del grupo de organizaciones encargadas de la protección de las personas desplazadas,

5 Art. 18, PA II; Henckaerts y Doswald-Beck, v. nota 4 *supra*, Norma 56.

6 Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país, Doc. ONU E/CN.4/1995/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998, retomados en la *International Review of the Red Cross*, N.º 831, septiembre de 1998, pp. 585-597.

7 Naciones Unidas, Examen de las intervenciones humanitarias, Nueva York/Ginebra, agosto de 2005.

la administración y la coordinación de los campamentos y refugios de emergencia, en el marco de la reforma de las Naciones Unidas— apuntaba claramente a lograr una mayor coherencia, responsabilización y previsibilidad en el ámbito de la acción humanitaria global en favor de las personas desplazadas. Aunque el CICR considera que el hecho de adherirse formalmente a ese enfoque es incompatible con su concepción del principio de independencia, asiste a reuniones grupales en el terreno en calidad de observador.

Si bien una mejor coordinación y un mayor diálogo son absolutamente esenciales para evitar las lagunas y las duplicaciones en la determinación de las necesidades, también es muy evidente que, para lograr una coordinación real y eficaz, se ha de lograr el verdadero respeto de ciertos principios esenciales, en lugar de adoptar mecanismos y procedimientos cada vez más sofisticados. En efecto, ha habido progresos en ese sentido, pero no caben dudas de que el camino por recorrer aún es largo. La honestidad y la transparencia sobre puntos fundamentales como el número de beneficiarios, las capacidades operacionales (en especial, el acceso humanitario y la confiabilidad de los colaboradores operacionales), así como sobre las normas, son elementos esenciales si deseamos que la coordinación humanitaria sea eficaz. El CICR es absolutamente favorable a esa coordinación, a condición de poder conservar una completa autonomía en sus procesos de toma de decisiones, de que esa coordinación no opaque su identidad de actor humanitario neutral e independiente y, por último, de que la coordinación aporte un verdadero valor agregado en el plano humanitario para los beneficiarios.

La situación en la práctica

¿Qué significan estas políticas y posiciones en la práctica para las personas afectadas por una catástrofe natural o un conflicto armado?

Uno de los factores esenciales que dificultan la implementación, en la práctica, de una acción humanitaria bien coordinada en favor de las personas desplazadas reside en la naturaleza misma, a menudo compleja y extremadamente cambiante, de todo desplazamiento de población. Una situación que ilustra bien esa complejidad, y sobre la cual me detendré un poco más en detalle, es la que prevalece en la República Democrática del Congo (RDC) —en particular en la provincia de Kivu Norte—, donde el CICR realiza una operación de gran envergadura.

En Kivu Norte, se estima que hay varios cientos de miles de personas que huyeron de sus hogares tras las operaciones militares conjuntas lanzadas en la región contra milicias hutus, a principios de 2009, por los ejércitos congolés y ruandés, principalmente en los distritos de Lubero, Walikale y Masisi. Según las Naciones Unidas, el número total de desplazados internos en Kivu Norte se elevó a unos 707.000, mientras que unas 350.000 personas regresaban a "zonas estabilizadas" de Kivu Norte y Kivu Sur. En cuanto al número total de personas desplazadas en el Congo, principalmente en Kivu Norte y Kivu Sur y la Provincia Oriental, entonces se estimaba en 1,4 millones. En 2003, se había alcanzado el récord, con cerca de 3,4

millones de personas desplazadas en el país, principalmente en esas tres mismas provincias[8].

No obstante, la mayoría de las organizaciones humanitarias presentes en el este del país seguramente coincidirían en que la fiabilidad de esas cifras es muy relativa. Tal situación se explica, esencialmente, por la falta de acceso a las poblaciones desplazadas debido a la inseguridad y el mal estado de las rutas, la ausencia de control y los movimientos continuos de las personas recientemente desplazadas y de aquellas que regresan a su lugar de origen. Podemos afirmar sin equivocarnos que nadie conoce el número de desplazados internos en Kivu Norte o, de manera más general, en todo el país. Asimismo, se plantean otros interrogantes respecto del porcentaje de "antiguos desplazados", del momento en que un desplazamiento llega realmente a su fin y en que la asistencia ya no es necesaria y de las razones exactas por las cuales los desplazados internos constituyen un grupo más vulnerable que otros (si eso es realmente así). Debates sobre los cuales los distintos organismos no logran ponerse de acuerdo y que, por lo tanto, no se traducen en un enfoque común y coherente en el terreno.

En la RDC, observamos cuatro tipos principales de desplazamiento interno, lo cual aumenta aún más la dificultad para hacerse una idea precisa del número de personas desplazadas y sus necesidades. Un desplazamiento puede ser "reactivo", tras un ataque o cualquier otro acontecimiento particular, o "preventivo", por temor a un ataque o a otros actos de violencia. Puede ser de naturaleza "pendular", cuando hay personas que regresan a su región de origen, sea durante el día, sea en forma intermitente, en el momento de las siembras o según los periodos escolares (a veces ocultándose en el bosque durante una o varias noches)[9], o "itinerante", cuando las personas se desplazan de un lugar a otro, a menudo en busca de asistencia humanitaria.

En la República Democrática del Congo, la mayoría de las veces, las personas desplazadas son alojadas por familias de acogida y regresan a sus hogares de manera intermitente. Cerca del 70% de los desplazados internos que hay en el país aún vive en la casa de familias de acogida o en comunidades de acogida, aunque, desde hace aproximadamente un año, el porcentaje de desplazados que viven en campamentos oficiales o asentamientos "espontáneos" está aumentando de manera considerable. En abril de 2009, Kivu Norte contaba con once campamentos para desplazados internos administrados por organizaciones no gubernamentales internacionales bajo la coordinación del ACNUR y con unos ochenta refugios espontáneos instalados, por ejemplo, en edificios públicos como iglesias o escuelas y que, por lo general, sólo recibían una ayuda esporádica y limitada. Este fenómeno se explicaría, principalmente, por las siguientes razones: la creciente "saturación" de las comunidades de acogida sobrecargadas por la afluencia de desplazados internos

8 Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, *27° informe del Secretario General sobre la misión de la ONU en la República Democrática del Congo*, 27 de marzo de 2009.

9 Katherine Haver, *Out of site: building better responses to displacement in the DRC by helping host families*, Oxfam International Research Report, septiembre de 2008, p. 10, disponible en: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/out-of-site-drc-0908.pdf(consultado el 25 de agosto de 2009).

(que se traduce en un deterioro de la situación económica y, a veces, en tensiones entre las personas desplazadas y aquellas que las reciben); la prolongación de los periodos de desplazamiento y el efecto de atracción que provocan los recursos disponibles en mayor cantidad en los campamentos, por lo general abastecidos por organizaciones humanitarias, mientras que los desplazados que viven con familias de acogida, y las propias familias de acogida, no suelen recibir asistencia. En efecto, es evidente que la orientación selectiva, la distribución y el seguimiento de la asistencia son más fáciles de realizar en las estructuras controladas de los campamentos, donde la ayuda también es menos visible. En Kivu Norte, los constantes movimientos de población, combinados con los problemas de acceso, dificultan la tarea de censar y asistir a los desplazados internos que viven con familias de acogida.

Las consecuencias propiamente dichas que tiene una situación tan compleja y cambiante como el desplazamiento interno —y que examinaremos a continuación— sobre la acción humanitaria son considerables y subrayan la necesidad de un enfoque flexible adaptado a cada contexto. En efecto, resulta claro que es imposible recurrir a un enfoque "multiuso" para situaciones tan diferentes como la de la RDC, que se distingue por crisis de desplazamiento crónicas y agudas, la de Colombia, que conoce una situación de desplazamiento endémico, esencialmente urbano, la de Liberia o Uganda, ambos marcados por el regreso y la reinserción de los antiguos desplazados, o bien la del noroeste de Pakistán, golpeado desde mayo de 2009 por nuevos desplazamientos masivos de población en regiones ampliamente inaccesibles. Sin embargo, a la comunidad humanitaria en su conjunto le sigue costando proponer soluciones coherentes y adaptadas a cada situación, que permitan responder a las necesidades extremadamente diversas que surgen en los desplazamientos de población.

¿A quién ayudar primero?

Sin lugar a dudas, los desplazados internos —en el caso de algunos, en varias oportunidades— tienen necesidades de protección específicas, en particular las mujeres y los niños. Se exponen a actos de violencia tanto durante la huida en las rutas, como en los campamentos o los asentamientos espontáneos, así como también en las proximidades de estos. A veces, los campamentos de desplazados han sido el blanco directo de ataques o saqueos por parte de grupos armados, y algunas personas han terminado siendo asesinadas o amenazadas de muerte, en especial por combatientes desmovilizados. Allí también se han registrado secuestros y casos de violencia sexual. Asimismo, las familias desplazadas corren un riesgo mayor de verse separadas, lo cual se traduce en un aumento de la cantidad de niños separados de sus padres que, con frecuencia, quedan en situación de "niños no acompañados".

Sin embargo, de manera global, en cualquier contexto de violencia generalizada, la cuestión de la protección abarca a todos los grupos de la población civil, no sólo a las personas desplazadas. Cuando se producen desplazamientos debido a un conflicto armado, donde las diversas fases de la crisis suelen superponerse,

puede resultar muy difícil —y francamente poco deseable— dar más prioridad a las necesidades de las personas desplazadas que a las de otros grupos muy vulnerables. En el este de la RDC, por ejemplo, la protección de todos los civiles sigue siendo una grave preocupación, en especial debido al clima de impunidad reinante. Todas las partes en el conflicto armado centrado en Kivu Norte han sido culpables de una serie de actos de violencia contra civiles.

La desastrosa situación que vive la RDC —una de las peores del mundo— afecta a gran parte de la población civil, aun en las zonas que no están afectadas por el conflicto. Esta situación se explica por la combinación de crisis agudas que vienen a sumarse a conflictos armados localizados, a la inseguridad generalizada, a catástrofes naturales y a epidemias, así como a crisis profundas debidas a problemas estructurales provocados por el derrumbe de los servicios públicos[10]. Es difícil delimitar con claridad las consecuencias de estos distintos problemas, pues algunas regiones del país que escapan a la guerra registran tasas de mortalidad y malnutrición más elevadas que otras regiones desgarradas por un conflicto armado[11].

Según la última encuesta sobre mortalidad realizada en el país por el *International Rescue Comittee*, 5,4 millones de personas habrían muerto a causa de los conflictos armados y sus efectos persistentes entre 1998 y 2007. La mayoría de los decesos fueron causados por enfermedades que pueden prevenirse o curarse fácilmente, como el paludismo, la diarrea, la neumonía, la malnutrición o por problemas de salud neonatal, consecuencias indirectas del colapso del sistema sanitario y de una economía moribunda. Sólo el 0,4% del total de muertes producidas en todo el país estaba directamente ligado a la violencia. Los niños fueron los que pagaron el precio más alto, pues ellos solos representan la mitad de los decesos debidos a estas afecciones, cuando no representan más que el 19% de la población total. La mortalidad es elevada en todo el país, donde se registra una tasa nacional casi un 60% superior a la media en África subsahariana[12].

Aunque la precisión de estas cifras es discutible, es evidente que en un entorno donde la mayoría de las personas desplazadas viven en casas de familia o en comunidades de acogida, la vulnerabilidad puede depender de una serie de factores y no está ligada únicamente al mero desplazamiento. Las personas desplazadas, así como las que están de regreso en sus hogares, tienen necesidades de subsistencia específicas, sobre todo si no tienen techo y no pueden acceder a sus tierras agrícolas. Asimismo, el gran porcentaje de desplazados que viven en casas de amigos o de miembros de su familia impone una carga suplementaria a los recursos ya limitados,

10 Por ejemplo, se estima que sólo el 20% de este vasto país es accesible por ruta. V. HIV in Humanitarian Situations, *Democratic Republic of Congo: HIV humanitarian overview*, disponible en: http://aidsandemergencies.org/cms/index.php?option=com_content&task=vie&id==63&Itemid=132 (consultado el 28 de agosto de 2009).

11 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *Plan de acción humanitaria 2009 para la República Democrática del Congo*, p. 30 (mapa de las zonas más afectadas por la malnutrición), disponible en: http://www.rdc-humanitaire.net/IMG/pdf/2009_DRC_HAP_EN_FINAL_-2.pdf (consultado el 31 de agosto de 2009).

12 International Rescue Comittee/Burnet Institute, *Mortality in the DRC: an ongoing crisis*, enero de 2008, disponible en: http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf (consultado el 24 de agosto de 2009), pp. ii-iii.

en especial en lo referente a las reservas de comida, las tierras cultivables, el agua, el saneamiento y los servicios como los centros sanitarios y las escuelas. Con la presencia prolongada de personas desplazadas en una comunidad de acogida, los recursos disminuyen de manera inevitable y las tensiones aumentan, lo cual tiene efectos negativos en la seguridad económica y alimentaria de toda la comunidad. Aunque, por lo general, los desplazados internos prefieren vivir con familias de acogida, en especial porque allí se sienten más seguros que en los campamentos[13], cada vez son más los que no han tenido otra opción más que instalarse en asentamientos espontáneos o en campamentos oficiales, a medida que la situación de las familias de acogida se deterioraba. Ahora bien, aunque muchas organizaciones humanitarias admiten que la capacidad de las comunidades anfitrionas de ayudar a los desplazados no deja de disminuir, aún no se ha instaurado ninguna estrategia global que se centre, esencialmente, en la asistencia a los desplazados que viven con familias de acogida o a las propias familias de acogida.

Una respuesta flexible

La prevención y el papel de los campamentos

Si bien es cierto que la política del CICR privilegia los esfuerzos tendientes a reforzar los mecanismos de supervivencia existentes en las comunidades locales —ante todo para evitar, en la medida de lo posible, que se produzca un desplazamiento y, también, para apoyar a las comunidades que reciben a personas desplazadas a fin de evitar el efecto de atracción que provocan los servicios y la seguridad relativa que ofrecen los campamentos—, en circunstancias excepcionales la Institución ha prestado (y sigue haciéndolo) una ayuda de emergencia a las personas instaladas en los campamentos. Pero la experiencia ha demostrado que, en muchos casos, dicha acción genera nuevos problemas, difíciles de resolver, y, de hecho, puede aumentar la vulnerabilidad de los desplazados internos y los riesgos a los que se exponen.

En Darfur, por ejemplo, el CICR administró el campamento de Gereida —con sus 125.000 habitantes, uno de los campamentos de desplazados más grandes del mundo— mientras que la precariedad de las condiciones de seguridad impedía que otras organizaciones humanitarias realizaran operaciones en la región. Y, aunque hoy haya confiado al Programa Alimentario Mundial y a la organización no gubernamental *Care International* la responsabilidad de distribuir los víveres en el campamento, el CICR seguirá desempeñando un papel clave hasta que otras organizaciones humanitarias estén en condiciones de asumir esa responsabilidad. También en Darfur, cuando ninguna otra solución parecía considerable, fue el CICR quien se ocupó de construir los campamentos de Abu Shok y Kassab, en 2004.

Antes de la creación del campamento de Abu Shok en El Fasher, unos 30.000 desplazados se amontonaban en condiciones deplorables en un terreno baldío de la ciudad. Las disputas políticas y los medios restringidos de los que disponían las

13 Haver, v. nota 9 *supra*, p. 24.

pocas organizaciones humanitarias presentes en el lugar habían impedido el suministro de una asistencia adecuada. Entonces, el CICR negoció con las autoridades la posibilidad de instalar un campamento en la periferia de la ciudad que respetara las prerrogativas de los jefes tradicionales y las estructuras de los clanes. El gobierno se responsabilizaba de garantizar la seguridad dentro y fuera del campamento, mientras que el CICR y la Media Luna Roja de Sudán se ocupaban de armar el campamento, registrar los datos de sus habitantes, distribuir el material necesario para la construcción de refugios y otros socorros no alimentarios, instalar sistemas de aprovisionamiento de agua y, por último, coordinar las actividades de otras organizaciones humanitarias. No obstante, se trataba de evitar toda dependencia de los desplazados y facilitar su regreso a sus hogares, en cuanto las condiciones lo permitieran, brindándoles una asistencia adaptada, pero de naturaleza tal que no creara condiciones de vida mejores que las que prevalecían en sus regiones de origen. Ello también permitía evitar el riesgo de sostener de manera indirecta planes de reasentamiento que obedecieran a motivaciones políticas.

No obstante, el proyecto finalmente se vio socavado, pues la llegada de organizaciones humanitarias a Abu Shok y a algunos otros campamentos de Darfur en el verano de 2004 generó un volumen artificialmente elevado de asistencia, desproporcionado con respecto a la realidad de la vida rural. Además, la inseguridad reinante en las regiones de origen de las personas desplazadas no incitaba a regresar. Así pues, esos campamentos terminaron convirtiéndose en prolongaciones semi permanentes de las aglomeraciones alrededor de las cuales se habían construido. Las evaluaciones realizadas en paralelo por el CICR en las regiones rurales habían señalado que, debido a los malos rendimientos de las cosechas, en los pueblos había una necesidad urgente de alimentos, lo que llevó al CICR a reorientar su acción y a concentrarse en las zonas rurales, como se mencionó más arriba, a fin de incitar a los habitantes a permanecer en sus lugares de origen y de evitar un éxodo hacia los campamentos.

Podemos citar otros ejemplos donde el CICR intervino en campamentos, mientras se producía una nueva crisis que provocaba una importante afluencia de desplazados y mientras otras organizaciones humanitarias no podían brindar con rapidez una ayuda adecuada. Ese fue especialmente el caso en los campamentos de Kibati, cerca de la ciudad de Goma, en Kivu Norte, donde, en octubre de 2008, el CICR brindó una asistencia a corto plazo consistente en víveres, socorros no alimentarios y aprovisionamiento de agua, o también en Pakistán, después de los desplazamientos masivos de personas provocados por combates de fuerte intensidad en regiones casi totalmente inaccesibles del noroeste del país. Allí, desde mayo de 2009, el CICR y la Media Luna Roja de Pakistán se han hecho cargo de la administración de un gran campamento para personas desplazadas instalado en Swabi apoyando, a su vez, a otros campos administrados por la Sociedad Nacional. Paralelamente, el CICR ha suministrado víveres y socorros no alimentarios a desplazados alojados por familias de acogida, así como a las propias comunidades anfitrionas, en especial en zonas de conflicto donde no estaba presente ninguna otra organización humanitaria.

Sin embargo, por lo general, las encargadas de satisfacer las necesidades de los campamentos oficiales que no presentan problemas particulares en el plano de la seguridad son algunas instituciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que trabajan como socios operacionales. Por su parte, el CICR sólo interviene para completar sus esfuerzos y se encarga de colmar las lagunas cuando no se han podido cubrir algunas necesidades. En el caso de Kivu Norte, la aplicación, en 2006, del enfoque de responsabilidad sectorial llevó al ACNUR no sólo a copresidir el grupo para la protección (en conjunto con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUC) y el grupo para el regreso y la reintegración (en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), sino también a asumir más responsabilidades en el ámbito de la protección y la asistencia a los desplazados. En 2007, por ejemplo, asumió la dirección del Mecanismo de Coordinación y Gestión de los Campamentos (CCCM). A mediados de 2009, en Kivu Norte había once campamentos administrados de manera oficial por dicho mecanismo, mientras que había uno solo cuando se creó el CCCM, dos años antes. Habida cuenta de las competencias y la experiencia que han adquirido con los refugiados, es natural que el ACNUR y sus socios operacionales —el Consejo Noruego para los Refugiados, entre otros— centren sus actividades en los campamentos. En su posición oficial, sin embargo, el ACNUR considera que los campamentos sólo deberían ser una solución de último recurso, a falta de otra opción, y que la asistencia debería prestarse tomando en consideración el nivel de vida de las comunidades vecinas y con miras a incrementar el apoyo a las familias de acogida. Asimismo, el ACNUR ha hecho saber claramente que, en el momento de prestarles ayuda, se fundaría más en el criterio de la vulnerabilidad de los beneficiarios que en su estatuto de desplazados. No obstante, en el este del Congo, al menos, determinadas dificultades de distintos órdenes y, en particular, la falta de fondos, impiden que la organización concrete sus objetivos.

Por su parte, UNICEF también se opone a la creación de campamentos e insiste en la necesidad de reforzar los mecanismos de supervivencia tradicionales. A semejanza del ACNUR, UNICEF ha elaborado una nueva estrategia de asistencia para el este de la RDC basada más en las vulnerabilidades específicas de los beneficiarios que en su mero estatuto de personas desplazadas o de regreso en sus hogares. Pero debe enfrentar las mismas dificultades que el ACNUR para traducir esa política en hechos. Mientras tanto, el mecanismo más importante de intervención de emergencia instaurado en Kivu Norte, tanto para los desplazados internos como para las poblaciones víctimas de catástrofes naturales, es, sin lugar a dudas, el mecanismo de intervención rápida dirigido por UNICEF en colaboración con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y aplicado por diferentes organizaciones no gubernamentales internacionales. Ese mecanismo permite satisfacer ampliamente las necesidades más urgentes de los beneficiarios, gracias a distribuciones por única vez de socorros no alimentarios, a una asistencia en los ámbitos del agua, el saneamiento y las infraestructuras escolares durante un periodo que puede extenderse hasta tres meses. Si bien el mecanismo en general se considera como un éxito, UNICEF es el primero en admitir que no necesariamente

permite responder a las necesidades según el criterio de vulnerabilidad, sino que, más bien, se basa en el estatuto de las personas (por ejemplo, desplazado interno).

En la fase de desplazamiento

El CICR permanentemente procura adaptar sus actividades a las necesidades específicas de las poblaciones afectadas, pero no puede —y tampoco pretende hacerlo— satisfacer todas las necesidades. De modo que la coordinación con otras organizaciones humanitarias es una herramienta que utiliza para agrupar sistemáticamente los esfuerzos y trabajar fundándose en la complementariedad y la colaboración, paralelamente a sus actividades respectivas, a fin de evitar las superposiciones.

A menudo, el CICR concentra sus operaciones en "zonas prioritarias", que se definen según criterios determinados por la delegación. Esos criterios varían de un lugar a otro, pero por lo general dependen de cuestiones relativas a la protección de la población civil, a las necesidades en materia de asistencia y a la presencia de actores armados en el marco de un conflicto armado real o potencial. De más está decir que, en un contexto de ese tipo, cualquier desplazamiento de personas tenderá a aumentar de manera considerable la vulnerabilidad y las necesidades de la población en general.

El cometido del CICR confiere a la Institución un papel muy preciso en materia de protección. El diálogo con los actores armados y otro tipo de actividades, en especial recordarles las responsabilidades que les competen en virtud del derecho internacional humanitario (por ejemplo, evitar los desplazamientos de población, así como las obligaciones para con los civiles ya desplazados o que regresan a su lugar de origen), su trabajo en el ámbito de la detención, la búsqueda de personas y el restablecimiento del contacto entre familiares son algunas de las principales actividades tradicionales de protección del CICR.

Las actividades para encontrar a personas declaradas desaparecidas y a restablecer el contacto entre familiares —que casi siempre se realizan en colaboración con las Sociedades Nacionales— benefician a muchos desplazados internos, puesto que, evidentemente, la dispersión de las familias es un efecto frecuente de todo desplazamiento, sea reactivo o forzado. Esas actividades facilitan la tarea de registrar los datos de los niños que han perdido el contacto con sus familiares, entre otros los niños soldados desmovilizados, así como a los padres que buscan a sus hijos u otros familiares. En algunos casos, el CICR recurre a las radios locales o a exhibir fotos o carteles para buscar a los familiares que han quedado separados y reunirlos. Cuando no se logra dar con el paradero de los familiares de niños no acompañados, pueden aplicarse medidas para atenderlos junto con otras organizaciones humanitarias competentes.

En el este de la RDC, las personas desplazadas también se benefician de una de las actividades de protección menos tradicionales del CICR, a saber, un programa de apoyo psicosocial para las víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia. Gracias a sus dieciocho casas de escucha en Kivu Norte (cuatro de las

cuales se encuentran en campamentos) y diecinueve en Kivu Sur, el CICR realiza actividades de protección y sensibilización de la población a la violencia sexual. También propone actividades para reforzar las capacidades y una formación para los asesores especializados en violencia sexual que, por lo general, pertenecen a redes locales de mujeres y que trabajan en las casas de escucha. Asimismo, el CICR proporciona, de acuerdo con las necesidades, una ayuda directa consistente en paquetes de artículos para bebés y víveres, o de ayuda financiera destinada a cubrir los gastos de alojamiento y transporte. Si es posible, los beneficiarios son derivados a centros de salud para que reciban tratamiento. Como el programa tiene tan solo cuatro años, este ámbito de actividad aún es nuevo para el CICR, que continúa innovando en función de las situaciones.

El CICR recurre a un enfoque integrado para satisfacer las necesidades en materia de protección y asistencia de las personas desplazadas, de aquellas que están de regreso en sus hogares y de las comunidades locales en las regiones a las que puede acceder y donde no hay suficiente estabilidad. Realiza actividades en los ámbitos de la seguridad económica, la salud, el agua y el hábitat. En Kivu Norte, por ejemplo, las actividades de la Institución en materia de seguridad económica se han concentrado en regiones adonde regresaban grupos de desplazados internos. En esos casos, el CICR proporciona a los beneficiarios víveres y socorros no alimentarios para tres meses. Además, procura semillas y herramientas a los antiguos desplazados que pueden acceder a sus campos y también les distribuye raciones alimentarias a fin de proteger las semillas. Los que no tienen acceso a tierras agrícolas sólo reciben una asistencia alimentaria. En función de las circunstancias, también se puede proveer semillas y raciones alimentarias a las familias de acogida. Tal fue el caso, en diciembre de 2008 y enero de 2009, cuando se descubrió que las familias que acogían desplazados en la región de Kibati no podían acceder a sus campos y los víveres comenzaban a escasear cruelmente, provocando tensiones manifiestas entre las personas desplazadas y sus anfitriones. Una situación similar se produjo en el centro de Mindanao (sur de Filipinas), donde los desplazamientos masivos de personas provocados por los combates que tuvieron lugar en octubre de 2008 añadieron una nueva carga a una población local ya vulnerable. Por ejemplo, familias que estaban en una situación de suma pobreza llegaron a alojar hasta a 20 personas desplazadas. El CICR debió adaptar su asistencia en consecuencia y distribuir víveres y artículos domésticos de primera necesidad a los desplazados y los habitantes.

Las actividades que el CICR ha desplegado en Kivu Norte en materia de agua y hábitat son otro ejemplo de su enfoque, que apunta a atenuar las tensiones entre los desplazados y sus anfitriones. Aunque el CICR aporta, según las necesidades, una ayuda de emergencia a corto plazo en los campamentos (por ejemplo, aprovisionamiento de agua y construcción de letrinas), en general se esfuerza por privilegiar los proyectos sostenibles y de "recuperación precoz", como la reparación de los sistemas de distribución de agua, a menudo en regiones donde la afluencia masiva de desplazados o de personas de regreso en sus hogares han puesto duramente a prueba las redes de distribución ya dañadas o destruidas. En Kichanga, por ejemplo, 35.000 personas —la población entera de un campamento, grupos

de desplazados alojados por familias de acogida y habitantes— se beneficiaron de la reparación de la red de agua, que consistió en volver más segura la fuente y en construir una red de distribución y reservorios. Se lanzó un proyecto similar en la región de Sake, donde se prevé el regreso de antiguos desplazados y donde la capacidad de aprovisionamiento de agua es insuficiente desde hace al menos tres años. Además, el CICR ha comenzado un estudio de viabilidad para un proyecto de envergadura destinado a adaptar el sistema de aprovisionamiento de agua de la ciudad de Goma, cuya población no ha dejado de aumentar con la llegada de desplazados, hasta alcanzar los 750.000 habitantes, es decir, más del triple de la población estimada en 2004.

El CICR aplica el mismo modo operativo —concentrándose en proyectos sostenibles que benefician tanto a las comunidades anfitrionas como a las personas desplazadas— en muchas otras situaciones. Es lo que realiza particularmente en Colombia, donde varias décadas de conflicto armado han provocado desplazamientos crónicos de población en el interior del país, la mayoría de las veces en regiones urbanas. Allí también el CICR aporta una ayuda de emergencia a las personas desplazadas y a las otras víctimas del conflicto, en particular a través de programas de salud pública y de proyectos de rehabilitación de infraestructuras a pequeña escala en regiones afectadas por el conflicto.

En la fase de regreso, de integración en el lugar o de reasentamiento en otro lugar

Prestar una asistencia humanitaria coherente y sistemática a las personas desplazadas que regresan a su lugar de origen, se instalan en la comunidad que las ha recibido o se establecen en otra parte es tan esencial como complejo. Pueden surgir problemas cuando las autoridades de un país alientan el regreso para hacer creer en la existencia de cierta estabilidad política mientras que, en realidad, las condiciones de seguridad en el lugar no son realmente propicias. En efecto, suele suceder que la población civil recibe información insuficiente, o incluso engañosa, tanto sobre las condiciones de seguridad como sobre el apoyo con el que podrán contar en las zonas de regreso, y las organizaciones humanitarias son inducidas erróneamente, o bien son forzadas, a prestar una ayuda para el regreso, aunque sea evidente que esa situación no es sostenible a largo plazo. Y cuando los desplazados regresan efectivamente a su lugar de origen o se reasientan en otro lado, pueden surgir tensiones respecto de las tierras, las cuestiones de propiedad y otros recursos.

Las discusiones para determinar a partir de qué momento un conflicto ha terminado realmente y a partir de qué momento se pasa de la fase de emergencia a la de la recuperación siguen siendo muy teóricas. Y, si bien abundan las definiciones que explican el concepto de transición con el apoyo de gráficos, la realidad en el terreno suele ser vaga y difícil de aprehender, y la imprecisión que rodea el paso de la fase de los socorros a la de la recuperación sigue siendo problemática.

En países que han conocido regresos masivos de desplazados y refugiados y donde la fase posterior al conflicto se ha consolidado con un periodo lo

suficientemente largo de (relativa) estabilidad —como en Liberia o Uganda—, la respuesta humanitaria es, en consecuencia, más previsible y coherente.

No obstante, en muchos contextos, no podemos considerar el regreso de desplazados, la firma de un acuerdo de paz o el despliegue de tropas para el mantenimiento de la paz como la señal de que se ha pasado a una fase de "posconflicto". El este de la RDC es sólo un ejemplo entre otros que muestra que, pese a la existencia de muchos acuerdos de paz y al despliegue, por parte de las Naciones Unidas, de su mayor misión para el mantenimiento de la paz (MONUC), los desplazamientos de civiles y los regresos de antiguos desplazados han continuado de manera incesante. El Plan de Acción Humanitaria para la República Democrática del Congo, adoptado en 2009 por las Naciones Unidas (el Plan de Acción), reconoce que la operación de asistencia humanitaria realizada en el país es eficaz para hacer frente a la emergencia, pero es inadaptada en caso de crisis crónicas. Por consiguiente, es necesario sostener y reforzar los mecanismos tradicionales de supervivencia, en especial en las comunidades que reciben a personas desplazadas, y encontrar soluciones sostenibles. Asimismo, el Plan de Acción insiste en la necesidad de trabajar sobre las causas profundas de las crisis —conflictos, epidemias, malnutrición, inseguridad alimentaria, para citar sólo algunas— y no únicamente los síntomas. Con ese fin, el Plan de Acción ha establecido dos nuevos objetivos fundados en principios propios a la recuperación precoz: el refuerzo de la seguridad alimentaria y el desarrollo microeconómico[14]. Sin embargo, la aplicación coherente y sistemática de s estrategias de ese tipo sigue tropezando con numerosas dificultades, principalmente porque no se dan las condiciones necesarias para implementar soluciones sostenibles. El regreso definitivo de los desplazados, así como la recuperación y la reconstrucción sostenibles, sólo serán posibles, en las regiones de conflicto, cuando hayan mejorado las condiciones de seguridad y se haya restablecido y reforzado el funcionamiento de los poderes públicos.

El CICR recomienda la adopción de medidas que favorezcan el regreso voluntario, en un marco de total seguridad y dignidad, de las personas desplazadas a su lugar de origen o su reasentamiento en otra parte. Estas comprenderían, en especial, el reconocimiento por parte de las autoridades del derecho a la propiedad, a los servicios públicos y, a veces, a compensaciones. También podrían consistir en alentar a las autoridades competentes a limpiar las zonas contaminadas por minas y restos explosivos de guerra, a renunciar al empleo de tales armas y a realizar programas de educación sobre los riesgos de las minas para sensibilizar a la población sobre los peligros que esos dispositivos representan. Como ya hemos mencionado respecto de Kivu Norte, la asistencia también puede comprender programas de apoyo de los medios de subsistencia destinados a reforzar la seguridad económica de las personas de regreso en sus hogares y de las comunidades locales, así como garantizar un aprovisionamiento suficiente de agua potable y el acceso a la atención médica.

Sin embargo, en la práctica, las actividades del CICR sólo benefician a un número limitado de personas y no representan sino una parte de la acción huma-

14 OCHA, v. nota 11 *supra*.

nitaria global. Según las circunstancias que prevalezcan en los lugares adonde los desplazados regresan, se integran o se reasientan, también pueden aplicar diversos programas otros componentes del Movimiento —dirigidos sobre todo a los grupos más vulnerables— a fin de ayudar a esas personas a recuperar una vida normal. Colmar las lagunas de la asistencia a fin de permitir el regreso y la reintegración de los desplazados —en contextos tan variados como la RDC, Sri Lanka, Chad y Pakistán— es el desafío que debe afrontar cada día la comunidad humanitaria en su conjunto.

Conclusión

La acción humanitaria del CICR se basa en evaluaciones regulares de la vulnerabilidad y las necesidades esenciales de todas las personas afectadas por un conflicto armado o por otra situación de violencia, de las cuales los desplazados internos siempre han formado parte. Si bien, sin duda, estos tienen necesidades específicas en materia de protección y asistencia, y si bien el desplazamiento interno es un indicador confiable de potencial vulnerabilidad, el CICR, no considera que el simple hecho de ser desplazado implique automáticamente necesidades más importantes que las de otros civiles, en especial las familias de acogida sobrecargadas por la afluencia de desplazados. A fin de establecer las necesidades y responder a ellas, el CICR suele tomar en consideración todos los tipos de desplazamiento interno y todas las categorías de personas afectadas.

El CICR considera que el derecho internacional humanitario es apropiado para resolver la mayor parte de los problemas de desplazamientos internos ligados a situaciones de conflicto armado. Entre otras cosas, el respeto del derecho podría evitar, ante todo, el desplazamiento de grupos de personas y proteger a las poblaciones vulnerables en caso de desplazamiento. De todos modos, la voluntad política de aplicar y respetar el derecho internacional humanitario a escala nacional e internacional aún suele distar de ser suficiente. El CICR también está convencido de que los Principios Rectores son pertinentes y merecen todo nuestro apoyo. Son pertinentes porque, en determinadas circunstancias, aportan indicaciones más precisas que el DIH. Por ejemplo, en el DIH, no encontramos ninguna disposición específica que exija que las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares de manera segura y digna. Los Principios Rectores también abordan cuestiones ligadas al desplazamiento forzado, independientemente de la categoría dentro de la cual el derecho clasifica una situación determinada. Así pues, son aplicables tanto durante y después de un conflicto armado como en caso de tensiones internas, en una situación de emergencia compleja o en caso de catástrofe natural.

El CICR ha recibido de manera favorable las distintas iniciativas que han conducido a la reforma humanitaria de las Naciones Unidas, en especial la adopción de un enfoque sectorial con el fin de mejorar la acción humanitaria global en favor de los desplazados internos. Sin embargo, una coordinación real y eficaz debe basarse más en el respeto de determinados principios esenciales que en la adopción de mecanismos y procedimientos cada vez más sofisticados. Para el CICR, es esencial

que esa coordinación no termine opacando su identidad de actor humanitario neutral e independiente.

Uno de los principales obstáculos para la buena coordinación de una acción en favor de las personas desplazadas reside, principalmente, en la naturaleza a menudo compleja y cambiante de todo desplazamiento, en particular cuando la mayoría de los desplazados vive con familias de acogida. Y, cuando a esa complejidad natural se suma un acceso restringido a los beneficiarios —lo que suele ocurrir en el caso de las organizaciones humanitarias, debido a la inseguridad o a infraestructuras deficientes— se vuelve prácticamente imposible hacerse una idea precisa del número de personas desplazadas y de sus necesidades. Esa situación con frecuencia se complica por la falta de claridad o transparencia en cuanto a los recursos de que disponen los diversos actores humanitarios y a su capacidad de acceder a los beneficiarios.

El CICR privilegia los esfuerzos destinados a reforzar los mecanismos de supervivencia ya instaurados en las comunidades locales, ante todo para prevenir el desplazamiento de la población (en la mayor medida posible) y para apoyar a las comunidades que reciben a personas desplazadas, a fin de evitar la creación de campamentos. También trabaja para reducir la vulnerabilidad de los habitantes y las familias de acogida. Si bien, en ocasiones el CICR debe brindar una ayuda humanitaria en algunos campamentos (en general, sólo de manera puntual), en la gran mayoría de los casos las necesidades de los campamentos de desplazados oficiales son cubiertas por instituciones que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas y sus socios operacionales. El CICR sólo interviene para complementar sus esfuerzos y suplir las falencias cuando no se han podido satisfacer las necesidades de las personas desplazadas, de aquellas que han regresado a sus hogares y de las familias de acogida, principalmente en materia de seguridad económica, agua, hábitat y salud, además de sus actividades de protección. Dado que sus recursos son limitados, el CICR debe establecer prioridades y se ve en la imposibilidad de responder a todas las carencias identificadas en materia de asistencia. Esto es particularmente cierto en lo que respecta al regreso de los desplazados, su reinserción en la sociedad y el periodo de transición prolongado entre los socorros y la recuperación, situaciones a las que actualmente no se suele prestar suficiente atención.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Desplazamientos internos de población: tendencias mundiales de los desplazamientos provocados por conflictos

Nina M. Birkeland

Nina M. Birkeland es jefa del Departamento de Vigilancia y Defensa de los Derechos en el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos del Consejo Noruego de Refugiados.

Resumen

A finales de 2008, el número de personas desplazadas en el interior de su país a causa de un conflicto, de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos ascendía a 26 millones a nivel mundial. Esa cifra es la más alta que se ha registrado desde que el Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos comenzara a seguir de cerca esa cuestión en 1998, y a pesar del creciente reconocimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Este artículo presenta las conclusiones de la última encuesta del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, los retos que afrontan las poblaciones desplazadas y las medidas adoptadas para abordarlos.

***

Tendencias mundiales

A finales de 2008, el número de personas desplazadas en el interior de su país a causa de un conflicto, de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos ascendía a 26 millones de personas a nivel mundial[1]. Por sí solas, las cifras no dicen mucho acerca de las prolongadas penurias y los problemas cotidianos de las personas desplazadas, pero sí constituyen unos indicadores mensurables del desafío que el desplazamiento interno sigue planteando a las organizaciones humanitarias y de desarrollo, así como a los defensores de los derechos humanos. A pesar del creciente reconocimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[2] y de su progresiva incorporación en los marcos nacionales y regionales, y de las mejoras introducidas en los mecanismos internacionales de respuesta dentro del proceso de reforma del ámbito humanitario, el número de personas desplazadas en el mundo sigue situado en el mismo nivel récord que a finales de 2007. En muchos países, la causa del desplazamiento interno sigue siendo la no observancia de los derechos de las poblaciones civiles por las partes en los conflictos armados, las cuales omiten, en particular, adoptar las medidas necesarias para prevenir los desplazamientos.

Cifras mundiales y zonas en crisis

A finales de 2008, el número de desplazados internos a nivel mundial ascendía a unos 26 millones de personas, cifra que reflejaba tanto un nuevo desplazamiento

1 El presente artículo es una reseña de la publicación *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008* (Desplazamiento interno: panorama mundial de las tendencias y acontecimientos en 2008) del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), IDMC, Ginebra, abril de 2009, disponible en http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/0605361027488A28C12575A90042305B?OpenDocument (consultado el 7 de septiembre de 2009).

2 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* de las Naciones Unidas, documento de la ONU E/CN./4/1998/53/Add.2, 17 de abril de 1998, reproducido en *International Review of the Red Cross*, N.º 147, septiembre de 1998 (puede consultarse en www.cicr/spa/revista). En respuesta a las preocupaciones relacionadas con la vulnerabilidad de las personas desplazadas, la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas solicitó al Representante de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, señor Francis Deng, que examinara si el derecho internacional existente ofrecía suficiente protección a las personas desplazadas (1992), y que desarrollara un marco apropiado para ellas (1996). Con la ayuda de un equipo de expertos jurídicos internacionales, el Representante elaboró los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y los presentó a la Comisión en 1998.

de 4,6 millones de personas[3] como una disminución equivalente en el número de desplazados, derivada de la revisión de algunas cifras nacionales o del logro de soluciones duraderas. En 2008, hubo 900.000 personas recientemente desplazadas más que en 2007, año en el que se registraron 3,7 millones de nuevos desplazados. Muchas personas desplazadas encontraron soluciones duraderas que no consistieron en el regreso a su lugar de origen: se integraron en su lugar de desplazamiento o se asentaron en otra parte del país. En algunos países, las personas desplazadas fueron dadas de baja de los registros, y en otros, se corrigieron los números de desplazados que se habían estimado.

Cinco países exhibían las máximas poblaciones de desplazados; los primeros cuatro eran los mismos que registraban esas cifras a finales de 2007 (véase el cuadro 1). Los tres primeros (Sudán, Colombia e Irak) sumados representaban el 45% de todos los desplazados del mundo. El número de personas desplazadas en Somalia aumentó a 1,3 millones tras un año de conflicto incesante, mientras que en Uganda, la cifra fue descendiendo por debajo de la marca de 1 millón a medida que los desplazados siguieron regresando a sus lugares de origen.

Al comparar el número de personas desplazadas con el total de la población, se presentan dos tipos de situaciones: las ingentes poblaciones desplazadas en Somalia, Sudán, Irak y Colombia conforman como mínimo el 10% de la población total de cada uno de esos países. Algunos países más pequeños también exhiben poblaciones desplazadas relativamente importantes como porcentajes de la población total, especialmente Azerbaiyán, Chipre, Georgia, Líbano y Zimbabue (véase el cuadro 2).

3 Nota sobre las cifras: la presentación de cifras fiables sobre el desplazamiento interno inducido por conflictos en contextos sensibles desde el punto de vista político no está exenta de dificultades. En la mayoría de los países afectados por desplazamientos internos, los datos existentes relativos a las personas desplazadas suelen ser incompletos, poco fiables, obsoletos o inexactos. Sólo unos pocos países cuentan con datos desglosados. Establecer de común acuerdo la cifra de personas desplazadas implica que el gobierno reconozca la crisis de desplazamiento y que haya tenido lugar un complejo proceso de identificación y de registro de desplazados, quienes a menudo se mezclan con otras poblaciones afectadas. Los datos de mejor calidad disponibles son, en general, los relacionados con el número de personas desplazadas, mientras que las cifras relativas a los regresos o a otras soluciones duraderas son, en casi todos los casos, más incompletas, o directamente no existen. El IDMC busca y compila datos proporcionados por los gobiernos nacionales, las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales, las ONG nacionales e internacionales, las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación. Además, todos los años, el IDMC realiza misiones sobre el terreno en varios países.

Cuadro 1. Países con el mayor número de personas desplazadas a finales de 2008

País	Personas desplazadas a finales de 2008
Sudán	4.900.000
Colombia	2.650.000-4.360.000
Irak	2.840.000
República Democrática del Congo (RDC)	1.400.000
Somalia	1.300.000

Cuadro 2. Países con la mayor proporción de personas desplazadas, como porcentaje de la población

País	Personas desplazadas como % de la población
Chipre	Hasta 23%
Somalia	13%
Sudán	12,4%
Irak	9,6%
Colombia	5,7-9,3%
Zimbabue	4,2-7,4%
Azerbaiyán	6,7-7,1%
Georgia	5,7-6,3%
Líbano	2-9%

Nuevos desplazamientos y regresos en 2008

En total, se produjeron nuevos desplazamientos en 24 de los 52 países respecto de los cuales el IDMC realiza actividades de vigilancia y presentación de informes. De estos países, 10 exhibieron nuevos desplazamientos en gran escala, de 200.000 personas como mínimo (véase el cuadro 3). De éstos, solamente los desplazamientos en Kenia y en India fueron consecuencia de un nuevo brote de violencia; en Georgia (Osetia del Sur), apareció un factor novedoso: por primera vez, Rusia participó directamente en el conflicto. Los demás nuevos desplazamientos se relacionaron con causas cuyo origen era anterior a 2008.

En cinco países (Filipinas, Kenia, RDC, Sudán y Uganda) se registraron regresos en gran escala, de 200.000 personas o más (véase el cuadro 4). Todos estos países, salvo Uganda, también figuran en la lista de los países con nuevos desplazamientos en gran escala. El mayor movimiento de regresos informado, en relación con el tamaño de la población desplazada, tuvo lugar en Timor Oriental, donde la cifra de desplazados disminuyó en dos tercios en 2008. Asimismo, en la República Centroafricana, el número cayó a casi la mitad, en tanto que en Uganda se mantuvo la tendencia a la baja registrada desde 2007 y el número de desplazados disminuyó de 1,3 millones a menos de 900.000 a finales de 2008.

Cuadro 3. Nuevos desplazamientos en gran escala

País	Nuevos desplazamientos en 2008
Filipinas	600.000
Sudán	550.000 (315.000 en Darfur, 187.000 en Sudán Meridional y 50.000 en Abyei)
Kenia	500.000
República Democrática del Congo (RDC)	Al menos 400.000
Irak	360.000
Pakistán	Más de 310.000
Somalia	300.000
Colombia	270.000, hasta junio de 2008
Sri Lanka	230.000
India	Más de 220.000

Cuadro 4. Regreso de personas desplazadas a su lugar de origen

País	Regresos informados en 2008
República Democrática del Congo (RDC)	Al menos 400.000
Uganda	400.000
Sudán	350.000 (en Sudán Meridional)
Kenia	300.000
Filipinas	250.000
Irak	167.000
Sri Lanka	126.000
Georgia	96.000
Côte d'Ivoire	89.000
República Centroafricana	85.000
Timor Oriental	80.000
Yemen	55.000-90.000

Desplazamientos prolongados y conflictos en curso

Los participantes en un seminario de expertos sobre las situaciones de desplazamiento prolongado, organizado por el ACNUR y el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, celebrado en 2007, convinieron en definir el desplazamiento prolongado de la siguiente manera: "Las situaciones de desplazamiento interno prolongado son aquellas en que los procesos de búsqueda de soluciones duraderas se han visto demorados, y/o en que las personas desplazadas son marginadas como consecuencia de la violación o la falta de protección de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales". Los factores tales como la longitud del período de desplazamiento o el número de personas afectadas no constituyen consideraciones primarias a la hora de determinar si una situación es prolongada[4].

La mayoría de las personas desplazadas en todo el mundo viven en esas situaciones. Es difícil calcular su número, sobre todo en países que presentan tanto

4 Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno/Universidad de Berna, *Expert Seminar on protracted IDP situations*, informe del seminario organizado por el ACNUR y el Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, Ginebra, 21–22 de junio de 2007, p. 2, disponible en http://www.brookings.edu/events/2007/y/media/Files/events/2007/0621_displacement/20070621_displacement.pdf, consultado el 14 de septiembre de 2009.

desplazamientos prolongados como nuevos, pero la encuesta realizada por el IDMC determinó que por lo menos 35 países registran un importante número de desplazados en esta situación. A menudo, su situación queda eclipsada por crisis nuevas y de alto perfil. Por ejemplo, en el conflicto que tuvo lugar entre las fuerzas rusas y las georgianas en agosto de 2008, la difícil situación de las personas desplazadas desde la década de 1990 se dejó de lado en favor de las personas afectadas por la nueva crisis de desplazamiento.

Los conflictos en curso causan la segunda proporción de situaciones de desplazamiento interno, que se caracterizan por desplazamientos nuevos de gran magnitud y por movimientos de regreso. Este fenómeno se registra en los cinco países que exhiben las mayores poblaciones desplazadas informadas: Colombia, Irak, la RDC, Somalia y Sudán.

El desplazamiento, por región

En 2008, el número de personas desplazadas en África fue el más bajo de esta década. El número de desplazados creció en todas las regiones, salvo en Europa y Asia Central. Asia Meridional y Sudoriental fue la región que exhibió el mayor crecimiento relativo en la población de desplazados (véase el cuadro 5).

Cuadro 5. Número estimado de personas desplazadas, por región (finales de 2008)

Región	Países estudiados	Desplazados (millones)	Variación con respecto a finales de 2007
África	19	11,6	-9%
América	4	4,5	+7%
Oriente Próximo	6	3,9	+11%
Asia Meridional y Sudoriental	10	3,5	+13%
Europa y Asia Central	13	2,5	0%
Total	52	26,0	

África

El número de desplazados registrado en África durante esta década ascendió a 11,6 millones de personas. Esta cifra inusualmente baja constituyó un acontecimiento de enorme importancia para una región que siempre ha exhibido un mayor número de personas desplazadas que cualquier otra. Tres de las cinco mayores

situaciones de desplazamiento del mundo se ubican en esa región, y África sigue registrando el 45% de las personas desplazadas del mundo; sin embargo, frente a la población total de la región, la proporción de desplazados ha disminuido. En 2008, no hubo nuevos conflictos en África que ocasionaran desplazamientos, pero varios conflictos en curso causaron 2 millones de nuevos desplazados a lo largo del año.

En Somalia, el número de personas desplazadas siguió creciendo hasta totalizar 1,3 millones a finales de 2008. La RDC sigue exhibiendo la cuarta situación de desplazamiento más importante del mundo, con 1,4 millones de personas desplazadas. Si bien 400.000 personas regresaron a su lugar de origen en algunas partes del país, los conflictos en la región oriental del país causaron 400.000 nuevos desplazados. En Sudán también se registraron numerosos nuevos desplazados, pero también muchos regresos. En Darfur, hubo 315.000 nuevos desplazados durante 2008, con lo cual el número de personas desplazadas de la región alcanzó un total de 2,7 millones. En Sudán Meridional, se estima que el número de nuevos desplazados ascendió a 187.000, mayormente como resultado de la violencia entre comunidades, en tanto que 350.000 desplazados pudieron regresar a sus hogares. A finales de 2008, la población desplazada total en Sudán ascendía a 4,9 millones.

América

En América, a finales de año, había 4,5 millones de personas desplazadas, el máximo nivel registrado desde que el IDMC comenzó a seguir de cerca el desplazamiento interno en la región, 10 años atrás. El aumento se debió a la aceleración de los nuevos desplazamientos en Colombia, que llevaron a la segunda población desplazada del mundo a alcanzar una cifra récord. Pese a los mayores esfuerzos nacionales e internacionales por responder a la crisis del desplazamiento, las personas desplazadas en Colombia siguieron sufriendo problemas de protección generalizados.

Oriente Próximo

En Oriente Próximo, la población desplazada siguió creciendo. A finales de 2008, había unos 3,9 millones de desplazados en la región, el máximo nivel alcanzado durante la década anterior. La mayoría de estas personas están desplazadas desde hace décadas, y hay poca información sobre estos desplazados de largo plazo. Durante 2008, se registraron unos 470.000 nuevos desplazados, causados principalmente por los conflictos armados en Irak y Yemen. Los mayores movimientos de regreso tuvieron lugar en Irak, donde se informó que 167.000 personas habían regresado a sus lugares de origen, y en Yemen, donde se registró el regreso de unas 70.000 personas.

Asia Meridional y Sudoriental

En 2008, la región de Asia Meridional y Sudoriental se vio más afectada por los desplazamientos internos que en años anteriores. Durante ese año, la población desplazada en la región creció un 13% y alcanzó la cifra de 3,5 millones

de personas. Los nuevos desplazamientos fueron particularmente importantes en Filipinas, donde 600.000 personas huyeron de una escalada en las hostilidades entre el Gobierno y el Frente Moro Islámico de Liberación, y en Pakistán, donde más de 310.000 personas se vieron forzadas a abandonar sus hogares debido a los enfrentamientos entre el Gobierno y los grupos armados. En Sri Lanka, aproximadamente 230.000 personas fueron desplazadas a medida que se intensificaba el conflicto entre el Gobierno y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil. La mayoría de las 530.000 personas que, según lo informado, regresaron a su lugar de origen en Asia Meridional y Sudoriental, lo hizo tras un período de desplazamiento relativamente corto. En Filipinas, unas 250.000 personas regresaron pocas semanas o meses después de su desplazamiento. En Sri Lanka, unas 126.000 personas desplazadas desde 2006 lograron regresar a zonas que ya no estaban afectadas por el conflicto. Únicamente en Timor Oriental, el regreso se vinculó con la construcción de la paz y con las medidas nacionales generales adoptadas para responder a la situación del desplazamiento.

Europa y Asia Central

La cifra correspondiente a Europa y Asia Central (con inclusión de Turkmenistán y Uzbekistán) no registró variaciones de importancia y se mantuvo en aproximadamente 2,5 millones de personas desplazadas. En agosto, en Georgia estallaron nuevos conflictos que causaron el desplazamiento de 128.000 personas, de las cuales una de cada cuatro seguía desplazada a finales de año. En otros lugares, pequeños grupos de desplazados lograron alcanzar soluciones duraderas para poner fin a su situación de desplazamiento prolongado. Sin embargo, en 2008, unas 390.000 personas desplazadas en la región seguían viviendo en refugios provisionales y centros colectivos en condiciones desesperantes. Años después de haberse desplazado, muchas de esas personas ni siquiera gozaban de seguridad con respecto a la tenencia de su vivienda.

Perfil de las poblaciones desplazadas

La información sobre el perfil de las poblaciones desplazadas, que incluye su ubicación y su número, desglosado por edad y sexo, sigue siendo limitada, pese a la mayor conciencia acerca de la importancia de esa información a la hora de planificar y ejecutar las respuestas. En 2008, se contó con información actualizada únicamente con respecto a seis situaciones de desplazamiento interno. En los restantes casos, la información era obsoleta, incompleta o inexistente.

La mayor escasez de datos se observó en relación con los grupos menos visibles de desplazados. En más de la mitad de las situaciones de desplazamiento estudiadas durante 2008, los desplazados se habían dispersado y, en muchos casos, se habían refugiado en comunidades de acogida en zonas rurales o urbanas. Otra consecuencia de la visibilidad relativamente baja de estos grupos fue que la mayoría de las personas que los componían recibieran poca o ninguna ayuda de los organismos guberna-

mentales o de las organizaciones locales o internacionales. Sin embargo, también en los países donde los desplazados eran más visibles (porque estaban concentrados en centros colectivos o en campamentos para personas desplazadas), igualmente faltaban datos esenciales. Además, también era difícil determinar si los desplazados habían dejado de serlo y cuándo, puesto que había poca o ninguna información sobre las personas desplazadas que habían regresado a sus lugares de origen y menos aún sobre las que se habían integrado o reasentado a nivel local.

En 2008, se pusieron a disposición de los organismos humanitarios y de los gobiernos varias normas nuevas, especialmente unas directrices amplias y una metodología para ayudar a establecer el perfil de los desplazados urbanos. El desafío es lograr que esas normas se difundan y se utilicen de manera generalizada, a fin de que, en el futuro, se pueda contar con mejores datos de manera más sistemática. Habría que prestar especial atención a las poblaciones desplazadas menos visibles. La elaboración de perfiles también debería incluir información sobre el resto de la población o de las comunidades de acogida, a fin de ayudar a identificar las necesidades y las preocupaciones específicas tanto de los desplazados como de las personas no desplazadas.

Poblaciones desplazadas urbanas

Con el paso de los años, se ha prestado cada vez más atención al desplazamiento interno hacia pueblos y ciudades, pero los datos recopilados sobre la mayoría de estas poblaciones siguen siendo limitados e incluso anecdóticos. La tarea de elaborar el perfil de las poblaciones desplazadas urbanas es particularmente complicada, porque el desplazamiento inducido por conflictos ha coincidido con procesos de urbanización masivos y complejos que hacen difícil distinguir entre los desplazados, otros migrantes y otros residentes urbanos. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, más del 70% de las personas desplazadas se refugió en Abiyán, el principal centro económico del país, donde la población ya ha aumentado más de 20 veces durante los últimos 50 años[5]. Por lo general, las personas desplazadas se dispersan dentro de las zonas urbanas donde, en algunos casos, se vuelven "invisibles" por razones de seguridad, mientras que en otros, se ven obligadas a trasladarse nuevamente dentro de los límites de la ciudad debido a conflictos locales y a medidas de las autoridades de la ciudad. En Jartum, Sudán, las personas desplazadas eran más susceptibles de ser expulsadas de sus viviendas debido a programas gubernamentales de reubicación, que las personas no desplazadas. El modo en que las personas eligen su vivienda también puede contribuir a su "invisibilidad". Por ejemplo, en algunas ciudades de Rusia occidental, personas desplazadas procedentes de Chechenia residían en viviendas privadas alquiladas, lo que reducía tanto la eficacia de las tareas de elaboración de perfiles como la supervisión de sus necesidades durante el proceso de su integración.

5 ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2008/9*, Earthscan, Londres/Sterling, 2008, p. 15.

Necesidades de protección y riesgos de las personas desplazadas

Las personas atrapadas en situaciones de desplazamiento interno afrontan diversos obstáculos a la hora de disfrutar de sus derechos. Esta situación puede amenazar su seguridad inmediata o impedirles acceder a sus derechos en igualdad de condiciones. En muchas situaciones de desplazamiento interno, los desplazados han compartido algunos riesgos relacionados con la protección con otros grupos, pero el hecho es que el desplazamiento interno suele exponer a los desplazados a más actos de discriminación y violaciones de los derechos humanos, que derivan directamente de su desarraigo.

Los programas de protección y asistencia no deberían orientarse a los desplazados *per se*; antes bien, tendrían que basarse en las necesidades identificadas en cada situación específica. Es importante que, a la hora de evaluar las situaciones de las poblaciones afectadas por conflictos armados y situaciones de violencia generalizada o de elaborar marcos para la vigilancia de los derechos humanos, los gobiernos y organismos nacionales e internacionales tengan especialmente en cuenta el desplazamiento como un importante indicador de vulnerabilidad potencial.

Seguridad e integridad físicas

Uno de los principales motivos que induce a las personas a huir de su hogar es la búsqueda de condiciones en las que su seguridad e integridad física se encuentren protegidas. De conformidad con los Principios Rectores, las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas contra actos de violencia que atenten contra su vida, su dignidad y su integridad física, mental y moral[6]. Sin embargo, en 26 países estudiados, los desplazados siguieron expuestos a la inseguridad y la violencia en los lugares donde se refugiaron. Las personas desplazadas alojadas en campamentos o asentamientos fueron objeto de ataques específicos en Darfur, Kenia, Myanmar y la RDC. Los desplazados en Chad, en particular las mujeres que salían a buscar agua o recoger leña, fueron víctimas de ataques y de actos de violencia en las zonas vecinas a los campamentos y asentamientos. En Somalia y en Chad, los grupos armados utilizaban los campamentos y asentamientos como escondites y ocultaban sus armas en ellos. La utilización de los desplazados como escudos humanos acrecentaba los riesgos de los ataques de las fuerzas gubernamentales, que a menudo eran desproporcionados e indiscriminados y que, en esa situación, afectaban a los desplazados en igual medida que a los miembros de los grupos armados. La militarización de los campamentos también incrementó el riesgo de que los desplazados, incluidos los niños, fueran sometidos a reclutamiento forzado por los grupos armados.

Servicios y artículos de primera necesidad

El desplazamiento perturba profundamente las condiciones de vida y causa severas reducciones en el acceso a los servicios y artículos de primera necesidad,

6 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principios 10–11.

entre ellos los alimentos, el agua potable, la vivienda, la vestimenta adecuada, los servicios de salud y el saneamiento. El derecho de las personas desplazadas a estos elementos está sólidamente anclado en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario actualmente vigentes, y debe protegerse tanto en situaciones de emergencia como en otras circunstancias[7].

Otros derechos sociales, económicos y culturales

Más allá de la provisión de asistencia humanitaria, la cual puede generar un grave riesgo de dependencia, la mejor forma de garantizar el derecho de las personas desplazadas a un nivel de vida adecuado (conforme a la nueva formulación de este derecho contenida en el Principio 18) es proteger su derecho a participar en las oportunidades económicas (con arreglo a lo establecido en el Principio 22). Las personas desplazadas suelen verse privadas de los medios necesarios para restablecer su independencia económica, puesto que carecen de acceso a los medios de subsistencia y a oportunidades de empleo. Éste es un problema que afecta de manera particular a las personas atrapadas en situaciones de desplazamiento prolongado.

Una de las consecuencias distintivas del desplazamiento es la violación de los derechos de propiedad de las personas desplazadas[8]. Dichos derechos son objeto de protección tanto en el marco del derecho internacional de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario. En la mayoría de los países incluidos en la encuesta, las personas desplazadas fueron privadas de sus tierras y sus viviendas a consecuencia de destrucciones y saqueos.

En 29 casos, se informó de la ocupación de las tierras y viviendas de los desplazados, a menudo por miembros de las fuerzas armadas y grupos armados y sus familiares. En Côte d'Ivoire, miembros de las *Forces Nouvelles* (Nuevas Fuerzas) ocuparon propiedades de las personas desplazadas en las regiones del centro y norte del país, en tanto que en Senegal, rebeldes del Movimiento de las Fuerzas Democráticas en la zona de Casamance explotaban partes de las tierras de los desplazados para producir madera, acajú y cannabis. En Sudán Meridional, las autoridades no impidieron que soldados del Ejército Popular de Liberación de Sudán ocuparan tierras pertenecientes a personas desplazadas. En Colombia, las tierras abandonadas por los desplazados internos fueron ocupadas por los grupos paramilitares cuyas acciones causaron el desplazamiento.

El desplazamiento suele ser seguido del asentamiento de otros grupos en las propiedades abandonadas. En Irak, uno de los principales factores que obstaculizó el regreso de las personas desplazadas a su lugar de origen fue la ocupación secundaria de viviendas, a menudo por familias que habían sido, a su vez, desplazadas. En Bangladesh, el gobierno fomentó de manera activa el asentamiento de familias bengalíes en aldeas anteriormente habitadas por grupos tribales indígenas, mientras que en México, la tierra de los desplazados fue, en muchos casos, concedida

7 Ibíd., Principios 7 (2) y 18.

8 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 21.

a otros grupos indígenas y a campesinos aliados con las fuerzas de los gobiernos locales. En Chipre, las viviendas y los negocios de las personas desplazadas a ambos lados de la "línea verde" fueron asignados a otros desplazados, que vienen utilizando esas propiedades desde hace casi 35 años; en el lado norte, las propiedades de los desplazados también fueron concedidas a migrantes procedentes de Turquía.

En la mayoría de estas situaciones, las personas desplazadas tienen pocas esperanzas de recuperar sus bienes perdidos y de reconstruir su vida en sus lugares de origen. Muchas zonas afectadas por décadas de guerra y violencia, como Sudán Meridional, carecen del marco jurídico necesario para resolver las disputas que se plantean en relación con la impugnación de la tenencia de bienes. En países como Uganda, donde las cuestiones relacionadas con la tierra también son regidas por el derecho consuetudinario, en muchos casos no se ha reconocido el derecho de las viudas y huérfanos a recuperar las tierras abandonadas.

Otros derechos civiles y políticos

Con frecuencia, los movimientos y la libertad de elección en materia de residencia de las personas desplazadas están sometidos a restricciones arbitrarias. En India, Myanmar y Sri Lanka, las autoridades nacionales y regionales han confinado a los desplazados en campamentos, a fin de separarlos de la población anfitriona por supuestos motivos de seguridad.

En 2008, el acceso a la documentación personal que se perdió durante la huida o se tornó inaccesible representó un problema que afectó a las personas desplazadas en 20 países y que impidió que gozaran de su derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica[9]. El disfrute de otros derechos relacionados también resultó afectado, puesto que los desplazados que carecían de documentos válidos no podían inscribir a sus hijos en la escuela, acceder a los servicios de salud y a los beneficios sociales y de pensión ni reclamar sus bienes. La denegación del derecho de voto de las personas desplazadas[10] en muchos casos reflejó la constante y generalizada omisión de garantizar su participación en los procesos de adopción de decisiones.

Edad, género y diversidad en los grupos de personas desplazadas: necesidades específicas

Niños internamente desplazados

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reflejan el derecho internacional consagrado en la Convención de los Derechos del Niño y sus protocolos adicionales, destacan que los niños y los menores no acompañados "tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un

9 Ibíd., Principio 20.
10 Ibíd., Principio 22.

tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales"[11]. Todos los Principios Rectores se aplican también a los niños desplazados, pero algunas disposiciones encaran de manera específica la situación de los niños y prohíben expresamente su esclavitud, su utilización en trabajos forzados[12] y su participación o reclutamiento en hostilidades armadas[13]. En los Principios también se establece el derecho de los niños desplazados a la vida familiar[14] (estipulando la responsabilidad de las autoridades en lo que respecta a facilitar cuanto antes la reunificación de las familias) y a la educación[15]. Sin embargo, en la práctica, durante 2008 los niños desplazados en muchas situaciones de conflicto siguieron sufriendo graves violaciones de éstos y otros derechos básicos, dado que se hallaron expuestos a situaciones extremas de violencia y privación.

Para muchos grupos armados, el reclutamiento y la utilización de niños se ha transformado en uno de los medios principales para librar la guerra[16]. El caos social y la pobreza causados por las hostilidades hacen que los niños sean vulnerables al reclutamiento, y los niños internamente desplazados —algunos de los cuales pueden haber quedado separados de sus familiares— corren graves peligros[17]. En 2008, muchos niños internamente desplazados que residían en campamentos de desplazados o con familias de acogida, fueron secuestrados, a veces mientras iban o volvían de la escuela, y sometidos a reclutamiento forzado. Algunos niños seguían a los grupos armados o a soldados para obtener protección, mientras que otros fueron reclutados por milicias de autodefensa locales. Han sido usados como combatientes, porteadores, sirvientes domésticos o esclavos sexuales. Las niñas actuaron como combatientes y no combatientes en la mayoría de esos países, y muchas fueron violadas o sometidas a otras formas de violencia sexual. La inmensa mayoría de los niños soldados integraban las filas de los grupos armados no estatales.

Durante los conflictos y los desplazamientos, los niños y los adolescentes quedan, en muchos casos, separados de sus familiares o de las personas que los cuidan. Éstos son los niños desplazados más vulnerables, porque son los más susceptibles de ser relegados y quedar expuestos a abusos como el reclutamiento, el tráfico y la explotación sexual. En varios países, muchos niños desplazados han quedado a cargo de sus familiares como únicos responsables, bien porque pasaron a ser los jefes de familia o porque los miembros de su familia estaban enfermos o eran demasiado ancianos para trabajar. Se registraron frecuentes casos de trabajos forzados o de explotación económica de niños desplazados en al menos 20 países.

11 Ibíd., Principio 4 (2).
12 Ibíd., Principio 11 (b).
13 Ibíd., Principio 13 (1).
14 Ibíd., Principio 17 (3).
15 Ibíd., Principio 23 (2).
16 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados*, documento de las Naciones Unidas A/63/227, 6 de agosto de 2008, párr. 43.
17 Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados, *Child Soldiers: Global Report* 2008, pp. 22–24, disponible en http://www.childsoldiersglobalreport.org/ (consultado el 9 de septiembre de 2009).

Mujeres internamente desplazadas

Los Principios Rectores establecen en forma explícita la protección de las mujeres desplazadas contra la violencia y la explotación[18] y promueven su acceso en igualdad de condiciones a la asistencia, los servicios y la educación[19], como asimismo su participación en las decisiones que las afectan[20]. Estas disposiciones reflejan normas del derecho internacional como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Las disposiciones en favor de las mujeres desplazadas se guían por la necesidad de protegerlas contra la violencia de género y respaldar su derecho al acceso igualitario a los servicios. En la práctica, los derechos de las mujeres desplazados fueron violados en muchos países estudiados por el IDMC en 2008, casi siempre con consecuencias físicas y psicológicas devastadoras para ellas y sus familias.

La violación y la explotación sexual de niños y mujeres siguieron siendo características frecuentes de los conflictos. En este sentido, las mujeres y niños desplazados corren riesgos particulares. En conflictos con dimensiones étnicas, la violación sistemática ha constituido una práctica frecuente destinada a desestabilizar las poblaciones y destruir los vínculos comunitarios y familiares. Las mujeres desplazadas vienen afrontando la agudización de abusos como la violencia doméstica y la explotación ejercida por personas en posiciones de poder, en particular aquellas que controlan y distribuyen la asistencia humanitaria[21].

Pese a la ausencia de estadísticas detalladas sobre las agresiones sexuales o basadas en el género en países afectados por desplazamientos internos, de los informes correspondientes a 2008 se desprende claramente que la violencia sexual o de género ejercida contra las mujeres y niños desplazados constituyó un problema grave en al menos 18 países, 13 de los cuales eran africanos. Los miembros de tropas gubernamentales, de grupos armados no estatales, de grupos criminales y la población en general (por ejemplo, parientes o vecinos) como así también, en algunos países, las tropas de mantenimiento de la paz, fueron identificados como los principales perpetradores de abusos sexuales. Por lo general, los abusos se cometieron con total impunidad. Además, el alto costo de las consultas, la falta de infraestructura de atención de la salud y la inseguridad impidieron a muchas mujeres desplazadas acceder a los servicios esenciales de salud reproductiva.

Se informó que, en unos 30 países, muchas mujeres desplazadas habían asumido la responsabilidad exclusiva del mantenimiento de sus familias. En países como Chad y Somalia, la mayoría de las familias desplazadas estaba formada por familias encabezadas por mujeres. Las mujeres eran, por consiguiente, los principales sostenes de familia en situaciones que ofrecían pocas oportunidades de subsistencia.

18 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 11 (2).
19 Ibíd., Principios 18 (2), 19, 20 (3) y 23 (3).
20 Ibíd., Principios 7 (3)(d) y 18 (3).
21 Proyecto de apoyo técnico global para la violencia de género, *Gender-Based Violence in Populations Affected by Armed Conflict*, Reproductive Health Response in Conflict Consortium (Consorcio para la respuesta de salud reproductiva en conflictos), Arlington, 2004

En 14 países, se informó que las mujeres desplazadas afrontaron obstáculos particulares en relación con su documentación personal. A raíz de esta situación, en al menos la mitad de esos países, las mujeres no pudieron recibir la asistencia que les correspondía en su carácter de personas desplazadas, tomar posesión de su tierra o propiedad o recibir compensación por ella, ni viajar libremente en su país. En la mitad de los países afectados por desplazamientos inducidos por conflictos, las mujeres desplazadas (en particular, las viudas) tuvieron dificultades en relación con la propiedad o la herencia de propiedades o tierras. Por esta razón, ellas y sus dependientes se vieron privados de viviendas adecuadas y de tierras, así como de la oportunidad de regresar a su lugar de origen.

Personas de edad desplazadas

En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se establece que "las personas de edad... tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales"[22]. Las personas mayores pueden tropezar con más dificultades en acceder a los servicios y no tienen tantas posibilidades de huir con rapidez ni de protegerse durante los conflictos. Entre ellos, las viudas mayores son, a menudo, las personas más vulnerables[23]. En 2008, en algunos países, las personas de edad desplazadas no pudieron regresar a sus lugares de origen cuando mejoraron las condiciones de seguridad. En Uganda, los desplazados mayores se vieron impedidos de regresar porque carecían de ayuda para construir nuevas viviendas en el lugar, o porque los centros de salud se hallaban demasiado lejos.

En los pocos países afectados por desplazamientos internos en los cuales las personas de edad recibían pensiones estatales, los desplazados a menudo estaban desprovistos de los documentos necesarios para reclamar ese beneficio. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, los desplazados mayores tenían problemas para percibir sus pensiones completas porque los archivos habían sido destruidos y no podían reemplazar los documentos perdidos durante el conflicto. Como resultado de ello, recibían una pensión mínima y se veían obligados a seguir trabajando o depender de la ayuda de familiares que, a menudo, también experimentaban dificultades económicas a raíz del desplazamiento. En Bosnia y Herzegovina, debido a diferencias en los derechos a pensión dentro del país, los desplazados terminaron por percibir pensiones reducidas, mientras que en Croacia, el hecho de que no se reconocieran a los desplazados los años trabajados en zonas fuera del control del Estado tuvo las mismas consecuencias.

22 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 4 (2).

23 Comité Permanente entre Organismos (IASC), *Humanitarian Action and Older Persons. An essential brief for humanitarian actors*, octubre de 2008, disponible en http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html (consultado el 11 de agosto de 2009).

Minorías internamente desplazadas

Los pueblos indígenas, las minorías, los grupos pastoriles y los grupos ligados a sus tierras por dependencias y vinculaciones especiales conforman una parte desproporcionada de las poblaciones internamente desplazadas en el mundo. Varias normas internacionales reconocen las vulnerabilidades que estos grupos afrontan en el contexto del desplazamiento. En los Principios Rectores se pone de relieve la obligación de los Estados de proteger contra el desplazamiento a los pueblos indígenas y a las minorías[24]. Reconociendo su dependencia de la tierra para su supervivencia y la continuidad de su modo de vida, en el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se establece que esos pueblos no deberán ser trasladados de sus tierras o territorios. El convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales obliga a los Estados que lo ratifican a respetar la dependencia de esos pueblos de sus tierras colectivas, así como su relación con ellas, particularmente mediante la prohibición de trasladarlos salvo en circunstancias excepcionales y reconociendo su derecho a regresar a sus tierras en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su reubicación[25].

Sin embargo, se produjeron desplazamientos de minorías en al menos 36 de los países comprendidos en la encuesta del IDMC, causados por diversos motivos: como mecanismo para eliminar a las minorías o sus reclamos de reconocimiento o de autonomía, como medio para acceder a los recursos naturales en sus territorios colectivos o porque las minorías se encontraban atrapadas en conflictos externos. Las minorías representan prácticamente la totalidad de la población desplazada en Sri Lanka (grupos tamiles o musulmanes) desde 2006, como así también en la zona oriental de Myanmar (con inclusión de los grupos karenni, karen, shan y mon). También conforman más de la mitad de la población desplazada en Filipinas (grupos moro), y en Croacia (serbios croatas). En Colombia, ha sido desplazado un número desproporcionado de grupos tribales indígenas y de afrocolombianos. En casi todos los países examinados, la pérdida de las tierras ancestrales era la amenaza más grave que afrontaban las minorías étnicas a consecuencia del desplazamiento. También se identificaron otras amenazas, como el asesinato o la desaparición forzada, la asimilación forzada y la destrucción de su identidad. En la mayoría de los países, se señaló la pérdida de los medios de vida como el desafío más importante en lo tocante a la protección, seguido de la discriminación en el acceso a la asistencia y los servicios. Por ejemplo, el grupo peuhl de la República Centroafricana, tradicionalmente nómade, tras perder su ganado a manos de los salteadores de caminos se vio forzado a desplazarse, perdió su modo de vida tradicional y tuvo que reasentarse entre agricultores de subsistencia o huir a los países vecinos.

24 *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, nota 2 *supra*, Principio 9.

25 Art. 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 y entrado en vigor el 5 de septiembre de 1991.

Los problemas relacionados con el idioma y la falta de funcionarios públicos capacitados para responder a sus necesidades especiales complican aún más la situación de las minorías desplazadas, sobre todo cuando han sido desplazadas fuera de sus propias regiones.

Alcanzar soluciones duraderas

Las personas internamente desplazadas pueden encontrar soluciones al desplazamiento de tres maneras: regresando a su lugar de origen, integrándose en el lugar al que fueron desplazadas o reasentándose en un tercer lugar. Estas opciones pueden considerarse duraderas una vez que las personas desplazadas gozan de sus derechos sin discriminaciones y dejan de tener necesidades de protección o de asistencia relacionadas con su desplazamiento.

Hay poca información fiable o precisa sobre el número de personas desplazadas que ha encontrado una solución duradera, porque ésta es la culminación de un proceso gradual, que debe analizarse en función de múltiples criterios. Las consideraciones de orden político también pueden complicar el panorama, puesto que algunas veces, los gobiernos, deseosos de declarar que las situaciones se han resuelto, afirman que los desplazados han hallado soluciones duraderas o los presionan para que elijan una cierta solución de reasentamiento en vez de otras. Por tanto, antes de concluir que se ha alcanzado una solución duradera, es fundamental evaluar si persisten entre los desplazados necesidades de protección y asistencia relacionadas con el desplazamiento.

¿Cuáles son las soluciones duraderas al desplazamiento interno?

Según el "Marco para las soluciones duraderas"[26], la medida en que se ha logrado una solución duradera depende tanto del proceso que condujo a la solución como del cumplimiento de determinadas condiciones. El proceso incluye la provisión de información pertinente que permita a las personas desplazadas elegir libremente la solución que prefieren, y la participación de los desplazados en consultas y en el proceso de elaboración de programas y políticas. Entre las condiciones necesarias para la creación de soluciones duraderas figuran un entorno seguro, el acceso a la documentación, la restitución de las propiedades o la compensación por las propiedades perdidas o destruidas, y el acceso a los servicios y artículos de primera necesidad y a las oportunidades económicas.

El cumplimiento de los criterios relativos al proceso y a las condiciones puede llevar años de mejoras graduales, a partir de la finalización de un conflicto. La información de la base de datos del IDMC ilustra las dificultades con que se tropieza a la hora de evaluar las soluciones duraderas: en 18 de los 46 países estudiados,

26 Proyecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno, *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions* (Cuando finaliza el desplazamiento: Marco para soluciones duraderas), junio de 2007, disponible en: http://www.unhcr.org/refworld/docid/469f6bed2.html (consultado el 9 de septiembre de 2009).

no fue posible determinar si se habían alcanzado soluciones duraderas debido a la falta de información y de seguimiento de la situación[27].

El proceso de búsqueda de soluciones duraderas no debe confundirse con su logro. Por ejemplo, el regreso no es, por sí solo, una solución duradera. Por ende, las cifras relacionadas con los desplazados que han regresado no reflejan necesariamente el logro de una solución duradera, puesto que algunos de ellos pueden seguir teniendo necesidades específicas de protección y asistencia que es preciso seguir de cerca. Por ejemplo, los riesgos de seguridad pueden ser mayores tras el regreso que durante el desplazamiento, y las personas que al regresar afrontan condiciones insostenibles pueden verse obligadas a desplazarse de nuevo, como ha sucedido en Afganistán y en la República Centroafricana durante los últimos años. A fin de mitigar estos riesgos, los desplazados que regresan a sus lugares de origen en países como Turquía, Uganda o Kosovo han decidido ir y venir entre sus lugares de desplazamiento y sus aldeas de origen para cultivar sus tierras en éstas, y evaluar las condiciones antes de dejar atrás la vida que construyeron durante el desplazamiento. En Bosnia y Herzegovina, muchos desplazados que regresaron no registraron su retorno a fin de poder seguir recibiendo la atención médica a la que tenían derecho como personas desplazadas en el lugar de desplazamiento, derecho que temían perder a causa de la discriminación o de obstáculos de índole burocrática en las zonas de regreso. La falta de ingresos o de acceso a la educación también ha llevado a la separación de familias. En estos casos, los adultos regresan y los niños permanecen en las zonas de desplazamiento, o van y vienen todos los días a fin de recibir su educación. En Indonesia, los desplazados que regresaban a sus antiguos hogares en Aceh Central dejaron atrás a sus familias hasta que lograron restablecer parcialmente sus plantaciones de café.

Es posible identificar a las personas desplazadas que regresan o se reasientan en otros lugares, pero la transición entre el desplazamiento prolongado y la integración local sostenible es más difícil de rastrear. Así sucede, en particular, cuando los asentamientos temporales de personas desplazadas cobran paulatinamente carácter permanente, o cuando los grupos desplazados se van fusionando con la población local. El desplazamiento forzado a menudo se asemeja a otras migraciones desde las zonas rurales a las urbanas, donde los desplazados y los migrantes se suman a los pobladores actuales de los barrios marginales. En las ciudades de todo el mundo, el desafío sigue siendo distinguir las necesidades de las víctimas de desplazamientos forzados, a fin de facilitar el logro de soluciones duraderas a su desplazamiento.

Las medidas destinadas a garantizar que las personas desplazadas gocen plenamente de sus derechos, en particular de un nivel de vida adecuado (vivienda y oportunidades de acceder a medios de subsistencia), facilitan la integración local de manera temporal hasta que les resulte posible regresar a su lugar de origen, o de manera permanente si los desplazados no desean regresar. Por tanto, la integración local puede constituir una solución duradera en sí misma o una forma de llevar una vida digna hasta que se presenten otras soluciones duraderas posibles.

27 IDMC, nota 1 *supra*, p. 25.

El papel de los gobiernos en el apoyo de soluciones duraderas

Los gobiernos tienen la responsabilidad de elaborar soluciones duraderas para las personas desplazadas que se encuentran en su territorio. La mayoría ofrece apoyo a las soluciones duraderas a través de leyes, políticas y programas. En la mayoría de los casos, las políticas nacionales que apuntan a encarar el fenómeno del desplazamiento interno se concentran en soluciones duraderas y se orientan particularmente al regreso. Los gobiernos de 32 países prestaban apoyo activo al regreso, frente a sólo diez que apoyaban el reasentamiento y ocho que favorecían la integración local.

Según el estudio del IDMC, el regreso y la integración local han tenido lugar en más oportunidades que el reasentamiento en un tercer lugar. Pese al apoyo mencionado, las tres soluciones duraderas fueron alcanzadas, en la abrumadora mayoría de los casos, por la acción independiente de las personas desplazadas, con poca o ninguna participación de las autoridades nacionales o de la comunidad internacional. Sin embargo, en el estudio se señalaron posibles vinculaciones entre la eficacia de los intentos por alcanzar soluciones duraderas y el apoyo nacional o internacional disponible. Se prestó apoyo principalmente al regreso, algo menos al reasentamiento y en último término a la integración local; el regreso resultó ser, además, la opción más exitosa y duradera, nuevamente seguida del reasentamiento y la integración local. Sin embargo, es posible que estas cifras reflejen el predominio de regresos exitosos tras un desplazamiento de corto plazo.

En ocasiones, el regreso de las personas desplazadas se ha logrado a través de la presión o la coerción, antes de que las condiciones permitiesen su sostenibilidad. Los desplazados han sido obligados a regresar a su lugar de origen en nueve países, a la vez que crece cada vez más la presión en favor del regreso (por ejemplo, se proporciona asistencia únicamente a los desplazados que se proponen regresar a su lugar de origen). En la mitad de los países estudiados, el regreso era la única solución duradera que contaba con el apoyo activo de las autoridades; por ende, las personas desplazadas casi nunca se hallaban en posición de elegir con libertad.

Los gobiernos favorecen el regreso por varios motivos. El regreso es una forma de poner fin al desplazamiento forzado y a algunas violaciones de los derechos humanos causadas por el desplazamiento. Posiblemente, los gobiernos esperan que el regreso de los desplazados a sus lugares de origen les permita acceder a sus tierras y a sus anteriores fuentes de subsistencia. Además, es posible que los gobiernos prefieran ayudar a las personas a regresar a su propia tierra y hogar, en lugar de promover su asentamiento permanente en lugares que no son de su propiedad. La importancia que se atribuye al regreso desde el punto de vista político pone de relieve la necesidad de supervisar las situaciones de regreso, a fin de asegurar que existan las condiciones necesarias para que el regreso sea sostenible y que las autoridades nacionales no hayan utilizado ese mecanismo para dar la impresión de que se ha solucionado una situación de desplazamiento interno.

El apoyo a la integración local consiste en la provisión de viviendas permanentes y adecuadas mediante la ejecución de programas de viviendas sociales o

la mejora de las viviendas temporales, a la vez que se garantiza la seguridad de la tenencia para los residentes. Debido a que muy pocos gobiernos han apoyado la integración local o el asentamiento en otros lugares, las personas desplazadas han tendido a permanecer, sin apoyo y a menudo por muchos años, en condiciones de vida inadecuadas, cuando las condiciones no han permitido su regreso. Esto ha sucedido especialmente en países donde el respaldo a la integración local se ha percibido como un apoyo a la limpieza étnica. Por esta razón, las autoridades en Bosnia y Herzegovina siguen mostrándose poco dispuestas a facilitar abiertamente la integración local, pese a que ya han pasado 13 años desde el fin del conflicto. En contraste, en 2008, Georgia y Afganistán cambiaron su política con miras a facilitar la integración local de las personas desplazadas.

A fin de alentar el apoyo a soluciones duraderas diferentes del regreso, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha argumentado que la integración local y el reasentamiento en otros lugares no son incompatibles con el regreso y ha subrayado que las personas desplazadas que gozan de condiciones de vida dignas y de acceso a los medios de subsistencia estarán en mejor posición de reconstruir sus vidas en su lugar de origen cuando ello sea posible[28].

Los obstáculos a las soluciones duraderas que se han descrito en los párrafos precedentes marcan los ámbitos en los que deberían centrarse los esfuerzos nacionales e internacionales para crear condiciones que posibiliten la materialización de soluciones duraderas. Una vez que las condiciones de seguridad se hayan establecido y consolidado mediante actividades de reconciliación destinadas a solucionar posibles discriminaciones, es necesario poner en práctica programas que faciliten el acceso a los medios de subsistencia, así como a la vivienda, las tierras y las propiedades que tan a menudo constituyen el sostén de esos medios. Asimismo, conviene establecer planes de viviendas sociales en beneficio de las personas que no pueden regresar o reclamar sus bienes. Garantizar el acceso no discriminatorio a servicios como la atención de la salud, la educación y los sistemas de pensiones es también un elemento indispensable de las soluciones duraderas.

Los programas de apoyo a las soluciones duraderas deben promover las actividades generadoras de ingresos y encarar las disputas relacionadas con las tierras y las propiedades que se plantean cuando los bienes abandonados por los desplazados han sido destruidos u ocupados por otras personas. La resolución de estos problemas exige la adopción de acciones inmediatas y de largo plazo: en primer lugar, registrar las tierras y las propiedades abandonadas y, a continuación, reconstruir las propiedades y aplicar mecanismos de restitución y compensación.

En países donde la propiedad es mayormente consuetudinaria y el gobierno opta por encarar la cuestión a través de una reforma global del régimen de la propiedad de tierras (en la que se combine el reconocimiento de la propiedad consuetudinaria

28 Walter Kälin, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, declaración ante el Consejo de los Derechos Humanos, 12 de marzo de 2009, disponible en http://www.brookings.edu/speeches/2009/0312_internal_displacement_kalin.aspx (consultado el 14 de septiembre de 2009)

con medidas en favor de quienes carecen de tierras), es fundamental garantizar que las medidas no discriminen a las personas desplazadas, por ejemplo estableciendo la ocupación continua y pacífica como prerrequisito para la formalización de la propiedad consuetudinaria.

El papel de la comunidad internacional consiste en prestar apoyo a las actividades desplegadas por los gobiernos nacionales en pro de las soluciones duraderas. El considerable apoyo financiero que se ofrece durante las situaciones de emergencia tiene a disminuir con rapidez, y la falta de apoyo sostenido generalmente se refleja en la ausencia de programas que supervisen el logro de soluciones duraderas, así como en la falta de información acerca de esta cuestión. Los procesos de construcción de la paz eficaces deben acompañarse de actividades de reconstrucción sostenidas y de medidas de revitalización económica que permitan garantizar la materialización de soluciones duraderas.

Conclusión: ¿una respuesta a medida para las personas desplazadas?

El desplazamiento sigue siendo un factor de vulnerabilidad crítico a nivel mundial. Si bien la población no desplazada (sobre todo en zonas donde se registran desplazamientos) puede estar expuesta a los mismos abusos y obstáculos, el hecho del desplazamiento tiende a reducir aún más el acceso de las personas desplazadas a la seguridad física, a los servicios y artículos de primera necesidad y al disfrute de otros derechos. En la huida, las personas desplazadas no sólo pueden perder sus bienes, sus medios de subsistencia y su documentación, sino también el apoyo de los familiares y de las redes comunitarias; además, pueden sufrir graves traumas durante el proceso.

Es de fundamental importancia examinar y abordar las necesidades de protección y asistencia de las poblaciones de acogida en las zonas de desplazamiento, reasentamiento y regreso. Teniendo en cuenta que las comunidades locales a menudo se ven llamadas a proporcionar protección y asistencia a los desplazados, también merecen beneficiarse de un apoyo adecuado que les permita recibir a las personas desplazadas en condiciones seguras y dignas. Por ende, conviene evaluar en mayor profundidad las repercusiones que las situaciones de desplazamiento tienen en todas las poblaciones afectadas y determinar las necesidades específicas de cada una.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

El desplazamiento interno en Colombia: consecuencias humanitarias, económicas y sociales en contextos urbanos y desafíos actuales

Ángela Consuelo Carrillo*

Asesora del Departamento de Asistencia Humanitaria de la Delegación del CICR en Colombia.

Resumen

Este artículo presenta un panorama del desplazamiento interno y del sistema de asistencia de las personas desplazadas en el interior de Colombia. Analiza las consecuencias de índole humanitaria que sufren las personas desplazadas cuando se instalan en entornos urbanos. Además, examina las consecuencias que la afluencia de desplazados en las ciudades tiene en los diferentes actores, como el Gobierno, las organizaciones nacionales e internacionales y las comunidades anfitrionas.

***

* Este artículo ha sido preparado gracias a la valiosa colaboración y las contribuciones de Christina Oberli, coordinadora del Departamento de Asistencia Humanitaria del CICR en Colombia. Las opiniones expresadas en este artículo son de la autora y no necesariamente reflejan las del CICR.

El conflicto interno en Colombia ha causado el desplazamiento forzado de entre 2.650.000 y 4.360.000 personas. Colombia ocupa el segundo lugar entre los países con el mayor número de desplazados, después de Sudán[1]. En Colombia, diversos grupos ilegales pugnan por fortalecer su control territorial y afectan a la población civil mediante ataques directos, reclutamiento forzado, amenazas, desapariciones, muertes y ejecuciones selectivas:

> "… las agresiones deliberadas a la población buscan despoblar territorio con el fin de expandir el control de los grupos armados, reducir la capacidad combativa del enemigo y extraer las rentas del territorio (…) La expulsión de población es, además, una estrategia de guerra para impedir las acciones colectivas, para destruir las redes sociales y para intimidar a la gente, logrando de esta manera controlar a la población civil"[2].

Las personas desplazadas abandonan sus hogares para salvaguardar sus vidas, perdiendo sus activos y su tejido social y familiar. La mayoría de las personas desplazadas se traslada de zonas rurales a un entorno urbano, cambio que provoca profundas consecuencias humanitarias, económicas y sociales.

A nivel individual, familiar y social, el impacto emocional de su experiencia afecta todos los campos de acción del ser humano, particularmente su capacidad de aprender, de autogestión y de construir un nuevo proyecto de vida. A nivel familiar, el desplazamiento también causa consecuencias como la violencia intrafamiliar, los malos tratos y las separaciones. Entre los grupos especialmente afectados pueden mencionarse los indígenas y afrodescendientes, quienes sufren la fracturación de sus costumbres y de su organización comunitaria.

El desplazamiento ocasiona la pérdida de activos, capital y hasta de la fuerza laboral de la población. Si a esto se suma el bajo nivel educativo de los desplazados, las posibilidades de generación de ingresos y estabilización son pocas. En la ciudad, los desplazados pasan a engrosar los cinturones de miseria, tienen que construir sus viviendas con materiales de desecho (cartón, plástico, tablas), en zonas que ponen en riesgo sus vidas. La falta de recursos económicos no permite la satisfacción de las necesidades básicas de las familias. Mientras que, antes del desplazamiento, obtenían sus alimentos directamente de sus huertas y de la cría de animales, o accedían a ellos a muy bajo costo, ahora acuden al apoyo de familiares y amigos, a la ayuda humanitaria y, en muchos casos, a la mendicidad. Por su parte, la población receptora (pobre) entra en una especie de "competencia" con la población desplazada por los programas sociales existentes; el gobierno tiene que cubrir una demanda creciente de necesidades, con una infraestructura y recursos limitados.

Este complejo escenario plantea desafíos para la población desplazada como agente activo de su propio reestablecimiento, para las comunidades receptoras, para

1 En 2008. Véase Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Overview of Trends and Developments in 2008,* IDMC, 2009, p.12.

2 Citado en: Ibáñez, Ana María; Moya, Andrés; Velásquez, Andrea. *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Universidad de los Andes. Bogotá, mayo de 2006.

el gobierno, y para las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales presentes en el país, las cuales tienen que adaptar sus programas y responder rápidamente en un contexto cambiante.

Desplazamiento interno en Colombia

Según cifras del gobierno, al 31 de marzo de 2009, hay incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 2.977.209 personas[3] (672.604 hogares), cifra que podría llegar a 3.870.371, teniendo en cuenta que se habla de un subregistro cercano al 30%[4]. Es decir que la población desplazada internamente equivale al 8,6% de la población colombiana total[5] y al 11,6% de la población urbana. En definitiva, no se conoce con exactitud el número de personas desplazadas, entre otras razones debido a que muchas de ellas nunca declararon su condición ante el Ministerio Público por temor o desconocimiento.

El desplazamiento forzado puede ocurrir en forma masiva o individual[6]; bajo esta última modalidad se ha desplazado cerca del 80% de las personas registradas en el RUPD.

El desplazamiento forzado es consecuencia de la acción directa o indirecta de diversos actores armados ilegales o de enfrentamientos entre éstos[7]. Ante dichas acciones, la población tiene la opción de quedarse en sus hogares con el riesgo de perder sus vidas, vivir con temor, o desplazarse.

El desplazamiento se produce inicialmente hacia los centros urbanos más cercanos, y posteriormente —aunque no en todos los casos— las familias siguen hacia ciudades intermedias o grandes, en primer lugar debido a la proximidad geográfica, a empatía cultural, a posible conocimiento del lugar, o a relaciones familiares y afectivas. Sin embargo, esta cercanía al sitio de expulsión hace que las condiciones de inseguridad persistan y, por lo tanto, las familias continúan hacia otra ciudad que normalmente es de tamaño intermedio o grande, donde se considera

3 Entre 1995 y 1998, la recolección de información sobre personas desplazadas en Colombia estuvo a cargo del Ministerio del Interior y Justicia. En 1999, con el nombramiento de la Red de Solidaridad Social (RSS) como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), se formaliza el proceso de inscripción y registro, lo que incluyó la implementación del Sistema de Único de Registro (SUR) a partir del año 2001. Desde 2005 hasta hoy, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) (antigua RSS) es la encargada del registro de población y consolidación de estadísticas. Así, los datos aquí presentados sobre población desplazada en Colombia comprenden el período de 1995 a marzo de 2009.

4 Comisión de Seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Cuarto informe a la Corte Constitucional. Abril de 2008, p. 58.

5 Según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2009, Colombia tiene 44.957.758 habitantes.

6 Cuando 10 o más núcleos familiares se desplazan conjuntamente, se considera un caso masivo; el desplazamiento individual ocurre cuando una familia o persona se desplazan solos.

7 En el 45,6% de los casos de desplazamiento, no se dispone de información sobre el posible autor; el 20,5% de las personas atribuye el desplazamiento a un grupo guerrillero, el 12,7% a otros grupos, el 10,8% no identifica al grupo causante del desplazamiento, el 9,6% lo atribuye a autodefensas o paramilitares, el 0,5% a la fuerza pública, y el 0,4% a más de un autor. Estadísticas de Acción Social, marzo de 2009.

que las oportunidades de empleo, de generación de ingresos y de mejor educación son mayores. En poblaciones pequeñas, la presencia del Estado y la oferta de servicios son limitadas, por lo cual las familias buscan ubicarse en ciudades con una mayor capacidad institucional para proveer ayudas y servicios. Estas razones, entre otras, llevarían a que la mayoría de la población se desplace hacia zonas urbanas. Algunos datos sobre la dinámica de expulsión y recepción en el país apoyan esta afirmación.

Si bien el desplazamiento a causa del conflicto armado es un fenómeno generalizado en el país, hay dinámicas más acentuadas en unas zonas que en otras. Así es que de los 10 municipios que registran mayor número de víctimas del desplazamiento forzoso ha salido el 16% del total de población desplazada en el país. El 50% de la población que se ha desplazado forzosamente lo ha hecho hacia 23 municipios del país, cifra que indica una concentración o preferencia por ciertos sitios (véase el cuadro 1).

La ciudad que alberga mas población desplazadada en el país es Bogotá (Distrito Capital), seguida de Medellín, Cali y Barranquilla, las otras tres ciudades más importantes de Colombia en términos de población y dinámica económica. De los 23 municipios mencionados, 18 son capitales de departamentos, es decir, núcleos urbanos grandes o intermedios.

La población desplazada que llega a las ciudades ejerce presión sobre la oferta de servicios y sobre la dinámica demográfica, dado que contribuye a la sobrepoblación. En este sentido, el índice de presión (véase el cuadro 1) permite observar la relación entre la población desplazada en el municipio y la población total. Por ejemplo, en El Carmen de Bolívar, de cada 100 habitantes, 42 son desplazados. En el gráfico 1, puede observarse que la población desplazada que llega a los municipios procede de: (i) otros departamentos, (ii) otros municipios dentro del mismo departamento[8], o (iii) otras zonas del mismo municipio; en este último caso, se encuentra que la población proviene principalmente de zonas rurales.

En conclusión, podría afirmarse que, en Colombia, el desplazamiento forzado se produce principalmente de zonas rurales a centros urbanos, situación que tiene implicaciones en términos de ordenamiento territorial (uso adecuado del suelo y asentamiento de la población desplazada en las ciudades), de oferta de servicios y asistencia por parte del gobierno, y de la inserción de la población desplazada a economías locales, con limitaciones de empleo y de oportunidades para la generación de ingresos.

¿Quiénes son los desplazados en Colombia?

Cerca del 60% de los desplazados colombianos provienen de zonas rura-

8 En los dos primeros casos, no hay información oficial sobre si la población proviene de una zona rural o urbana.

les[9]; en muchos casos, sólo conocen los cascos urbanos cercanos a sus fincas y nunca han estado en una ciudad capital. Al mismo tiempo, tienen vocación agrícola y constituyen una población joven, con un promedio de edad de 23 años. Las familias están compuestas en promedio por 5 personas[10].

Grupos vulnerables

La mitad de las personas desplazadas tienen menos de 18 años (véase el gráfico 2). Este grupo poblacional demanda atenciones especiales en educación (la población escolar está entre 5 y 18 años) y en salud, en temas específicos como vacunación y control de crecimiento y desarrollo.

Del total de desplazados, la mitad son mujeres (véase el gráfico 3); de éstas, el 49% está en edad fértil (15 a 49 años). Teniendo en cuenta que la tasa de mujeres desplazadas embarazadas es cercana al 5%, cifra superior al 4,2% establecido para el total de la población en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud[11], se trata de un grupo importante que demanda atención durante el embarazo (control prenatal, suplementación con micronutrientes) y después del parto, en la etapa de la lactancia.

Según las cifras, el 8% de la población es afrodescendiente y el 2% indígena, aunque existe un faltante importante de información (véase el gráfico 4). Estos dos grupos necesitan atención diferencial acorde a su cultura.

Cerca del 1% de la población desplazada padece algún tipo de discapacidad (véase el gráfico 5). Sin embargo, falta información, por lo cual la cifra mencionada podría ser mayor. Se requerirían programas de rehabilitación o de prestación de apoyo directo a las familias, dado que los discapacitados son personas económicamente dependientes.

El 61% de los hogares son nucleares (tiene padre y madre); de éstos, el 84% identifica como jefe de hogar a un hombre. Del 39% de hogares que tiene jefatura única, el 91% está a cargo de una mujer (véase el gráfico 6). Los hogares con jefatura única podrían ser un grupo de mayor vulnerabilidad en las ciudades, debido a la dificultad para generar ingresos y a la falta de apoyo para el cuidado de los niños por parte de un cónyuge. Podría existir una discriminación positiva a favor de las mujeres cabeza de hogar (privilegios en programas alimentarios, cuidado de niños, etc.), mientras que los hombres cabeza de familia podrían ser un poco ignorados. Éste es un tema que amerita estudio.

9 *Durable solutions for IDPs in protracted situations: three cases studies*. Brookings Institution, Universidad de Berna, octubre de 2008, disponible en http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/RMOI-7LX2ZX-full_report.pdf/$File/full_report.pdf (consultado el 12 de agosto de 2010). Esta cifra coincide aproximadamente con el dato de la Comisión de Seguimiento de que el 54,5% de los desplazados procede de la zona rural. Comisión de Seguimiento a la política publica sobre el desplazamiento forzado. Proceso nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Primer Informe a la Corte Constitucional. Enero de 2008.

10 Las estadísticas oficiales sobre desplazamiento interno en Colombia son producidas por Acción Social y tienen en cuenta sólo a la población incluida en el RUPD. En el país se han realizado diversos estudios que incluyen tanto a población desplazada registrada como no registrada; aquí se utilizarán los datos de algunos de ellos como apoyo para la caracterización de esta población.

11 *Encuesta Nacional de Demografía y Salud* (ENDS). Profamilia, 2005.

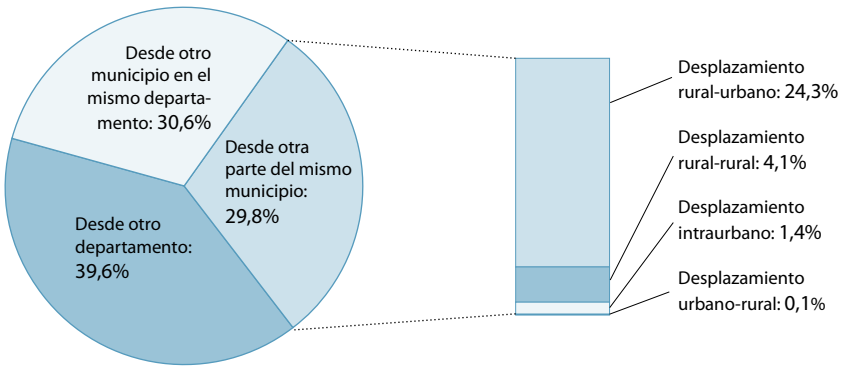
Cuadro 1. Las diez ciudades con las mayores poblaciones de desplazados (Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009)

N.º	Departamento	Municipio	Población de personas desplazadas	Personas desplazadas en el municipio, como % del total de personas desplazadas	Población total del municipio	Índice de presión***
1	Bogotá	Bogotá**	244.184	8,20%	7.259.597	3,4%
2	Magdalena	Santa Marta*	141.520	4,75%	441.831	32,0%
3	Antioquia	Medellín*	135.391	4,55%	2.316.853	5,8%
4	Sucre	Sincelejo*	83.098	2,79%	252.554	32,9%
5	Valle del Cauca	Buenaventura	65.270	2,19%	355.736	18,3%
6	Valle del Cauca	Cali*	61.784	2,08%	2.219.633	2,8%
7	Meta	Villavicencio*	61.416	2,06%	421.041	14,6%
8	Cesar	Valledupar*	60.975	2,05%	393.294	15,5%
9	Bolívar	Cartagena*	58.601	1,97%	933.946	6,3%
10	Caquetá	Florencia*	57.168	1,92%	154.499	37,0%
11	Norte de Santander	Cúcuta*	48.812	1,64%	612.273	8,0%

12	Atlántico	Barranquilla*	47.802	1,61%	1.179.098	4,1%
13	Antioquia	Turbo	46.368	1,56%	135.967	34,1%
14	Cauca	Popayán*	45.045	1,51%	265.881	16,9%
15	Tolima	Ibague*	42.477	1,43%	520.974	8,2%
16	Chocó	Quibdó	40.262	1,35%	114.210	35,3%
17	Santander	Barrancabermeja	39.431	1,32%	191.334	20,6%
18	Santander	Bucaramanga*	37.191	1,25%	523.040	7,1%
19	Córdoba	Monteria*	33.738	1,13%	403.280	8,4%
20	Huila	Neiva*	33.386	1,12%	327.618	10,2%
21	Atlántico	Soledad	31.435	1,06%	520.323	6.,0%
22	Nariño	Pasto*	31.157	1,05%	405.423	7,7%
23	Bolívar	El Carmen de Bolívar	29.327	0,99%	70.397	41,7%
	Total		**1.475.838**	**50%**	**20.018.802**	**7,4%**

* Capitales de departamento ** Capital de Colombia
*** Proporción de desplazados en el municipio en relación con el número total de habitantes.

Gráfico 1. Personas desplazadas en Colombia, por lugar de origen



Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009

Nivel educativo

La escolaridad promedio ronda los 5 años, pero el 11% de la población desplazada no ha cursado ningún año. En la población desplazada mayor de 18 años, predomina la primaria incompleta (40%) (v. gráfico 7)[12].

La proporción de hogares con algún integrante analfabeto es cercana al 17%. Entre el 3 y el 10% de los hogares, la situación es más crítica, pues no tienen ningún integrante alfabetizado[13].

Pobreza

Cerca del 70% de la población rural en Colombia es pobre; en las ciudades, el 99% de esta población de origen rural y que se ha desplazado, es pobre[14]; el 85% vive en la indigencia. Antes del desplazamiento, la población cultivaba sus huertas y criaba especies menores, con lo cual garantizaba su seguridad alimentaria. Con los pequeños excedentes de comercialización, adquirían elementos adicionales.

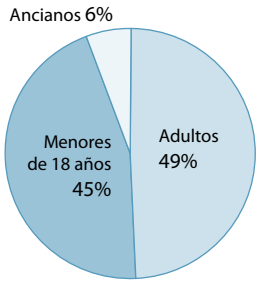
Según indican estos datos, la población ya vive en condiciones precarias antes del desplazamiento pero, después de éste, sus condiciones de vida empeoran.

12 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Estudio de las Condiciones Socioeconómicas de la población desplazada asistida por el CICR en Bogotá, Cúcuta, Florencia y Medellín*. Bogotá, mayo de 2008.

13 CICR-Programa Mundial de Alimentos (PMA). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades del país: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. CICR-PMA. Bogotá, noviembre de 2007. Disponible en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/p_CICR-PMA (consultado el 12 de agosto de 2010).

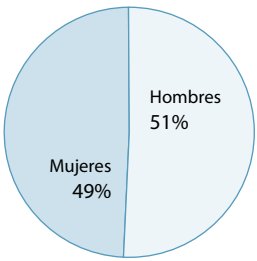
14 Ibíd.

Gráfico 2. Población desplazada registrada, por edad



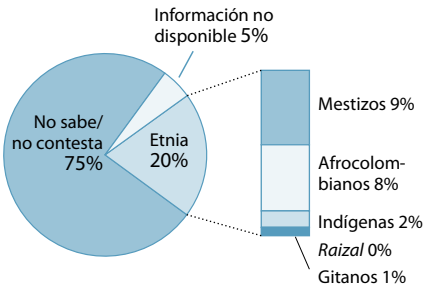
Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009

Gráfico 3. Población desplazada registrada, por género



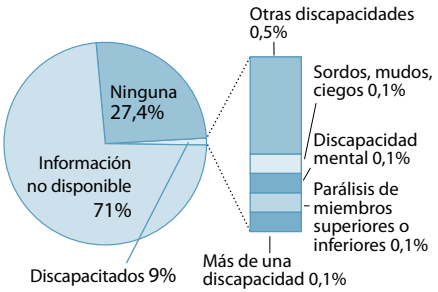
Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009

Gráfico 4. Población desplazada registrada, por grupo étnico



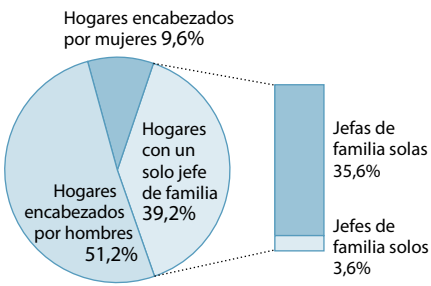
Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009

Gráfico 5. Población desplazada registrada, por tipo de discapacidad



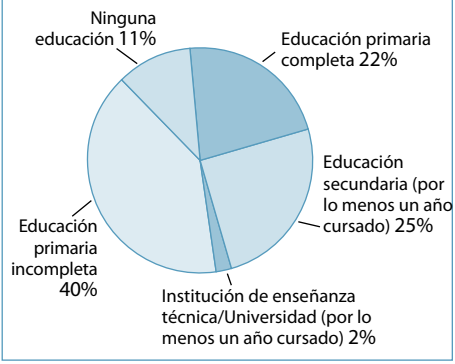
Fuente: *Acción Social*, marzo de 2009

Gráfico 6. Población desplazada registrada y no registrada, por tipo de jefe de familia



Fuente: *Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado*, febrero de 2008.

Gráfico 7. Población desplazada mayor de 18 años, por nivel de educación



Fuente: *CICR*, 2008

Sistema de atención a la población en condición de desplazamiento

La ley 387, de 1997, constituye el marco de atención a la población desplazada en Colombia. Esta ley ha sido reglamentada a través de diversos decretos.

Cuando un grupo de desplazados recurrió a una "acción de tutela" para reclamar el cumplimiento de sus derechos, la Corte Constitucional ordenó al gobierno que les proporcionara atención integral de manera inmediata y que rindiera cuentas sobre sus acciones al respecto[15].

Desde entonces, la Corte Constitucional ha promulgado una serie de órdenes o "autos", en las cuales hace el seguimiento del avance en la asistencia prestada a la población desplazada y proporciona orientaciones para la elaboración y la aplicación de programas a favor de ciertos grupos. La Corte ha promulgado autos con respecto a la asistencia especial para mujeres[16], niños[17], indígenas y afrocolombianos[18] desplazados.

Adicionalmente, en la Ley 1190, 2008 fue declarado el año de promoción de los derechos de la población desplazada y se alentó el compromiso del sector privado en favor de las víctimas[19].

En Colombia, la atención a la población desplazada se desarrolla en un contexto complejo, con diversos actores, diversos enfoques y una fuerte presencia estatal.

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) congrega a las diferentes instituciones encargadas de asistir a esta población y es coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

La población desplazada registrada (con estatuto de desplazado reconocido e incluida en el sistema de registro del gobierno) recibe ayuda durante la etapa de emergencia (consistente en alimentos, elementos de aseo, atención psicosocial, arrendamiento y elementos esenciales para el hogar) durante tres meses; posteriormente, la familia tiene derecho a recibir atención en educación, salud, capacitación y apoyo para el desarrollo de proyectos productivos orientados a la estabilización socioeconómica.

La población desplazada no incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), sea porque fue rechazada (por ejemplo, aunque realizó la declaración ante el Ministerio Público, no fue aceptada su condición de desplazado) o porque nunca hizo la declaración, está excluida de las ayudas anteriores, pero puede recibir apoyo de organismos no gubernamentales.

Además del sistema de asistencia del Estado, existen organismos nacionales e internacionales que proporcionan asistencia en la etapa de emergencia a

15 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-025, 22 de enero de 2004.

16 Corte Constitucional de Colombia, auto 092, 14 de abril de 2008.

17 Corte Constitucional de Colombia, auto 251, 10 de octubre de 2008.

18 Corte Constitucional de Colombia, autos 004 y 005, 26 de enero de 2009.

19 Colombia, Ley 1190, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, 30 de abril de 2008.

población registrada o no, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que proporciona asistencia durante un periodo de tres o cuatro meses, y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) que presta ayuda por cuatro, cinco o seis meses. Los programas y servicios destinados a ayudar a las personas desplazadas a estabilizarse en su nuevo ambiente son insuficientes y, por lo tanto, su cobertura es limitada.

La población desplazada no registrada pasa a formar parte del grupo de población tradicionalmente pobre y recibe el mismo tratamiento que ésta.

A pesar de la existencia de un marco normativo (formado por un plan nacional y un sistema para la atención integral de la población desplazada), los desplazados no logran satisfacer plenamente sus necesidades básicas y estabilizarse a largo plazo, entre otras razones porque la dimensión del fenómeno, así como las limitaciones en materia de recursos, imposibilitan la cobertura total.

Cerca del 80% de la población desea instalarse en el lugar de residencia tras el desplazamiento[20], ante la dificultad retornar a su lugar de origen por las condiciones de seguridad persistentes. Esto significa que la asistencia debe prestarse en las ciudades.

Consecuencias del desplazamiento en entornos urbanos

El desplazamiento tiene consecuencias humanitarias que, en el entorno urbano, cobran unos matices especiales y que afectan también a actores como el gobierno y la población receptora.

Consecuencias económicas

La consecuencia inmediata del desplazamiento es la pérdida de activos y la descapitalización de la población, que tiene que abandonar sus tierras[21], viviendas, animales, cosecha y herramientas de trabajo.

> "…cerca del 55 por ciento de los hogares desplazados tenían acceso a la tierra antes del desplazamiento y, como consecuencia de este fenómeno, los hogares perdieron, en promedio, cuatro hectáreas... cifra que asciende a un total nacional de 1,2 millones de hectáreas"[22].

20 Por ejemplo, en la ciudad de Cúcuta, sólo el 0,5% de la población desplazada beneficiaria del CICR desea retornar a su lugar de residencia original; el 14,8% todavía no ha decidido que hará, el 0,9% planea ubicarse fuera del país, el 4,7% busca reubicarse en otro lugar del país y un mayoritario 79,1% piensa quedarse en el sitio en el que vive actualmente; los datos son similares para Bogotá, Florencia y Medellín. *Estudio de las condiciones socioeconómicas de la población desplazada asistida por el CICR,* CICR, Bogotá, mayo 2008.

21 "Las cifras agregadas por el abandono, despojo y pérdida de activos, viviendas y tierras ascienden al 1,7% del producto interno bruto (PIB) del país de 2004 y las ganancias agropecuarias que no se perciben tras el desplazamiento corresponden al 2,1% del PIB agropecuario de 2004". V. Ibáñez, Moya, Velásquez, nota 2 *supra*.

22 Ibíd.

La pérdida de los activos afecta todas las dimensiones de las vidas de las personas desplazadas: la seguridad alimentaria, la posibilidad de contar con una vivienda digna, y sobre todo, la sensación de tranquilidad y confianza.

Tras el desplazamiento, la población desplazada registrada tiene acceso a la Ayuda Humanitaria de Emergencia (AHE) del gobierno por un periodo de tres meses. Aunque en los últimos años se ha visto un mejoramiento en esta atención en términos de cobertura, tiempo de atención y de calidad, también se ha generado un efecto perverso, más notorio en el contexto urbano. En las ciudades, la población desplazada es víctima de la delincuencia común y de la misma población receptora, que, en ocasiones, busca sacar ventaja de la ayuda que reciben los desplazados. Por ejemplo, se presentan casos de robo cuando los desplazados reciben la ayuda en dinero; cuando se les entregan los elementos esenciales para el hogar, como no tienen los recursos para trasladarlos de las oficinas de atención a sus hogares, en ocasiones entregan parte de la ayuda recibida (incluidos bonos o alimentos), casi siempre en cantidad excesiva, para pagar el costo del transporte.

A veces, la población pobre intenta pasar por desplazada para acceder a estas ayudas; de allí la necesidad de fortalecer los controles y mecanismos de verificación de la condición de desplazado. Estos casos de fraude afectan al gobierno y a las organizaciones que brindan ayuda.

En ocasiones, en las comunidades se presentan disputas entre la población desplazada y la receptora. Esta última reclama atención por parte del Estado y acusa a los desplazados de acaparar la asistencia social; hubo casos de peleas entre estas poblaciones; a menudo, se acusan mutuamente de estar mintiendo sobre su condición de desplazados.

Luego de la etapa de emergencia, las personas desplazadas reciben apoyo por parte del gobierno para su estabilización socioeconómica a través de capacitación, de incentivos económicos, o del apoyo para la realización de proyectos productivos.

Ésta es la parte más difícil del proceso. El acceso a la capacitación es muy bajo, cercano al 12% de los hogares registrados, debido a los requisitos exigidos, al bajo nivel educativo de la población, y a los gastos anexos, como el costo del transporte. Por otra parte, no toda la población tiene vocación empresarial; la puesta en práctica de un proyecto productivo se hace difícil y los proyectos emprendidos tienden a relacionarse con la economía informal.

Con el desplazamiento, los desplazados no pueden competir eficientemente en el mercado laboral, puesto que sus aptitudes para la agricultura no tienen cabida en un contexto urbano, en el que las tasas de desempleo pueden alcanzar hasta el 13%[23]. De nuevo, los desplazados entran en una especie de "competencia" con la población residente por una oportunidad laboral, con las limitaciones propias de su nivel educativo y la estigmatización por su condición.

Cuando las personas logran tener acceso a un trabajo, no lo hacen a tiempo completo (15 días promedio de trabajo en el mes). Los ingresos mensuales fluctúan

23 DANE. *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Consultada en: http://www.dane.gov.co.

entre 233.000 y 316.000 pesos colombianos[24], monto que en ningún caso alcanza el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en Colombia (SMMLV), que es de 497.000 pesos colombianos [25].

En las ciudades, los hombres trabajan en la industria de la construcción, prestan servicios personales como "coteros" (cargando bultos en plazas de mercado o en otros sitios), realizan ventas ambulantes, limpian automóviles en los semáforos, etc. Las mujeres se desempeñan en servicios domésticos y realizan ventas ambulantes.

Todos éstos constituyen trabajos no calificados; los realizan personas con bajo nivel educativo y se desarrollan de manera informal, es decir que esas personas carecen de beneficios médicos y de prestaciones sociales, y su ingreso depende de su actividad diaria. En ocasiones, estas actividades informales causan la invasión del espacio público.

Es común ver a mujeres, niños y ancianos pidiendo limosna en las calles, en los semáforos o en las cercanías de los centros comerciales, con carteles que anuncian que son desplazados. Esta situación afecta su dignidad y su autoestima; sin embargo, como ellos mismos afirman, es mejor mendigar que robar.

En conclusión, la población desplazada es incapaz de lograr su autosuficiencia y satisfacer de manera sostenida sus necesidades básicas sin la ayuda permanente del gobierno y de los organismos humanitarios.

Vivienda

Inicialmente, las familias desplazadas se alojan en casas de familiares y amigos, situación que también afecta la economía de la población receptora. Posteriormente, tienen que buscar su propio lugar para vivir y, ante la falta de recursos económicos, construyen sus casas con materiales de desecho (cartón, madera, plástico) en zonas de "invasión"[26], donde ponen en riesgo su vida por las condiciones de insalubridad (falta de alcantarillado, de agua potable, de sistemas adecuados de eliminación de basura, etc.), o porque existen riesgos de deslizamientos, avalanchas o inundaciones[27].

Un ejemplo de las peligrosas condiciones de vida que afrontan los desplazados es el incendio que asoló el barrio Moravia de Medellín, en enero de 2007, en el cual murió un niño de 5 años, 200 viviendas fueron destruidas totalmente y cientos de familias perdieron sus enseres. Se trata de un barrio de invasión con una importante presencia de población desplazada, construido sobre un antiguo vertedero de basuras, de cuyo suelo emanan gases que habrían causado el incendio.

Como las familias invaden tierras privadas o públicas, en ocasiones son

24 Estas cifras corresponden a las ciudades de Florencia y Bogotá; a la tasa de cambio de junio de 2007, corresponden a US$121 y US$164, respectivamente. Además, equivalían al 53% y 72% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente en ese momento. CICR-PMA, nota 13 *supra*.

25 Equivalente a US$217,15, a una tasa de cambio de 2.288,64 pesos colombianos por dólar, en abril de 2009.

26 Las zonas de invasión se definen como áreas de propiedad privada o pública o terrenos baldíos, en los cuales los desplazados construyen sus viviendas.

27 CICR-PMA, nota 13 *supra*.

desalojadas por la policía, que destruye sus viviendas como medida para que abandonen el lugar. Esto ha causado enfrentamientos entre la población y las autoridades.

Como estrategia, el gobierno viene aplicando procesos de reubicación y legalización de barrios, así como el otorgamiento de un subsidio de vivienda[28] pero, dado que se exige el cumplimiento de una serie de requisitos, son muy pocas las familias que acceden al subsidio. La población desplazada argumenta que el valor del subsidio no es suficiente para la compra de una vivienda, y que las familias deben continuar pagando el valor restante de la vivienda mediante recursos propios o acudiendo a préstamos. Por esta razón, ciudades como Bogotá y Medellín han aprobado un subsidio complementario del mismo valor que el de la subvención otorgada por el gobierno nacional.

Pero, más allá de estas normas y de su aplicación, existe otra dificultad y es la inexistencia de terrenos para la construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) en las ciudades, y los precios de las pocas tierras que existen son muy elevados. Ciudades como Medellín y Bogotá empiezan a pensar en municipios cercanos para la reubicación de esta población.

Alimentación

La alimentación se convierte en un tema crítico una vez agotada la etapa de ayuda humanitaria de emergencia. Por ejemplo, en Bogotá, Sincelejo, Medellín y Villavicencio, cerca de la mitad de los hogares consumen menos de tres comidas al día[29] y, en la mayoría de las ciudades del país, las personas desplazadas informan de que no les alcanza el dinero para comprar alimentos. Aunque existen programas de apoyo a la seguridad alimentaria, tienen una cobertura limitada y están dirigidos a grupos específicos como niños (alimentación en escuelas), mujeres embarazadas y madres lactantes.

La población desplazada, acostumbrada a obtener sus alimentos de sus huertas, ahora se ve obligada a pedirlos en la calle (mendicidad) o a recoger en plazas de mercado aquello que no se vende o que está dañado y es descartado.

En términos económicos, las consecuencias para el gobierno nacional y los gobiernos locales son enormes; la población desplazada que llega continuamente a los municipios representa una creciente demanda no sólo de ayuda específica para este grupo, sino de programas sociales orientados a la población pobre.

Los recursos de los gobiernos locales provienen de tres fuentes: las transferencias del gobierno central, los ingresos propios y el endeudamiento. Los primeros se dirigen principalmente a educación y salud[30] y se distribuyen anualmente entre todos los municipios del país, de acuerdo a su categoría[31].

28 El Decreto 951 de 2001 establece un monto de hasta 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la compra de vivienda de interés social nueva o usada, o para el mejoramiento de la vivienda propia.

29 CICR-PMA, nota 13 *supra*.

30 Ley 715 de 2001. Sistema General de Participaciones (SGP).

31 La ley 617 de 2000 establece seis categorías de municipios (1ª a 6ª) y una séptima categoría "Especial". Los 1.120 municipios del país son ubicados en una de las categorías anteriores en función de su población y de sus ingresos corrientes de libre destinación.

La categoría del municipio se establece teniendo en cuenta su población pero, como esta información no es actualizada permanentemente[32], hay diferencias entre la población oficial y la población real del municipio, que incluye a las personas desplazadas que diariamente llegan; esto significa que hay que atender a más población con los mismos recursos.

Consecuencias sociales

Algunas de las consecuencias del desplazamiento forzado no se perciben a simple vista. Hay una afectación emocional, familiar y social, no sólo de las familias desplazadas, sino del país en general.

Con el desplazamiento, las personas sufren un impacto emocional, bien sea por la pérdida de un ser querido, de su entorno, de sus bienes, de las costumbres y la cultura. A nivel individual, se producen manifestaciones como tristeza, llanto, depresión, nostalgia, nervios, miedo, desesperanza, regresiones en el comportamiento infantil, comportamiento agresivo e incluso una aparente calma y aceptación de la nueva situación, en personas que ni siquiera identifican esta problemática.

Según el estudio realizado por el CICR-PMA en ocho ciudades del país, aproximadamente el 67% de los hogares desplazados reconoce tener problemas psicosociales; de éstos, el 24% buscó ayuda, pero de ese 24%, sólo el 15% la recibió. Esto significa que, de quienes reconocieron tener problemas psicosociales, sólo el 2% recibió ayuda. La oferta es muy reducida y no existen protocolos unificados de atención.

Esta afectación influye en todos los campos de acción del ser humano, en su capacidad de aprender (en el caso de los niños y adultos que buscan capacitación), de autogestión y de construir un nuevo proyecto de vida.

El desplazamiento también puede causar problemas a nivel familiar, como la violencia intrafamiliar, los malos tratos, el divorcio o el abandono por parte de la pareja. El desplazamiento genera conflictos de pareja por las dificultades económicas y los cambios de roles y de mentalidad[33].

Los problemas sociales también se extienden fuera del hogar. Normalmente, los desplazados se ubican en zonas suburbanas donde están expuestos a los riesgos que representan la delincuencia común y las pandillas, y a problemas sociales como la drogadicción, entre otros.

El desplazamiento causa fracturas en las redes y grupos sociales (amigos), en el entorno y en las organizaciones comunitarias. "El desplazamiento genera obstáculos para la conformación de organizaciones comunitarias e implica la destrucción de las redes sociales y del capital social, que son primordiales para el desarrollo social y de proyectos de vida"[34].

32 El último censo general en Colombia se llevó a cabo en el año 2005; el anterior data del año 1993. De 2005 en adelante, las cifras oficiales de población se basan en proyecciones realizadas por el DANE.

33 La ciudad traería un cambio de mentalidad en las personas desplazadas; para las mujeres podría significar la inserción en un contexto más igualitario y de mayores oportunidades para el sexo femenino. Vidal Roberto, *Desplazamiento interno y construcción de paz en Colombia*, 2008.

34 Ibáñez, Moya, Velásquez, nota 2 *supra*.

Existirían afectaciones específicas para algunos grupos poblacionales, por ejemplo:

Población desplazada adulta

El bajo nivel educativo obstaculizaría actividades cotidianas como tomar un transporte público, buscar un trabajo en un periódico y entender los folletos que reciben en diferentes instituciones con información sobre la ruta de atención, pero la mayor dificultad sería conseguir un empleo.

Población en edad escolar (5 a 18 años)

Aunque tienen acceso al sistema educativo, no siempre permanecen en él debido a factores como la discriminación por no portar un uniforme (por falta de dinero para comprarlo), la estigmatización por su condición de desplazados (en algunos casos, los mismos directivos de los colegios se niegan a asignarles un cupo, o son señalados en las aulas de clase), las dificultades derivadas de las diferencias entre el campo y la ciudad, como programas de estudio diferentes, las diferencias en la calidad de la educación, y las dificultades de los estudiantes de mayor edad, muy comunes entre la población rural en edad de estudiar.

Adolescentes

Por decisión propia, abandonan el colegio para trabajar y generar algún ingreso[35], también inducidos por la necesidad de lograr una aceptación social, adquiriendo elementos tales como un vestuario acorde al nuevo contexto urbano. Mientras la cobertura de educación primaria en población desplazada llega al 90% en algunas ciudades, la de educación secundaria es entre 15 y 20% menor[36].

Niños menores de cinco años

Aunque existen guarderías de las alcaldías y jardines del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, éstos no tienen una cobertura total y, cuando los padres tienen que salir a trabajar, los niños quedan a cargo de otros adultos, de menores de edad o solos en sus casas, expuestos a accidentes domésticos o a otros peligros.

35 "Las bajas tasas de inasistencia escolar y la deserción escolar también se explican por la presión que recae sobre todos los miembros de los hogares desplazados para vincularse en actividades generadoras de ingresos". *La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bogotá, 2006.

36 CICR-PMA, nota 13 *supra*.

Ancianos

En las ciudades, los ancianos no se pueden desempeñar en actividades económicas a causa de su edad y a veces recurren a la mendicidad, con el consiguiente impacto en su dignidad. Aunque existe un programa específico para adultos mayores (subsidio mensual en dinero), sus cupos son limitados y asignados de por vida, es decir, que la única forma de acceder al programa es por el retiro o muerte de algún beneficiario.

Hombres

Mientras en el campo, los hombres mantenían sus hogares, en las ciudades puede resultar más fácil para las mujeres acceder a un empleo en el servicio doméstico. Por ello, mientras las mujeres salen a trabajar, los hombres estarían encargados de atender la casa y los niños. Esta situación a veces no es bien aceptada por el hombre, quien decide abandonar su hogar.

Población indígena y grupos étnicos minoritarios

La ruptura de la organización comunitaria es más evidente en la población perteneciente a grupos étnicos.

Según el censo de 2005, en el país hay 1.378.884 indígenas (3,4% de la población colombiana total), que pertenecen a una de las 80 etnias existentes. Las etnias más numerosas son las Wayúu, Nasa, Zenú y Embera.

Con el desplazamiento, los indígenas pierden su idioma, sus costumbres (como la medicina tradicional), su organización (tienen sus propias leyes, normas y sistema de juzgamiento a los transgresores) y sobre todo su cultura. Es frecuente encontrar indígenas en los centros urbanos que visten ropas occidentales. Además, es común encontrarlos en las calles y junto a los centros comerciales, pidiendo limosna.

Según el censo de 2005, en el país existen 4.261.996 afrodescendientes, cifra equivalente al 9,4% de la población total del país. De éstos, el 5,3% son personas desplazadas. Los miembros de la población afrodescendiente, al igual que los indígenas, tienen sus costumbres particulares pero, tras el desplazamiento a la ciudad, pasan de resolver sus problemas y necesidades en comunidad a velar individualmente por su subsistencia.

Finalmente, después de cierto tiempo en el nuevo entorno urbano, se observa en la gente joven un desapego por sus costumbres y por su tierra. Ante esto, habría que preguntarse si, en el largo plazo, habrá manos disponibles para sembrar y para cosechar y, al mismo tiempo, cómo afrontarán las ciudades la continua afluencia de personas.

Retos que plantea el desplazamiento hacia centros urbanos

La situación descrita anteriormente plantea una serie de desafíos para los diferentes actores, que deben encararse no sólo para garantizar una mayor y mejor atención a la población desplazada, sino también la sostenibilidad de las ciudades en el largo plazo, en términos de habitabilidad, sobrepoblación, movilidad y acceso a trabajo para sus habitantes.

El Gobierno

Un gran reto para el gobierno nacional y las autoridades locales es lograr un equilibrio entre la atención a la población desplazada y la población "pobre", la cual empieza a levantar su voz de protesta ante la discriminación positiva a favor de la primera.

El tema más crítico es la estabilización socioeconómica de la población desplazada, en el complejo entorno de Colombia, en el cual la Corte Constitucional, la sociedad civil, y las organizaciones de población desplazada demandan resultados concretos. A esto hay que sumar las limitaciones de recursos, la alta y creciente demanda a corto plazo y la necesidad de un ambiente macroeconómico favorable que posibilite la generación de empleo.

El fortalecimiento institucional de las pequeñas poblaciones (cabeceras municipales) a las cuales llega la población desplazada sería una buena estrategia que evitaría el flujo hacia las grandes ciudades ya suficientemente pobladas. Esta medida debería sumarse a un mayor trabajo en la prevención del desplazamiento forzado. Para ello, es necesario, en el corto plazo, mejorar la coordinación entre el gobierno central y las autoridades locales, así como la asignación de recursos específicos para esta población.

Una alternativa que podría mejorar la estabilidad socioeconómica y solucionar la superpoblación de las grandes ciudades es la entrega de tierras rurales para la reubicación de estas familias y la implementación de iniciativas productivas sostenibles.

En cuanto a la asistencia de las personas desplazadas, el reto más grande es dar operatividad al marco legal existente. Se trata de un sistema complejo, en el que se hace necesaria la coordinación entre los diferentes actores para lograr una mayor cobertura, evitar la duplicación de esfuerzos y promover la participación activa de la población desplazada en la reconstrucción de sus vidas.

Organizaciones humanitarias

En la prestación de asistencia a la población desplazada en Colombia participan diferentes actores, entre los que figuran organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); ONG internacionales como el

Consejo Noruego para Refugiados y Médicos sin Fronteras; y ONG locales. En la siguiente sección, se describe el programa de asistencia humanitaria del CICR y se abordan cuestiones generales relativas a la coordinación.

El CICR en Colombia

El CICR desarrolla su programa de asistencia humanitaria en Colombia desde hace 11 años. En ese período, ha asistido a cerca de 1.100.000 personas, directamente en el terreno (casos masivos) y a través de sus oficinas en el país (casos individuales).

En las ciudades del país en las que el CICR tiene presencia a través de su programa de asistencia, además de la ayuda humanitaria de emergencia que proporciona a la población desplazada, lleva adelante programas de apoyo como el fortalecimiento de las UAO (Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada), programa desarrollado junto con Acción Social, el OIM y el ACNUR, y orienta algunas de sus acciones a lograr cambios o mejoramientos en la política pública de asistencia a los desplazados, que se extienden también a otras áreas donde la Institución no entrega asistencia.

En su programa de asistencia humanitaria en las ciudades, dirigido a casos individuales de desplazamiento, el CICR entrega ayuda humanitaria en la etapa de emergencia y durante tres o cuatro meses, consistente en alimentos, elementos de aseo y artículos domésticos esenciales. La ayuda alimentaria se entrega a través de bonos que pueden ser cambiados en tiendas y supermercados cercanos a sus viviendas, sistema de asistencia con un trasfondo de dignidad e inserción social. Tanto para el cambio de los bonos y la utilización de los demás alimentos de la asistencia como para los procedimientos de declaración, registro y recepción de ayuda, las familias reciben orientación en la Institución.

Además, consciente de las necesidades específicas de las personas desplazadas en las zonas urbanas, el CICR proporciona harina fortificada para niños menores de un año y ancianos, y camisas para el colegio. Otorga subsidios de transporte (bono o dinero en efectivo para el pago de taxi) para que los beneficiarios puedan trasladar a sus residencias los socorros que reciben en las oficinas.

Dada la complejidad de las ciudades, y para asegurar que la ayuda llegue a quienes lo necesitan, la Institución aplica una serie de mecanismos de verificación de la condición de desplazamiento (entrevista inicial, visitas domiciliarias, seguimiento), que garantizan una atención personalizada, el conocimiento profundo de los beneficiarios y una orientación efectiva hacia el sistema del Estado.

El CICR tiene interés en mejorar continuamente tanto la ayuda como los servicios que proporciona y, para ello, cada año realiza una encuesta entre sus beneficiarios (a través de grupos focales, por ejemplo) en las diferentes oficinas en el país, y desarrolla un proyecto de seguimiento a través de un estudio de las condiciones socioeconómicas de la población asistida antes, durante y después de haber recibido la ayuda del CICR. Los resultados de este trabajo permiten ajustar la asistencia a las necesidades de la población desplazada y a sus particularidades en los contextos urbanos.

El CICR afronta varios desafíos en la prestación de asistencia a la población desplazada a través del programa de asistencia humanitaria, en las diferentes ciudades del país en donde tiene presencia. Por empezar, debido al alto nivel de pobreza en las ciudades, los casos de intento de fraude aumentan; la población descubre cuáles son los criterios para recibir asistencia y aprende los discursos y las "historias" que debe contar. Cada vez es más difícil detectar quién es desplazado y quién no. La profesionalización de los empleados, los criterios de verificación y los controles son fundamentales para evitar asistir a personas no desplazadas por el conflicto armado; pero, por encima de esto, el gran reto está en proporcionar a estas personas una orientación efectiva hacia los programas estatales que puedan ayudarlos. A nivel interno, hay que promover el bienestar psicosocial de los empleados, quienes diariamente reciben la carga emocional de la población desplazada, que llega a las oficinas en busca de ayuda y que ha sufrido el impacto del conflicto. Lograr que la coordinación con el gobierno y con los diferentes actores humanitarios presentes en el país sea efectiva y redunde en ayudas complementarias para la población desplazada es otro reto importante que habría que superar a fin de lograr una asistencia sostenida en el tiempo, que permita a los desplazados restablecer su sistema de sustento. Al mismo tiempo, garantizar la independencia y la neutralidad, principios fundamentales del CICR, es un reto y una meta primordial.

La necesidad de coordinación

El desafío actual para las diversas organizaciones nacionales e internacionales presentes en el país es la coordinación, esto es, la unión de esfuerzos para evitar duplicaciones y contribuir conjuntamente a una mejor atención de la población desplazada. Aunque todos los sectores quieren contribuir a alcanzar y construir la paz, no logran unir esfuerzos y aglutinarse en torno a este objetivo en común, porque Colombia es un país polarizado. Ante esto, las organizaciones internacionales, en su condición de actores neutrales, afrontan el desafío de motivar y contribuir a un trabajo conjunto de los actores nacionales.

Es necesario evolucionar de los programas de emergencia a programas de desarrollo y orientados a la estabilidad socioeconómica de los desplazados. Esos programas deberían orientarse no sólo a la población desplazada, sino también a la población pobre residente en el país, con miras a eliminar la brecha entre la etapa de emergencia y la de estabilización, de manera que la transición de una a otra se produzca de manera inmediata. Ante las limitaciones del Gobierno, es fundamental que los organismos internacionales proporcionen apoyo en forma de asistencia financiera y técnica.

A nivel comunitario, todos tienen un papel que desempeñar en lo que respecta a encarar los desafíos que afrontan las personas desplazadas. La actitud de la sociedad debe cambiar, porque las personas se han acostumbrado al fenómeno del desplazamiento, y reina la apatía. Se requiere la solidaridad de todos. El sector privado puede efectuar una contribución importante mediante la creación de empleos temporales y permanentes y el apoyo a las microiniciativas.

Es importante que las personas desplazadas conozcan y comprendan la forma de obtener asistencia y los derechos que las asisten como personas desplazadas, para que puedan acceder a los beneficios y servicios disponibles e integrarse plenamente en su nuevo entorno urbano.

Para la población desplazada, el mayor desafío reside en participar activamente en el proceso de reconstrucción de sus vidas y en evitar caer en la trampa de la dependencia y del asistencialismo.

Conclusiones

El conflicto interno armado en Colombia ha causado el desplazamiento forzado de un número importante de personas, que huyen de sus hogares en el campo hacia las grandes ciudades como medida para salvaguardar sus vidas.

Además de las consecuencias humanitarias propias del desplazamiento, las personas desplazadas que se trasladan a las grandes ciudades tienen que enfrentarse a un contexto urbano, desconocido para ellas, en el cual su bajo nivel educativo, sus aptitudes para el trabajo rural, la discriminación y las condiciones propias de las economías locales como el desempleo, dificultan la generación de ingresos a pesar de la existencia de programas para su atención. Ante esto, la población desplazada pasa a formar parte de los cinturones de miseria existentes en las ciudades, lo que afecta no sólo sus condiciones de vida, sino a las ciudades en términos de ordenamiento del territorio y a los gobiernos que tienen que atender la creciente demanda de servicios.

Este impacto se extiende también a las organizaciones nacionales e internacionales con presencia en las ciudades, que tienen que adaptar sus programas, criterios y ayudas a las necesidades específicas de esta población en contextos urbanos. Esta situación da lugar a una serie de desafíos en el corto y mediano plazo para los actores presentes en el complejo sistema de atención a la población desplazada en Colombia. La superación de esos desafíos o, al menos, el avance hacia su solución, permitiría mejorar la asistencia que se presta a las personas desplazadas.

La gran pregunta es, sin embargo, cómo trabajar en la recomposición del capital social y en la reconstrucción del país, cuando todavía sigue su curso un conflicto armado que, día tras día, sigue expulsando de su hogar a cientos de personas.

Diciembre de 2009, N.º 876 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

EDITORIAL

Desde que se celebró por primera vez en 1867, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha sido un foro único para debatir temas humanitarios dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con los Estados. Las treinta Conferencias que se han celebrado a lo largo de más de 140 años han sido testigo del nacimiento y el desarrollo del derecho de la guerra y de la historia del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los desafíos humanitarios, las normas de derecho humanitario y las relaciones entre los Gobiernos y la Cruz Roja y la Media Luna Roja han sido temas centrales de la Conferencia Internacional.

Muchos aspectos que se tratan en la Conferencia se abordan también en otros foros internacionales, pero la perspectiva específica de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como el valor agregado que representa, justifican que se debatan temas como el medio ambiente y las migraciones. La orientación hacia las víctimas, y lo que cada tema significa para ellas, sigue siendo el parámetro decisivo.

Al reafirmar la responsabilidad de todos los Estados de respetar y hacer que se respete el derecho internacional humanitario, la Conferencia analiza con regularidad los nuevos desafíos y tendencias que se observan en los conflictos armados contemporáneos. La misión del CICR y toda la historia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja están inextricablemente vinculadas a los orígenes y el desarrollo del derecho internacional humanitario, y los retos que se presentan en ese ámbito son de crucial importancia para la Conferencia Internacional. La preocupación predominante sin duda es garantizar el acceso a las víctimas de conflictos armados y de otras situaciones de violencia, y prestarles protección y asistencia. Las restricciones que imperan en los contextos de conflictos que cambian continuamente aumentan la dificultad de obtener ese acceso, de allí la importancia de la aceptación y la comprensión, por parte de todos los beligerantes, de las normas del derecho internacional humanitario y el respeto debido a la acción humanitaria, en particular cuando se la realiza bajo la protección de la cruz roja, la media luna roja y el cristal rojo.

***

La Conferencia reúne, en condiciones de igualdad, a los 194 Estados Partes en los Convenios de Ginebra, el Comité Internacional, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (que hoy son 186), y su Federación Internacional. En cada Conferencia, que se celebra cada cuatro años, más de 2.000 delegados,

entre ellos, un gran número de observadores, se reúnen durante cinco días para debatir e intercambiar opiniones y experiencias, tanto formal como informalmente. La participación de casi todos los Estados en la Conferencia Internacional es una prueba del reconocimiento de la especificidad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como actor humanitario universal y único, que no forma parte del sistema de las Naciones Unidas. Refuerza la relación entre los componentes del Movimiento y los Gobiernos, y destaca particularmente el papel auxiliar de las Sociedades Nacionales respecto de sus autoridades públicas en el ámbito humanitario. Junto con el Movimiento, su principal socio en las tareas de protección y asistencia de las víctimas de los conflictos armados y los desastres naturales o tecnológicos, los Estados se esfuerzan por ser más eficaces en sus operaciones de urgencia internacionales y por construir capacidades locales para ayudar a los miembros más vulnerables de su sociedad.

En ocasiones, los debates de carácter político sobre la participación de los Estados, las Sociedades Nacionales y/o los observadores han empañado el contenido de la Conferencia y, el año 1991, condujeron incluso a su cancelación, cuando la participación de Palestina no se pudo acordar previamente. Sin embargo, en general, se ha logrado evitar la politización del Movimiento gracias al carácter mismo de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y a una cuidadosa preparación del encuentro. La Conferencia forma parte de un complicado y largo proceso que comienza con la preparación del programa, seguida de la elaboración de los borradores de los informes y un amplio proceso de consulta. Culmina con la puesta en práctica de las decisiones después de la Conferencia. Ese proceso preparatorio y de seguimiento facilita el diálogo permanente sobre temas humanitarios entre el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados.

Las sesiones plenarias y las comisiones son el principal foro formal para que los participantes debatan y analicen los temas incluidos en el programa y constituyen la base más importante para los resultados de la Conferencia. Sin embargo, el comité de redacción tiene un papel preponderante en la Conferencia: el lenguaje a veces árido de las resoluciones no es sino un reflejo parcial del proceso de toma de decisiones que en gran medida moldea la orientación a largo plazo del derecho humanitario y de la acción humanitaria.

Toni Pfanner
Redactor jefe

Diciembre de 2009, N.º 876 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

Entrevista a Masood Khan*

Masood Khan es embajador de Pakistán en la República Popular China desde septiembre de 2008. Entre marzo de 2005 y septiembre de 2008, se desempeñó como Representante Permanente de Pakistán ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales en Ginebra. Alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Pakistán, Khan se ha desempeñado en Islamabad y el extranjero durante treinta años. En 2009, fue nombrado secretario federal, lo que lo coloca en el rango más alto de la función pública pakistaní. Anteriormente, había ocupado el cargo de Director General de Asuntos de las Naciones Unidas y del desarme en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Pakistán y portavoz de dicho ministerio. A lo largo de los años, Khan ha adquirido experiencia en las siguientes áreas: diplomacia multilateral, cuestiones de seguridad y de desarme, derechos humanos, diplomacia humanitaria y desarrollo social. También se ha especializado en conferencias internacionales, dado que ha ocupado varios cargos directivos, en particular los de presidente de la Conferencia sobre el Desarme, presidente de la Sexta Conferencia de las Partes —encargada de examinar la Convención sobre Armas Biológicas—, coordinador del Grupo de la Organización de la Conferencia Islámica en Ginebra, presidente del Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, presidente del Comité para la Reforma de la Conferencia Internacional del Trabajo y presidente del Comité de Redacción de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

***

* Entrevista realizada el 27 de enero de 2010 por Toni Pfanner, Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*.

Usted ha participado en muchas conferencias internacionales. ¿Qué representa para usted la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja?

Se trata de un proceso único en su género. Es cierto que he presidido muchas otras conferencias, pero la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es diferente, pues reúne, básicamente, a tres grupos de actores: las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los componentes internacionales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[1] y los Estados. De cierta forma, es como una interfaz. La influencia del Movimiento se multiplica gracias a los cien millones de voluntarios que participan en la importante red de Sociedades Nacionales, las cuales trabajan directamente con la población.

¿Podríamos clasificarla entre las conferencias que más bien se centran en los Estados? ¿O se trata de una conferencia que es importante sobre todo para los participantes no estatales?

Las Conferencias Internacionales son importantes para los Estados y las Sociedades Nacionales. Cuando presidí el Comité de Redacción en 2007, se realizó una consulta previa con las Sociedades Nacionales. El delegado de una Sociedad Nacional se levantó y dijo: "De acuerdo, vamos a dar comienzo a la Conferencia Internacional, pero estará dominada por los Estados miembros, y las Sociedades Nacionales no tendrán la posibilidad de hacerse oír lo suficiente". A lo cual respondí: "Nosotros velaremos —y ustedes también deberían hacerlo— por que los puntos de vista de las Sociedades Nacionales se escuchen alto y claro". Y fue exactamente lo que sucedió después. Diría que, en este contexto, las Sociedades Nacionales tienen una ventaja, pues interactúan y trabajan directamente con las comunidades.

¿El valor especial de la Conferencia Internacional se debe al diálogo que se establece entre los Estados y las entidades no estatales cuando debaten cuestiones humanitarias?

Absolutamente. En cierto sentido, la Conferencia Internacional cuenta con una estructura mejor que la de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por ejemplo. En la ONU, están la Asamblea General y los órganos subsidiarios. Las relaciones entre la ONU y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se rigen por reglas que el Consejo Económico y Social actualizó en 1996 y que limitan la participación de las ONG. En el marco de las Conferencias Internacionales, en cambio, las Sociedades Nacionales tienen una participación directa y eficaz. Además, tienen el "termómetro" de la población. Las Sociedades Nacionales son mucho más que simples ONG: no sólo poseen la fuerza moral y la orientación de la sociedad civil, con la cual interactúan, sino que también tienen una posición semioficial en todas las sociedades del mundo. Gracias a las actividades que despliegan, gozan de cierto prestigio y son respetadas dentro de las comunidades nacionales. Además de

1 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

consultar a las Sociedades Nacionales, las concertaciones con el sector privado, los establecimientos educativos y los medios de comunicación permiten al Movimiento ampliar sus horizontes y contar con una comprensión más afilada de las cuestiones contemporáneas.

Cuando uno participa en la Conferencia Internacional, puede tener la sensación de que no es tan diferente de las demás conferencias de Estados, en particular en lo que respecta a los Comités de Redacción, donde los Estados tienen más peso que las Sociedades Nacionales. Estas a veces dudan en abordar los temas que les preocupan.

La Conferencia Internacional es un muy buen modelo para las conferencias multilaterales, pues es un marco donde los Estados ejercen plenamente su función, pero dentro de ciertos límites. Desempeñan un papel crucial en la implementación de muchas de las decisiones que se toman allí. Al mismo tiempo, deben sacar provecho de la experiencia, las reacciones, los puntos de vista y el aporte de las Sociedades Nacionales. Esto sucede no sólo en las sesiones plenarias de la Conferencia, sino también en las sesiones cerradas del Comité de Redacción.

Los dos días de sesiones del Comité de Redacción no deberían verse de manera aislada. De hecho, esas dos jornadas están precedidas por una serie de actividades muy intensas. Se realizan consultas con los distintos actores. Por ejemplo, el CICR o la Federación Internacional hablan con todas las partes interesadas (Sociedades Nacionales, Estados u organismos internacionales). Sólo después de ese largo proceso comienza el trabajo, propiamente dicho, del Comité de Redacción. Se trabaja mucho durante la fase preparatoria antes de llegar al estadio final. Los altos responsables del CICR y de la Federación consultaron regularmente a los Estados antes de la Conferencia Internacional de 2007 y se reunieron con los embajadores más importantes, en entrevistas personales o en encuentros grupales. Como presidente electo del Comité de Redacción, yo mismo realicé muchas consultas, pero las del CICR y la Federación nos facilitaron enormemente la tarea.

La Conferencia Internacional debate sobre la acción y el derecho humanitarios, temas que también se examinan en otros contextos, como los debates del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles, el Consejo de Derechos Humanos, la Tercera Comisión, etc. En su opinión, ¿cuál es la diferencia? La Conferencia Internacional, ¿realmente aporta algo más respecto de los debates que los Estados mantienen en otros contextos sobre temas muy similares o incluso idénticos?

A decir verdad, esta cuestión ya fue objeto de debate en 2007, entre algunos embajadores en Ginebra, durante el período que precedió a la Conferencia Internacional. En el proyecto de declaración y de resolución *Juntos por la humanidad*, analizábamos medidas que tendían a reducir la vulnerabilidad ante los riesgos ambientales y la degradación del medio ambiente, a ayudar a los inmigrantes vulnerables, a prevenir o atenuar la violencia en contextos urbanos y a facilitar el acceso a la salud pública. Por supuesto, todas esas medidas se debatieron en un contexto exclusivamente humanitario. Otras instituciones también se ocupan de estas

cuestiones (como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Salud).

En el contexto de la Conferencia Internacional, alguien empleó una expresión muy adecuada: nosotros no estábamos estudiando "los fundamentos científicos" o "la anatomía" de esas cuestiones, sino sus dimensiones humanitarias. Estas tienen un interés legítimo para la Conferencia, y no creo que la de 2007 haya invadido, de ninguna manera, el territorio de alguno de los organismos internacionales, incluida la ONU.

De hecho, los textos que se adoptaron al finalizar la Conferencia Internacional eran muy pertinentes. Citaré, por ejemplo, las *Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Recientemente, pudimos comprobar su utilidad y valor en Haití. En un primer momento, los gobiernos temieron que se tratara de un marco legalista y normativo. Por lo tanto, se precisó que las *Directrices* no pretendían ser obligatorias. Se trataba de una suerte de regalo del Movimiento a los Estados, y eso es lo que más me gusta del documento.

Hacia el final de las consultas, los embajadores reunidos en Ginebra habían comprendido que el interés de la Conferencia Internacional por estas cuestiones no interfería en absoluto con el cometido de las Naciones Unidas o de sus instituciones especializadas.

¿La Conferencia debería ocuparse, por tanto, de todos los grandes retos humanitarios?

Diría que sí. Por ejemplo, en lo que respecta a los retos humanitarios, la frontera entre el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario es tenue. Estas dos ramas del derecho nunca han estado completamente separadas, pero en la actualidad la distinción es aún más borrosa, en especial en las zonas de conflicto armado y de catástrofe. Lo que hemos podido comprobar es que existe un conjunto de organismos y de actores que intervienen en las situaciones de emergencia y conflicto formando redes. Permítame mencionar una experiencia directa. Cuando Pakistán fue sacudido por un terremoto en 2005, la Media Luna Roja de Pakistán fue uno de los primeros en intervenir, y debo decir que fue muy eficaz. Contaba con el apoyo absoluto y con toda la capacidad del CICR y la Federación Internacional. En general, las Sociedades Nacionales forman parte de los actores más eficaces en materia de intervención en caso de catástrofe y de gestión de las catástrofes. Además, su contribución es ampliamente reconocida. En las comunidades, las Sociedades Nacionales cuentan con la presencia y los medios necesarios para obtener un efecto real. Cuando se trata de reunir a todos esos actores, la Conferencia Internacional sirve como verdadero catalizador.

¿Lo importante, entonces, es que haya una reunión de esa magnitud y un debate? Aunque la conferencia no genere disposiciones jurídicas vinculantes, ¿puede influir en la acción humanitaria e incluso en las políticas de los Estados y ayudar a definir una agenda humanitaria?

Sin duda. Me parece importante plantear estas cuestiones en un marco colectivo, y la Conferencia ofrece precisamente ese marco a la comunidad internacional. Una vez que llegan a decisiones cruciales, el CICR, la Federación y las Sociedades Nacionales no las implementan de forma aislada. Trabajan en estrecha colaboración con los poderes públicos y otros actores de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. La Conferencia define una agenda humanitaria, imperativos morales y responsabilidades sociales y jurídicas. Se convierte así en un instrumento que permite influir en la acción humanitaria nacional e internacional. A veces puede dar más resultados que el derecho con fuerza vinculante, pues su motor no es la coerción, sino la persuasión.

Inicialmente, la Conferencia Internacional estaba mucho más ligada a los Convenios de Ginebra y a las cuestiones de derecho internacional humanitario e imprimía la dinámica necesaria en ese ámbito. ¿Considera usted que sigue siendo importante para el desarrollo o la afirmación del derecho internacional humanitario, del que hoy también se ocupan el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Derecho Internacional y otras entidades?

El derecho internacional humanitario es el fundamento del movimiento humanitario en todo el mundo, pues apunta a garantizar la protección de la vida y la dignidad humanas en las más duras circunstancias, como los conflictos armados. El movimiento humanitario se manifiesta de muchas maneras, pero la base de los esfuerzos internacionales en este ámbito es el derecho internacional humanitario. Este conjunto de normas también debe poder adaptarse a las nuevas situaciones. Debe seguir siendo útil en los conflictos tradicionales y en los no tradicionales. En 2007, por ejemplo, el tema de las bombas en racimo se debatió en otros marcos —la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y el Proceso de Oslo—, pero la Conferencia se expidió sobre la cuestión a pesar de todos los aspectos delicados que estaban en juego. La reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario por parte de las Conferencias Internacionales y las conferencias diplomáticas tienen un valor intrínseco comprobado. Ni el Consejo de Seguridad, ni el Consejo de Derechos Humanos ni la Comisión de Derecho Internacional debilitan o sustituyen la Conferencia Internacional. Al contrario, sus trabajos crean un entorno propicio para la acción humanitaria del Movimiento.

Si bien la Conferencia Internacional puede reafirmar las normas y fomentar el desarrollo del derecho internacional humanitario, es un espacio donde se dialoga menos sobre la aplicación y el cumplimiento de ese derecho. Los participantes tal vez sientan que la Conferencia no es el espacio adecuado para abordar esa cuestión tan política. En su opinión, ¿el papel de la Conferencia es tratar cuestiones generales del derecho internacional humanitario, más que casos concretos? ¿Habría que evitar estos últimos por temor a politizar la Conferencia, como a veces se hace en otros espacios?

La Conferencia Internacional se centra simultáneamente en la elaboración y en la aplicación del derecho, pero debería otorgar mayor peso a este segundo aspecto. No puede abstraerse de las situaciones concretas: la elaboración del derecho y el establecimiento de normas nunca se realizan en abstracto. Los debates que tienen lugar en la Conferencia se correlacionan con situaciones reales. La Conferencia no puede reducirse de ninguna manera a un mero espacio de discusión. Además, el trabajo que se realiza allí es sostenido por el dinamismo de las Sociedades Nacionales. Luego de establecer el programa de acción humanitaria, el Movimiento debe hacer lo necesario para obtener y movilizar el apoyo de los poderes públicos y de otros actores, con el fin de aplicar las medidas que ha adoptado. No creo que la Conferencia Internacional deba evitar pronunciarse sobre problemas emergentes o sobre medidas de aplicación. Aunque intentara hacerlo, no lo lograría. La última Conferencia no habría podido evitar tratar la cuestión del cambio climático. La politización es un asunto completamente diferente. En cualquier campo, el Movimiento debe hacer todo lo posible para mantener su neutralidad, imparcialidad e independencia.

La Conferencia se celebra cada cuatro años. ¿Puede ocuparse de todas las problemáticas nuevas?

Uno de los puntos débiles que he podido encontrar es que, en la actualidad, el intervalo de cuatro años es demasiado largo. Las cosas evolucionan tan rápidamente... Comprendo la fórmula moderada que adoptaron el CICR y la Federación, pero, en mi opinión, debería haber reuniones anuales. Usted mencionó el Consejo de Derechos Humanos: ese órgano se reúne prácticamente a lo largo de todo el año. Me refiero no sólo a las sesiones formales, sino también a las reuniones entre sesiones. Sucede lo mismo con el Consejo de Seguridad. Cuando examina un problema, analiza en simultáneo sus aspectos humanitarios y se reúne casi veinticuatro horas diarias, los siete días de la semana. Creo que sería útil para el Movimiento que hubiera más conferencias.

En el pasado se intentó organizar conferencias intermedias, específicamente dedicadas al derecho internacional humanitario y que sólo reunieran a los Estados. A nivel de los Estados, en 1993, después del genocidio de Ruanda, se realizó una conferencia especial para la protección de las víctimas de la guerra y en 1998 se organizó una primera reunión periódica de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra. ¿Cree que las reuniones de ese tipo —que eventualmente incluyan a las Sociedades Nacionales—, realizadas entre las Conferencias Internacionales para tratar problemas más específicos y urgentes, podrían ser una solución?

Sí, absolutamente. Las reuniones entre las Conferencias, dirigidas por el CICR y la Federación Internacional, serán útiles para hacer avanzar la agenda humanitaria. En 2008, el mundo tuvo que enfrentar una crisis financiera. No sé en qué medida esta influyó en el calendario del CICR y la Federación, pero ha tenido repercusiones significativas en el plano humanitario, sobre todo en los países en desarrollo. Los sectores más pobres de la sociedad no sabían a quién acudir. Otras entidades adoptaron medidas para hacer frente a la crisis, pero no sé cuánto tiempo pudieron dedicarle la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En 2008, muchos otros problemas, como la suba de los precios del petróleo y la inseguridad alimentaria, tuvieron un costo inmenso en términos humanitarios. No estoy diciendo que el Movimiento deba ocuparse de absolutamente todo lo que está mal, pero el CICR y la Federación podrían deliberar, en un marco colectivo y en tiempo real, sobre muchos problemas urgentes que hoy enfrentan las Sociedades Nacionales en sus propios países.

En las regiones afectadas por un problema específico, ¿puede usted imaginar que se reemplace la Conferencia Internacional por conferencias regionales o piensa que es preferible actuar a nivel mundial?

Podrían organizarse conferencias dedicadas exclusivamente a una cuestión o limitadas a una región en particular en función del problema. Es una buena idea.

¿Los problemas de mayor amplitud se tratan mejor en las conferencias formales o en las informales?

Depende de la naturaleza del problema. Si afecta a toda la humanidad, es preferible realizar una conferencia formal y general. Las reuniones informales son mejores para resolver un problema específico. Los resultados de un proceso informal deberían someterse a un órgano formal o plenario, para cuidar la transparencia y la legitimidad. Las reuniones informales son excelentes herramientas para los procesos preparatorios.

Las Conferencias Internacionales son costosas y exigen una larga preparación. Paralelamente, los Estados y las Sociedades Nacionales ya participan en muchos otros trabajos. Si multiplicáramos las reuniones, ¿no correríamos el riesgo de dificultar los avances?

Hay que evitar a toda costa que proliferen las reuniones. Pero hay algunos costos humanitarios que no debemos olvidar. Muchos otros organismos realizan innumerables reuniones para hacer frente a las crisis. Por ejemplo, sé que después

de la crisis financiera mundial, la Organización Internacional del Trabajo reaccionó específicamente a los problemas que se planteaban para el mundo laboral y elaboró un estudio que evaluaba la incidencia de la crisis en las condiciones de trabajo y la productividad.

Creo que los componentes internacionales del Movimiento, en consulta con los Estados y las Sociedades Nacionales, tendrán que evaluar los costos financieros que generarían las reuniones frecuentes. En efecto, esto tendría su costo, lo cual llevaría a sopesar cuidadosamente los pros y los contras de un nuevo calendario de conferencias. En lo que se refiere a las ventajas, el Movimiento estaría en condiciones de reaccionar con mayor celeridad ante los retos humanitarios internacionales. En cuanto a los inconvenientes, yo mencionaría la proliferación y el despilfarro de recursos. Habría que encontrar un punto de equilibrio entre estos dos aspectos. Lo que es seguro es que las Conferencias no deberían repetir el trabajo de las Sociedades Nacionales. Su función es sintetizar y orientar. En consecuencia, es preciso apelar a una estricta autodisciplina y a una introspección institucional para decidir si se debe convocar o no una conferencia.

Para usted, ¿cuáles son los temas que debe tratar la Conferencia Internacional? Como hemos mencionado, durante mucho tiempo el tema dominante ha sido el derecho internacional humanitario. En la actualidad, otras cuestiones humanitarias, como los cambios climáticos y los desastres naturales, ocupan un lugar cada vez más importante dentro de la Conferencia, al igual que en las prioridades políticas.

Responderé de forma espontánea que el derecho internacional humanitario de carácter vinculante debería ser su elemento fundamental, complementado con un derecho más flexible, en pleno auge. Su creación se remonta a las preocupaciones humanitarias de fines del siglo XIX y se aplica directamente a las situaciones de conflicto armado, entre Estados o grupos armados.

Sin embargo, cada vez son más los desastres que nos golpean: catástrofes, cambios climáticos, implosiones dentro de sociedades disfuncionales, etc. La inmigración, que en sí misma no es una actividad ilegal ni inusual, también plantea nuevos desafíos. El campo de la prevención de enfermedades y del mejoramiento de la salud, del que se viene ocupando el movimiento humanitario desde hace tanto tiempo, sigue siendo una prioridad central de la comunidad internacional. Engloba la promoción de la salud y la atención curativa. El Movimiento tendría que ser ciego para no tomar conciencia de los efectos del cambio climático en las poblaciones vulnerables. El fundamento debería seguir siendo el derecho internacional humanitario, que debería seguir evolucionando. Sin embargo, deben aplicarse otras normativas "blandas" a diversas situaciones, en todo el mundo, frente a las cuales el Movimiento debe actuar eficazmente.

Abordemos ahora un tema puntual, relacionado con el derecho humanitario internacional. Últimamente se ha debatido mucho sobre la cuestión, muy politizada, de la proliferación de armas nucleares, cuyo empleo tendría, sin duda, un gran impacto en cuanto a la necesidad de ayuda humanitaria. En su opinión, ¿los temas como la no proliferación y el desarme tienen un lugar en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? ¿O deberían ser tratados únicamente por la Conferencia para el Desarme, aquí en Ginebra?

Esperemos que las armas nucleares nunca se empleen. Si algún día eso sucede, de forma deliberada o accidental, los costos en términos humanitarios serán inmensos. Es por ello que la preparación y las medidas que se deben tomar en caso de empleo de tales armas ocupan un lugar tan importante entre las preocupaciones internacionales. La Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Conferencia para el Desarme, la Agencia Internacional de Energía Atómica y todo un conjunto de instituciones nacionales están ocupándose de estas cuestiones. Como invitados permanentes del Comité Permanente entre Organizaciones de las Naciones Unidas, el CICR y la Federación pueden seguir los avances en la materia y participar en la toma de decisiones. En la actualidad, el papel de las ONG dentro de las entidades que se ocupan del desarme es limitado, en comparación con el que se les da en otras, como el Consejo de Derechos Humanos. El CICR, por su parte, goza de un estatuto particular, que puede aprovechar plenamente. Hace años que estudia los efectos catastróficos de las armas clásicas. Tras una deliberación interna, el Movimiento podría perfectamente volcar su atención, de modo más concreto, hacia las consecuencias de la eventual utilización de armas de destrucción masiva.

Muchas conferencias internacionales están muy politizadas. Parecería que en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se excluyen cuestiones políticas muy espinosas con el fin de evitar conflictos.

Cuando un organismo internacional se ocupa de diferentes cuestiones, es inevitable que surjan puntos de vista divergentes. Es natural y saludable. No hay que llamarlo sistemáticamente "conflicto", porque esa palabra tiene una connotación negativa. Ya sea en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos, los Estados (y las ONG) siempre tendrán maneras diferentes de ver las cosas. Las pugnas que se generan para aunar intereses no deberían entenderse como conflictos. Lo importante es que las personas que presiden los debates y sus colaboradores empleen métodos eficaces que permitan arribar a decisiones.

Hay situaciones donde no se puede llegar a un consenso, aunque se hagan todos los esfuerzos posibles. Si el reglamento no impone el consenso, se puede proceder a una votación y ver qué desea la mayoría, para luego tomar una decisión, que la minoría debe respetar.

El consenso es particularmente importante para el Movimiento, porque cuanto más amplia sea la participación en la toma de una decisión, más fácil será ponerla en práctica. En consecuencia, es importante concentrarse con diligencia en buscar un consenso. Si no podemos lograrlo, la mejor solución es votar y poner punto final a la cuestión, en lugar de aplazar indefinidamente la decisión.

Usted mismo lo experimentó en una Conferencia, cuando se sometió a votación la cuestión de la adopción del tercer emblema. Sin duda, esa no es la solución a la que se espera llegar en una Conferencia Internacional. Sin embargo, cuando se busca el consenso, se corre el riesgo de vaciar la regla o la resolución de parte de su sustancia. ¿Cómo conciliar estos dos objetivos: esforzarse por lograr el consenso y lograr que el contenido de una resolución siga siendo sustancial?

Pondré dos ejemplos. El primero es el de la conferencia diplomática para adoptar un emblema adicional —el cristal rojo—, en 2005, seguida de la XXIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2006, sobre el mismo tema. En ese caso, algunas diferencias no pudieron resolverse y al final se procedió a una votación.

Luego, se aplicó la decisión de la mayoría. Sigue habiendo problemas, pero si la cuestión no se hubiera sometido a votación, aún hoy no habría ninguna decisión al respecto. Cuando no se pueden conciliar opiniones claramente divergentes, hay que proceder a la votación.

El segundo ejemplo es el de las consultas de 2007 para la XXX Conferencia Internacional, cuyo Comité de Redacción yo presidía. La Conferencia adoptó una declaración y cuatro resoluciones. Adoptamos las resoluciones por consenso, pero no reflejaban el "mínimo común denominador". Entonces nos concentramos en agregarle valor y lo logramos. Encontramos el "punto medio" que nos conformaba a todos. Para obtener ese valor agregado, hubo que colaborar con las distintas partes en lugar de tratar de mantenerlas aparte. Ese modo de proceder fue fructífero.

La cuestión de la participación en la Conferencia de algunos Estados, e incluso de algunas Sociedades Nacionales, se ha debatido intensamente en varias oportunidades. La Conferencia de 1991, que debía realizarse en Budapest, incluso fue anulada por un diferendo sobre la participación de Palestina. ¿Cómo abordar un problema de ese tipo, que corre el riesgo de preponderar sobre toda una conferencia?

Son situaciones delicadas, y no existe una única respuesta. No puede haber instrucciones formales al respecto. Una solución posible es tomar iniciativas diplomáticas debidamente pensadas y hacer valer el peso de algunos Estados miembros —y Sociedades Nacionales influyentes— para intentar resolver el problema. Esta forma de proceder resulta fructífera si se trabaja en privado. Esto también requiere sinceridad e integridad, pues, lejos de ser sólo términos abstractos, estas pueden percibirse al instante y hacer maravillas para crear un clima de confianza. Los interlocutores se escuchan mutuamente y analizan cómo tomar en consideración las preocupaciones de los principales actores del diferendo. En tal caso, se pueden encontrar mediadores que aporten su ayuda de buena fe. Siempre es prudente utilizar su buena voluntad y sus competencias para reconciliar a los grupos opuestos.

En general, la Conferencia Internacional toma en cuenta las políticas de la ONU u otros organismos en materia de participación. ¿Debería aplicarse la misma política que en todas las demás instancias o podría contemplarse una mayor flexibilidad, dada la naturaleza específica de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? Por ejemplo, ¿se podría invitar, a un título u otro, a algunos actores no estatales que gozan de gran influencia en la agenda humanitaria? ¿O cree que eso traería aparejada una politización injustificada?

Entiendo que el Movimiento tenga el deseo de invitar a esas entidades, pero debemos ser prudentes. En muchas ocasiones, he escuchado el debate sobre la integración de los actores no estatales. De hecho, la expresión "actor no estatal" es un eufemismo que abarca varias realidades. Por lo tanto, es conveniente definir y deconstruir el concepto. Si uno se encuentra en presencia de organizaciones que el derecho internacional califica como "terroristas", pero que se hacen pasar por organismos respetables, no se las debe legitimar. En varias oportunidades, pude ver cómo grupos terroristas intentaban asociarse con el CICR o la Federación para obtener reconocimiento y respetabilidad. Debe evitarse ese tipo de situaciones.

En los contextos de conflicto, el CICR y la Federación pueden verse llevados a transigir con dichas organizaciones, pero transigir no quiere decir reconocer. Hay que encontrar un equilibrio. Esa cuestión debe seguir debatiéndose para obtener una mayor claridad jurídica.

La Conferencia Internacional es una gran reunión de más de 2.000 delegados en tres días. Al comienzo de la entrevista, usted hizo hincapié en la importancia no sólo del proceso en sí, sino también de la fase preparatoria. Muchos participantes sienten que todo se decide de antemano, durante el proceso de consulta. ¿La Conferencia podría ser un encuentro más dinámico o su naturaleza sólo le permite ser la punta del iceberg que es el proceso preparatorio?

En lo que respecta a la última Conferencia, el CICR y la Federación habían comenzado el proceso preparatorio mucho antes de su inicio. Para pautar y afinar las prioridades, se habían asesorado con miembros del personal de las Sociedades Nacionales, institutos de investigación, instituciones educativas, ONG y organismos internacionales, como así también con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Mundial de la Salud. Incluso en Ginebra, sé que se consultó a los embajadores en varias oportunidades. Si el CICR y la Federación sabían que un país estaba interesado en una cuestión en particular, organizaban reuniones de consulta, que podían ser individuales o grupales.

Aunque las decisiones se preparen con anticipación —y no estoy diciendo que sea el caso— las partes interesadas ya han participado de una manera u otra en el proceso de toma de decisiones, y de manera mucho afinada que simplemente reuniéndose en una sala de conferencias. Para mí, ese proceso de consulta es único y eficaz, pues difiere de la forma en que tomamos decisiones en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Asamblea General, se hacen declaraciones, se redactan resoluciones que luego son debatidas —abiertamente en las reuniones o en priva-

do— y se llega a un acuerdo. En el marco de la Conferencia Internacional, se realizan consultas más amplias, no sólo en Ginebra, antes de y durante la Conferencia, sino también en algunas capitales y otros lugares del planeta.

En resumen, existen dos modelos. Por un lado, el modelo propio de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por el otro, el sistema más familiar del Consejo de Derechos Humanos o de la Asamblea General, donde se privilegian las reuniones formales que duran varias semanas, o incluso varios meses. Aquí también, habría que sopesar detenidamente las ventajas y los inconvenientes de ambas fórmulas, pero no creo que la corta duración de las Conferencias Internacionales reduzca la eficacia de su proceso de toma de decisiones.

La Conferencia Internacional se ha realizado en muchos países (Filipinas, Rumania, Irán, Turquía, India, Canadá, etc.). En los últimos años, se ha celebrado en Ginebra, sobre todo porque los diplomáticos que cumplen funciones en Ginebra tratan las mismas cuestiones y conocen bien los organismos internacionales instalados en la ciudad. ¿Estaría usted a favor de que hubiera una nueva descentralización hacia distintas regiones a fin de fortalecer la universalidad del Movimiento, o de que se privilegiara más bien una concentración en el proceso diplomático de toma de decisiones, que está relativamente centrado en Ginebra?

Sin duda, prefiero Ginebra. Creo que es el lugar más apropiado del mundo para las conferencias, debido a la atmósfera reinante, a las estructuras que ofrece para las reuniones, a su fácil acceso, su seguridad y la facilidad que ofrece para tratar los diversos temas. Ginebra tiene un simbolismo aparte, especialmente para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cuando se organiza una conferencia en una ciudad nueva, hay que pasar por todas las complicaciones vinculadas con las negociaciones con el país anfitrión, la elección del lugar para la conferencia y la organización de las modalidades prácticas. Esos esfuerzos representan, inevitablemente, una gran pérdida de tiempo.

Pero sería razonable realizar de vez en cuando la Conferencia en diferentes regiones del mundo, sobre todo para generar un sentimiento de adhesión más amplio. Esa decisión dependería de varios criterios: el valor agregado que un lugar puede aportar a la Conferencia, la visibilidad que se quiere dar a esta y la voluntad de organizarla en un país desarrollado, en vías de desarrollo o de ingresos medios. Yo he participado en muchas conferencias en Ginebra y en otras regiones del mundo. Como ocupé cargos en Ginebra en varias ocasiones, conozco bien la ciudad y me siento muy cómodo. Cuando los delegados van a un lugar nuevo, siempre es desconcertante para ellos, pues deben repensar toda su organización por siete u ocho días. Sin embargo, por razones de simbolismo político, sería bueno que la Conferencia Internacional se realizara ocasionalmente en otras ciudades.

Diciembre de 2009, N.º 876 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: desafíos, cuestiones en juego y logros

François Bugnion*

François Bugnion, doctor en Ciencias Políticas, es consultor independiente en derecho internacional humanitario y acción humanitaria. De enero de 2000 a junio de 2006, fue director de Derecho Internacional y Cooperación en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Resumen

Desde la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja[1]*, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha reunido treinta veces. La primera vez fue en París el año 1867 y la última en Ginebra en noviembre de 2007. ¿En qué medida la Conferencia ha contribuido al desarrollo del derecho humanitario y de la acción humanitaria? ¿Cuáles son los principales desafíos que ha enfrentado la Conferencia? ¿Cuáles han sido sus logros y sus fracasos? La finalidad del presente artículo es responder a estas preguntas.*

***

* El presente artículo es una contribución personal del autor y no refleja necesariamente la posición del CICR. El original es en francés. La versión inglesa de este artículo se publicó con el título: "The International Conference of the Red Cross and Red Crescent – challenges, key issues and achievement", en *International Review of the Red Cross*, vol. 91, N.º 876, diciembre de 2009, pp. 675-712.

1 Conforme a un uso más que centenario, utilizaremos la expresión "Cruz Roja Internacional" o más simplemente la de "Cruz Roja" para designar al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre todo cuando nos referimos a épocas en las que esas expresiones eran las únicas vigentes.

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: un foro sin parangón

La composición de la Conferencia Internacional

La composición de la Conferencia Internacional determina los asuntos que se tratan en ella, la naturaleza de sus debates y el alcance de sus decisiones. Hecho casi único entre las instancias internacionales, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reúne a las instituciones surgidas de la iniciativa privada —el Comité Internacional de la Cruz Roja, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación— así como los Estados Partes en los Convenios de Ginebra[2].

Esta composición mixta, que reúne a las instituciones surgidas de la iniciativa privada y a los Estados, tiene sus raíces en los objetivos mismos de la obra. En efecto, la idea de Henry Dunant y de los demás fundadores de la Cruz Roja no era establecer nuevas entidades públicas, sino crear sociedades de socorro voluntarias basadas en la iniciativa privada y que recurrieran a la caridad privada[3]. No obstante, para poder prestar auxilio a los heridos en el campo de batalla, las nuevas sociedades debían establecer, ya en tiempo de paz, una sólida relación con las autoridades civiles y militares[4].

2 El único organismo que presenta una composición comparable es la Conferencia Internacional del Trabajo, que reúne a los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, así como a las federaciones de sindicatos y de empleadores de esos países.

3 La historia de la fundación de la Cruz Roja es bien conocida y se ha escrito abundantemente sobre el tema. V. p. ej., los testimonios y las obras siguientes: J. Henry Dunant (trad. Sergio Moratiel Villa Ginebra), *Recuerdo de Solferino*, CICR, 1982; Henry Dunant, *Mémoires,* Texte établi et présenté par Bernard Gagnebin, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, y Lausana, Éditions L'Age d'Homme, 1971, en particular las pp. 32-121; Alexis François, *Le Berceau de la Croix-Rouge,* Ginebra, Librairie A. Jullien, y París, Librairie Édouard Champion, 1918; Pierre Boissier, *Historia del Comité internacional de la Cruz Roja: De Solferino a Tsushima*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1997, pp. 7-166; François Bugnion, "La fondation de la Croix-Rouge et la première Convention de Genève", en*: De l'utopie à la réalité: Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985,* Publiés par Roger Durand avec la collaboration de Jean-Daniel Candaux, Ginebra, Société Henry-Dunant, 1988, pp. 191-223; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* deuxième édition, Ginebra, CICR, junio de 2000, pp. 11-30.

4 El proyecto de los fundadores de la Cruz Roja se concretó en las Resoluciones y votos adoptados por la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863 que dio nacimiento a la Cruz Roja. Esas resoluciones sentaron las bases sobre las que se establecieron las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el marco estatutario del Movimiento hasta la aprobación por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en La Haya en 1928, de los primeros Estatutos de la Cruz Roja Internacional. Las Resoluciones y votos de la Conferencia Constitutiva se reprodujeron en: *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne* (extracto del *Bulletin* N° 24 de la Société genevoise d'Utilité publique), Ginebra, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1863, pp. 147-149; *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Manual)*, decimotercera edición, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja – Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, marzo de 1994, pp. 625-627; *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jirí Toman, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Henry-Dunant, 1996, pp. 337-339.

Dicho vínculo debía mantenerse en dos planos. En el plano nacional, cada Sociedad Nacional debía ponerse en relación con las autoridades de su país a fin de que sus ofrecimientos de servicio fueran aceptados en caso de guerra[5]. En el plano internacional, la relación la sustentaban los Estados mediante su participación en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, lo que hicieron desde la primera Conferencia, celebrada en París, en 1867.

De conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra el mes de octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006[6], los miembros de la Conferencia Internacional son las delegaciones:

- de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja debidamente reconocidas[7];
- del Comité Internacional de la Cruz Roja;
- de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra[8].

Las delegaciones de las Sociedades Nacionales, del CICR, de la Federación y de los Estados son iguales en derechos como miembros de la Conferencia Internacional. También están habilitadas para tomar parte en las deliberaciones y las votaciones, en las que cada delegación dispone de un voto[9].

La Conferencia Internacional se reúne, en principio, cada cuatro años. Sin embargo, el intervalo entre dos conferencias ha sido a veces más largo, sea porque faltó la voluntad de reunirse (1869-1884), sea porque la Conferencia no pudo reunirse debido a un conflicto generalizado (1912-1921, 1938-1948), o bien a raíz de obstáculos políticos relacionados con la representación de algunos Estados o de algunas entidades políticas. Así pues, no fue posible celebrar la Conferencia Internacional entre 1957 y 1965 debido a divergencias relativas a la representación de China. Del mismo modo, hubo que anular a última hora la Conferencia que debería haberse celebrado en Budapest en 1991 por divergencias relativas a la participación de Palestina.

Las atribuciones de la Conferencia Internacional se derivan de la práctica de las primeras Conferencias y, a partir de 1928, de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional. A continuación examinaremos esas atribuciones.

5 Art. 3 de Resoluciones y votos de la Conferencia constitutiva de octubre de 1863, *Manual, op. cit.*, nota 4, p. 625.

6 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Estatutos), aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en Ginebra en octubre de 1986, modificados en 1995 y en 2006, en *Revista Internacional de la Cruz Roja* (*RICR*), duodécimo año n.º 79, enero-febrero de 1987, pp. 27-59; *Manual, op. cit.*, note 4, pp. 421-428; en sitio web del CICR www.cicr.org/spa, sección "Temas", subsección "Movimiento CR y MLR.

7 La Sociedad Nacional israelí utiliza la denominación de Magen David Adom (Escudo Rojo de David).

8 Art. 9.1, Estatutos.

9 Art. 9.2, Estatutos.

Las atribuciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

De conformidad con los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "*la Conferencia Internacional es la más alta autoridad deliberante del Movimiento*"[10]. Es la única entidad competente para modificar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento, para zanjar, en última instancia, toda divergencia relativa a la interpretación y a la aplicación de los Estatutos y del Reglamento, así como para pronunciarse acerca de toda cuestión que el Comité Internacional y la Federación puedan someterle en relación con sus eventuales divergencias. La Conferencia contribuye a la unidad del Movimiento y a la realización de su misión en el respeto estricto de los Principios Fundamentales, así como al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario; puede asignar cometidos al Comité Internacional y a la Federación en los límites de sus estatutos y de los Estatutos del Movimiento; en cambio, no puede modificar los estatutos del Comité Internacional ni los de la Federación, ni tomar decisiones contrarias a ellos[11].

Por último, la Conferencia elige a los miembros de la Comisión Permanente de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que es el órgano mandatario de la Conferencia Internacional entre dos Conferencias y en los límites de las atribuciones que le confieren los Estatutos del Movimiento[12].

De conformidad con el artículo 10.5 de los Estatutos del Movimiento, "… la Conferencia Internacional toma decisiones y formula recomendaciones o declaraciones en forma de resoluciones".

A pesar de que la Conferencia Internacional hace lo posible por aprobar sus resoluciones por consenso, nada prohíbe proceder a una votación, que puede tener lugar mediante voto secreto o lista nominal.

¿Cuál es el alcance de las resoluciones de la Conferencia Internacional? Conviene, pues, examinar esta cuestión antes de poder centrarnos en los principales desafíos que se plantean a la Conferencia Internacional.

El alcance jurídico de las decisiones de la Conferencia Internacional

Ya en la II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín en 1869, se solicitó a los delegados de las Sociedades Nacionales que acordaran instrucciones

10 Art. 8, Estatutos.

11 Art. 10, Estatutos.

12 Creada por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en La Haya en 1928, la Comisión Permanente está integrada por nueve miembros, de los cuales dos representantes del Comité Internacional, dos representantes de la Federación y cinco miembros de diferentes Sociedades Nacionales elegidos a título personal por la Conferencia Internacional. Sobre el origen y las funciones de la Comisión Permanente, v.: "The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent: its origins, role and prospects for the future" en*: Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, editado por Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek y Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, diciembre 2003, pp. 41-59.

precisas y poderes suficientes para ejercer el derecho a voto[13]. Asimismo, siempre se ha reconocido que los delegados gubernamentales no actúan a título personal sino que representan a los Estados, cuya posición oficial expresan a través de sus intervenciones y sus votos[14].

Si bien es cierto que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituye esencialmente una asociación internacional de índole no gubernamental, la participación de los representantes gubernamentales otorga a la Conferencia Internacional un estatuto mixto, privado y público a la vez. Tal como lo señala Richard Perruchoud, la composición de la Conferencia Internacional también determina el alcance de las resoluciones aprobadas:

> "El voto de los Estados transforma un asunto inicialmente privado en un acto jurídico semiprivado de carácter mixto: las resoluciones de las Conferencias surgen así en la esfera del derecho internacional público debido a la calidad de sus autores y las obligaciones eventuales que contienen son oponibles a los Estados en la medida que ha de precisarse ulteriormente"[15].

Dos tipos de resoluciones revisten un estatuto particular por su índole fundamental o constitucional: los Estatutos del Movimiento y los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La finalidad de los Estatutos es regular las relaciones entre los componentes del Movimiento. Son el fundamento jurídico en el que se sustentan todas las deliberaciones de la Conferencia Internacional y de sus órganos auxiliares y, por consiguiente, revisten un carácter constitucional que determina su ámbito jurídico para los componentes del Movimiento y los Estados en el marco de la Conferencia Internacional. Richard Perruchoud escribe con toda razón:

> "El instrumento constitutivo establece de manera imperativa los derechos y las obligaciones de los miembros y determina los poderes de los órganos estatutarios; su carácter obligatorio se deriva necesariamente de su calidad constitucional puesto que, por voluntad de las partes, crea un pacto social"[16].
>
> …
>
> "El hecho de que los Estatutos no se hayan aprobado en forma de tratado no significa que los Estados no estén obligados por ellos: los gobiernos tienen la facultad de dar a su consentimiento la forma que prefieran. Incluso si los Estatutos no se aprobaron en forma de tratado internacional,

13 Circulaires du Comité central prussien, 23 novembre 1868 et 1er mars 1869, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, Berlin, Imprimerie J.-F. Starcke, 1869, pp. 3-5 y 7-9.

14 Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1979, pp. 46-49 y 394-397.

15 Ibíd., p. 48.

16 Ibíd., p. 106.

> constituyen un *instrumento internacional que, por su naturaleza, vincula a los Estados*"[17], puntualiza además Richard Perruchoud.
>
> Podemos concluir junto con Richard Perruchoud:
>
> "Por su voto, los Estados reconocieron la existencia de la Cruz Roja Internacional [...]. Por consiguiente, los Estatutos les son oponibles en su totalidad, tanto las disposiciones que reglamentan las competencias de los órganos estatutarios como las que especifican las atribuciones del CICR o de la Liga"[18].

Asimismo, cuando se aprobaron los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, se reconoció que éstos representaban normas de comportamiento para las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación. Cuando se aprobaron los nuevos Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra en octubre de 1986, los Principios Fundamentales se incorporaron en el preámbulo de los nuevos Estatutos, lo cual muestra claramente el carácter constitucional y fundamental de dichos principios.

Los Principios Fundamentales no son de por sí obligatorios para los Estados que, por definición, son instituciones políticas. Sin embargo, pueden constituir una fuente indirecta de obligaciones para ellos.

Así, los Estatutos del Movimiento disponen que *"todos los participantes en la Conferencia Internacional deben respetar los Principios Fundamentales, con los que han de avenirse todos los documentos presentados"*[19]. Los Principios Fundamentales son, pues, una fuente de obligaciones para los Estados en el marco de la Conferencia.

Asimismo, a través de los Estatutos del Movimiento, los Estados se comprometieron a *"[a respetar] en todo tiempo, la adhesión de todos los componentes del Movimiento a los Principios Fundamentales"*[20].

Por lo tanto, si bien los Estados no están obligados directamente a respetar los Principios Fundamentales del Movimiento fuera de la Conferencia Internacional, deben atenerse a ellos en el marco de la misma y aceptar que las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se atengan a ellos en todo tiempo[21].

A pesar de que la mayoría de las resoluciones son de índole exhortatoria, comparable a la de las resoluciones de las organizaciones internacionales, algunas resoluciones tienen un carácter reglamentario y son obligatorias para los miembros

17 Ibíd., pp. 107-108. En el mismo sentido, v. Auguste-Raynald Werner, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Ginebra, Georg et Cie, 1943, p. 79.

18 Richard Perruchoud, *op. cit.*, nota 15, p. 108. En 1991, la Asamblea General de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja decidió adoptar el nombre de Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

19 Art. 11. 4, Estatutos.

20 Art. 2.4, Estatutos.

21 En la sección sobre la organización de la acción humanitaria, abordaremos la génesis y el alcance de los Estatutos del Movimiento y de los Principios Fundamentales.

del Movimiento. Es el caso por ejemplo del Reglamento sobre el uso del emblema de la cruz roja o de la media luna roja por las Sociedades Nacionales, de los Principios y Normas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Socorro en Casos de Desastre, de los Principios y Normas para la Cooperación de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en materia de Desarrollo, de los reglamentos de fondos y medallas así como, desde luego, de los Estatutos del Movimiento y de los Principios Fundamentales.

Tras haber pasado revista a la composición y las atribuciones de la Conferencia Internacional, podemos abordar ahora los principales desafíos que ésta ha enfrentado. A este respecto, cabe distinguir entre las cuestiones relativas a la composición de la Conferencia, por un lado, y, por el otro, las que se relacionan con el derecho humanitario y la acción humanitaria.

Cuestiones relativas a la composición de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Cuestiones de participación y riesgo de división de la Conferencia Internacional

Sería distorsionar la verdad si afirmáramos que antes de la Segunda Guerra Mundial la Conferencia Internacional no tropezó con problemas de composición. Desde el siglo XIX se plantearon cuestiones de esta naturaleza pero hasta la Segunda Guerra Mundial éstas no impidieron la celebración de la Conferencia ni la buena marcha de sus trabajos. Así, por ejemplo, pese a la guerra civil que desgarraba a España, las dos Sociedades españolas rivales aceptaron participar en la XVI Conferencia Internacional, reunida en Londres el mes de junio de 1938[22].

Durante la segunda mitad del siglo XX, el panorama iba a ser totalmente distinto. Tres cuestiones afectaron gravemente las reuniones de la Conferencia Internacional: la cuestión de la representación de China; la expulsión de la delegación del Gobierno de Sudáfrica y la cuestión de la participación de Palestina.

La cuestión de la representación de China

La Segunda Guerra Mundial condujo a la división de Alemania y de Corea, preparó el terreno para la de Viet Nam y provocó la reanudación de la guerra civil china, que desembocó en la derrota de los ejércitos del Kuomintang en el continente y el repliegue de los nacionalistas chinos en la isla de Taiwán (Formosa).

Mientras "las dos Alemanias", "las dos Coreas" y "los dos Viet Nam" aceptaban de mala gana sentarse uno al lado del otro en las conferencias internacionales, los hermanos enemigos chinos estaban de acuerdo en un solo punto y era que había una sola China. En otras palabras, la presencia de uno de los gobiernos chinos excluía la del otro. Ahora bien, el gobierno nacionalista, a pesar de que no ejercía

22 *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu*, Cruz Roja Británica, Londres, 1938, p. 17.

ningún control sobre la mayor parte del territorio y de la población de China, había logrado seguir representando a China en las Naciones Unidas y conservar el asiento de miembro permanente del Consejo de Seguridad gracias al respaldo de Estados Unidos y de sus aliados[23].

Esta cuestión iba a arruinar la XVIII y la XIX Conferencia Internacional y obstaculizar la reunión de la Conferencia que debería haberse celebrado en Ginebra en 1963, con motivo del centenario de la Cruz Roja.

Frente a las pretensiones rivales de los dos Gobiernos chinos, la Comisión Permanente de la Cruz Roja Internacional, cuya tarea es, en particular, supervisar la preparación de las Conferencias Internacionales, pensó que había hallado la solución ideal al invitar a los dos Gobiernos chinos: el Gobierno de Pekín en tanto que gobierno responsable de la aplicación de los Convenios de Ginebra en el continente y el de Taipei como responsable de la aplicación de los Convenios de Ginebra en la isla de Taiwán[24].

En la XVIII Conferencia Internacional, reunida en Toronto en julio-agosto de 1952, la solución adoptada por la Comisión Permanente fue atacada violentamente por todos los bandos, lo que desató debates netamente políticos que degradaron el ambiente de la Conferencia. Finalmente, la Conferencia confirmó por 58 votos a favor, 25 en contra y 5 abstenciones las medidas tomadas por la Comisión Permanente de enviar invitaciones a las Sociedades Nacionales y a los gobiernos. No habiendo podido obtener la expulsión del Gobierno de Pekín, la delegación de la República de China decidió abandonar la Conferencia[25].

En la XIX Conferencia, reunida en Nueva Delhi en octubre-noviembre de 1957, el Gobierno de la República de China, a pesar de haber enviado una delegación a la capital india, se rehusó a tomar parte en la Conferencia, porque había sido invitado como *"Gobierno de Taiwán"* y no como *"de la República de China"*.

El Gobierno de Estados Unidos presentó un proyecto de resolución, conforme al cual cada gobierno invitado a participar en la Conferencia había de serlo bajo el nombre oficial, es decir bajo el nombre con el que cada uno se denominaba[26].

Este proyecto de resolución era doblemente inaceptable para los delegados de la República Popular de China y para la Cruz Roja China, puesto que pretendía

23 El 25 de octubre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió reconocer la República Popular de China como única representante legítima de China en las Naciones Unidas y como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

24 La República de China había participado en la Conferencia Diplomática de 1949 y había firmado los nuevos Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Además, estaba vinculada por su ratificación de los Convenios de 1929. La República Popular de China que no había participado en la Conferencia Diplomática de 1949, se adhirió a los Convenios de Ginebra de 1949 el 28 de diciembre de 1956.

25 *XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Toronto, julio-agosto 1952, Actas*, Cruz Roja Canadiense, Toronto, 1952, pp. 12, 48-51 y 54-71; Catherine Rey-Schyrr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, vol. III, 1945-1955*, CICR y Georg Éditeurs, Ginebra, 2007, pp. 120-125.

26 *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas, Cruz Roja de la India*, Nueva Delhi, 1958, pp. 54-55.

lograr una doble representación de China y porque si el proyecto era aceptado, el Gobierno de Taiwán tendría un lugar en la Conferencia bajo el nombre de *"República de China"*, a pesar de que ya no ejercía ninguna autoridad en el continente. El Gobierno de Pekín buscó contrarrestar tal iniciativa presentando un proyecto de resolución que prohibía toda invitación dirigida a Taiwán[27].

Este embrollo suscitó discusiones interminables. A fin de que la Conferencia pudiera tratar las cuestiones esenciales para las cuales había sido convocada, se decidió aplazar hasta la última sesión plenaria toda decisión relativa al proyecto de resolución presentado por Estados Unidos y al contraproyecto chino. Cuando finalmente se sometió la cuestión a votación, el proyecto estadounidense fue aceptado por 62 votos a favor, 44 en contra y 16 abstenciones[28]. Declarando que la Conferencia había infringido sus propios Estatutos, los delegados de la República Popular de China y los de la Cruz Roja China se retiraron de la sala en señal de protesta solemne. Fueron seguidos por un tercio de las delegaciones, entre ellas la de la Cruz Roja de la India, la Sociedad Nacional anfitriona[29]. Cuando la Conferencia estaba por llegar a su término, los delegados de Taiwán entraron, vencedores, en una sala a mitad vacía[30]. La Conferencia se terminó en un psicodrama.

Poco antes de esta votación dramática, la Conferencia de Nueva Delhi había aceptado del CICR, de la Liga y de la Cruz Roja Suiza una invitación para celebrar la XX Conferencia Internacional en Ginebra, el mes de octubre de 1963; la Conferencia debía ser la culminación de las festividades organizadas con motivo del centenario de la fundación de la Cruz Roja[31].

Sin embargo, entre 1957 y 1963, no se hizo ningún progreso con miras a solucionar la cuestión de la representación de China. Ante el riesgo de que se produjeran una nueva división del Movimiento y debates netamente políticos que habrían empañado las celebraciones conmemorativas, la Comisión Permanente, muy a su pesar, decidió aplazar por dos años la XX Conferencia Internacional[32].

La Conferencia tuvo lugar finalmente en Viena en octubre de 1965. El Gobierno de Pekín y la Cruz Roja China se negaron a participar porque se habían dirigido invitaciones *"a la camarilla de Chiang Kai Chek"*[33]. Sin embargo, en el intervalo, las relaciones entre Pekín y Moscú se habían enfriado considerablemente, de tal manera que la URSS y sus aliados se limitaron a hacer protestas relativamente platónicas sin retirarse de la Conferencia, que pudo deliberar luego

27 Ibíd., pp. 61-69.
28 Resolución XXXVI, Ibíd., pp. 148 y 170.
29 Ibíd., pp. 149-155.
30 Ibíd., p. 153.
31 Resolución XL, Ibíd., pp. 137-139 y 171.
32 *Congrès du Centenaire de la Croix-Rouge internationale, Journée commémorative, Conseil des Délégués, Compte rendu*, CICR – Ligue – Croix-Rouge suisse, Ginebra, 1963, pp. 102-103.
33 Carta de la Sra. Li Te-chuan, presidenta de la Cruz Roja China, al embajador André François-Poncet, presidente de la Comisión Permanente, 30 de enero de 1965, adjunta a la carta del presidente Samuel Gonard dirigida a los miembros del CICR, 24 de febrero de 1965, Archivos del CICR, *Procès-verbaux des séances plénières du CICR*; *XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena, 2-9 de octubre de 1965, Informe final*, Cruz Roja Austriaca, Viena, 1965, p. 42 (int. Lauda).

con toda serenidad[34]. Sólo la República de China (Taiwán) tomó parte en la XXI Conferencia Internacional, celebrada en Estambul en septiembre de 1969[35].

Finalmente el Gobierno de Taiwán había de caer en su propia trampa. El 25 de octubre de 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió reconocer a la República Popular de China como única representante legítima de China y expulsar al Gobierno de Taiwán de todos los órganos de las Naciones Unidas[36].

Puesto que el principal órgano político de la comunidad internacional había zanjado la cuestión de la representación de China, el Movimiento sólo tuvo que adoptar esa solución. A la XXII Conferencia Internacional reunida en Teherán, el mes de noviembre de 1973, fueron invitadas solamente la República Popular de China y la Cruz Roja China[37] y se siguió la misma línea para las Conferencias ulteriores.

Así pues, esta cuestión que había dominado varias Conferencias Internacionales desapareció del orden del día del Movimiento desde el momento en que la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió este diferendo de manera efectiva. Sin embargo, no tardaron en surgir otras cuestiones relativas a la composición de la Conferencia.

La expulsión de la delegación del Gobierno de Sudáfrica

La XXV Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra en octubre de 1986, había inscrito en el orden del día varios asuntos importantes, entre ellos la revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional. Sin embargo, tan pronto como se inauguró la Conferencia, esos asuntos se vieron eclipsados por una moción presentada por el Gobierno de Kenia, en nombre del Grupo africano, en la que se solicitaba la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana debido a que el Gobierno de Pretoria, al aplicar la política del *apartheid*, vulneraba las normas humanitarias y los principios humanitarios universalmente reconocidos, a que esta política había sido condenada universalmente y a que el Gobierno sudafricano no cumplía las condiciones necesarias para representar a la mayoría de la población de su país[38].

Apoyaron esta moción la mayoría de las delegaciones de los países del Tercer Mundo y las del bloque soviético y se opusieron a ella las delegaciones de los países occidentales y numerosas Sociedades Nacionales, aduciendo que no tenía ningún fundamento jurídico, que llevaba a la Conferencia por derroteros políticos,

34 Ibíd., pp. 41-47.

35 *XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja reunida en Estambul, 6-13 de septiembre de 1969, Informe*, Media Luna Roja Turca, Estambul, 1969, p. 11.

36 Resolución 2758 (XXVI) 1971, aprobada el 25 de octubre de 1971, *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su vigésimo sexto período de sesiones, 21 de septiembre – 22 de diciembre de 1971*, Asamblea General, Documentos oficiales: vigésimo sexto período de sesiones, Suplemento N.º 29, Documento A/8429, p. 2.

37 *XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Teherán, 8-15 de noviembre de 1973, Informe*, Sociedad del León y Sol Rojos de la República Islámica del Irán, Teherán, 1973, p. 13.

38 Intervención del embajador D. D. Afande, *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe*, Cruz Roja Suiza, Berna, 1987, pp. 77-78.

que violaba el principio fundamental de universalidad y que era necesario proseguir el diálogo con el régimen del *apartheid*.

Después de tres días de discusión que habían puesto a la Conferencia en el candelero, la moción fue adoptada por 159 votos a favor, 25 en contra y 8 abstenciones[39]. Considerando que se trataba de una cuestión de índole política, el CICR y 46 Sociedades Nacionales se negaron a tomar parte en la votación. Cuando se le pidió que dejara la sala, el representante de Sudáfrica lanzó su placa con un gesto teatral que los canales de televisión del mundo entero se encargaron de inmortalizar.

En Occidente, la expulsión de la delegación gubernamental sudafricana causó una viva emoción. Aunque condenaban el a*partheid*, muchos consideraron que esa decisión era una violación de los Estatutos y de los Principios Fundamentales del Movimiento. Ahora bien, tal como lo había subrayado antes de la votación el delegado de Francia *"una asociación, una organización, un movimiento, sea cual fuere, que no respete sus propios estatutos, está condenado"*[40]. "El naufragio de la Conferencia" titulaba el *Journal de Genève*, pocas horas antes de la fatídica votación[41].

Pero no hay mal que por bien no venga. La expulsión de la delegación sudafricana causó un trauma tan profundo que nadie más se arriesgó a provocar nuevas fracturas. Los nuevos Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que era la cuestión más delicada del orden del día de la Conferencia, fueron aprobados por consenso en pocos minutos y sin debate[42].

La XXV Conferencia Internacional había decidido que la Conferencia siguiente tendría lugar en 1990 en Cartagena (Colombia)[43]. No obstante, a raíz de las dificultades ligadas a la cuestión de la representación palestina, la Conferencia siguiente pudo reunirse sólo en 1995 en Ginebra. Entre tanto, la cuestión de la representación del Gobierno sudafricano dejó de plantease pues se había desmantelado el *apartheid* en Sudáfrica.

Durante ese tiempo, la cuestión de la representación palestina había provocado el naufragio de otra conferencia.

39 *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe,* pp. 97-98.

40 Intervención del ministro Jean Mouton Brady, Ibíd., p. 83.

41 'Croix-Rouge: la conférence chavire', en *Journal de Genève*, 25 de octubre de 1986, p. 16; Jacques Moreillon, "Suspensión de la participación de la delegación gubernamental de la República de Sudáfrica en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra – 1986): Diferentes percepciones de un mismo acontecimiento", en *RICR*, n.º 80, marzo-abril de 1987, pp. 137-156; Yves Sandoz, "Análisis jurídico de la decisión de suspender a la delegación gubernamental sudafricana de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja", CICR, versión española del artículo original en francés publicado en *Annuaire français de droit international*, vol. XXXII, 1986 pp. 591-602.

42 *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra del 23 al 31 de octubre de 1986, Informe,* pp. 121-122; Paul-Émile Dentand, 'Croix-Rouge: derniers compromis', en *Journal de Genève*, 1 de noviembre de 1986, p. 24.

43 Dada la situación de inseguridad imperante entonces en Colombia, la Cruz Roja Colombiana se vio en la obligación de renunciar a organizar la Conferencia la que, por decisión de la Comisión Permanente, se celebraría en Budapest el año 1991.

La cuestión de la participación de Palestina

En el momento en que la XXV Conferencia Internacional se encontraba sumida en el debate sobre la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana, el Observador Permanente de Palestina ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas hizo llegar al presidente de la Conferencia una carta en la que pedía que se permitiera a Palestina tomar parte en la Conferencia. Suiza, país anfitrión de la Conferencia, ofreció sus buenos oficios para evitar que esta cuestión siguiera nublando un clima ya bastante tormentoso.

Al término de discretas negociaciones, Palestina renunció a pedir que se debatiera la cuestión de su participación, a condición de que el presidente de la Conferencia hiciera una declaración en la que solicitaba que se encontrara una solución adecuada a la cuestión de la participación palestina antes de la Conferencia siguiente.

El presidente hizo esta declaración justo antes de la ceremonia de clausura de la XXV Conferencia Internacional[44], con lo que se evitó un segundo debate sobre una cuestión de participación. Sin embargo, con ello se había largado una bomba de tiempo sobre la XXVI Conferencia.

En el intervalo, la tensión siguió subiendo debido a otras circunstancias. En efecto, tras la ofensiva israelí lanzada en el verano de 1982 en Líbano, los dirigentes de la Organización de Liberación de Palestina tuvieron que replegarse en Túnez, donde proclamaron un Estado palestino. El 21 de junio de 1989, Suiza recibió del Observador Permanente de Palestina ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas una comunicación en la que el Comité Ejecutivo de la Organización de Liberación de Palestina notificaba que había decidido adherirse a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y a los Protocolos adicionales a esos Convenios[45].

Tras estimar que, en su calidad de Estado depositario, no le correspondía resolver la cuestión de saber si Palestina tenía o no la facultad para adherirse a los Convenios de Ginebra, Suiza transmitió la nota palestina a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra sin pronunciarse al respecto. Algunos Estados recibieron la comunicación palestina como un acto de adhesión, mientras que otros Estados se negaron a considerar a Palestina un Estado Parte en los Convenios de Ginebra.

La Comisión Permanente, que debía encargarse de preparar la XXVI Conferencia Internacional, se encontraba en un verdadero embrollo respecto del estatuto jurídico de Palestina. Los Estados árabes pedían que se invitara a Palestina en calidad de Estado Parte en los Convenios de Ginebra y, por ende, como miembro de pleno derecho de la Conferencia, mientras que otros Estados se oponían con la misma firmeza a esa participación. Dado que los dirigentes de la Organización de Liberación de Palestina habían prestado su apoyo a Sadam Husein durante la ocupación iraquí de Kuwait y luego durante la guerra del Golfo (1991), Estados Unidos en particular se mostraba renuente a toda participación de Palestina en la XXVI Conferencia Internacional.

44 *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 23-31 de octubre de 1986, Informe,* p. 147.
45 Schindler et Toman, *op. cit.*, note 4, p. 668.

En su calidad de institución del Movimiento, la Comisión Permanente, encargada entre otras tareas de elaborar la lista de los miembros de la Conferencia, no estaba habilitada para zanjar una cuestión eminentemente política, ya que ésta versaba sobre el estatuto internacional de Palestina. Con el respaldo de un grupo de diplomáticos acreditados en Ginebra, hizo todo lo posible por alcanzar una solución de compromiso. El grupo árabe aceptó finalmente que Palestina fuera invitada en calidad de observador, pero Estados Unidos rechazó esa solución.

La negociación prosiguió hasta la víspera de la apertura de la Conferencia, pero sin que se lograra llegar a un acuerdo. Reunida en Budapest veinticuatro horas antes de que se diera inicio a la Conferencia, la Comisión Permanente constató que era imposible encontrar un terreno de entendimiento y que se corría el riesgo de celebrar la Conferencia sin el grupo árabe si Palestina no era invitada como observador y sin Estados Unidos e Israel si Palestina era invitada aunque sólo hubiera sido en calidad de observador. Aunque muchas delegaciones ya se encontraban en la capital húngara y otras estaban por llegar, la Comisión Permanente resolvió, con gran pesar, aplazar la XXVI Conferencia.

Para el Movimiento, fue una derrota amarga.

¿Hacia el fin de la Conferencia Internacional?

Tras el fracaso de Budapest, se alzaron muchas voces dentro del Movimiento para proclamar en alto que la Conferencia Internacional había muerto y que no era ni posible ni deseable tratar de hacerla renacer de sus cenizas.

El descrédito arrojado era tanto más grande cuanto que no había sido posible reelegir a la Comisión Permanente, ya que es la Conferencia la que elige a sus miembros. ¿Cómo una Comisión cuyo mandato había llegado a su término desde hacía mucho tiempo y que llevaba los estigmas de una derrota tan estrepitosa podría reponerse del fracaso que acababa de vivir?

Las Sociedades Nacionales y la Federación no parecían mayormente preocupadas por la desaparición de la Conferencia Internacional puesto que los órganos de la Federación constituían los lugares de diálogo más importantes para ellas. Para el CICR las cosas eran distintas. Confrontado con los conflictos de ex Yugoslavia y del Cáucaso, sin hablar de los conflictos más antiguos, el CICR se sentía muy afectado por la desaparición de un foro en el que se dialogaba con los Estados Partes en los Convenios de Ginebra.

Así pues, una vez más el CICR tomó iniciativas que iban a permitir a la

Conferencia Internacional renacer tras la humillación sufrida en Budapest[46], lo que logró gracias al apoyo de la diplomacia suiza. De hecho, el CICR persuadió a Suiza, en su calidad de Estado depositario de los Convenios de Ginebra, para que convocara una conferencia *ad hoc* que reuniera a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, así como al CICR y a la Federación. Las Sociedades Nacionales estarían representadas por medio de su Federación[47].

En su calidad de Estado anfitrión de la Conferencia, Suiza estaba en condiciones de tomar una decisión en cuanto a dirigir una eventual invitación a Palestina, con la esperanza razonable de que ningún Estado asumiría la responsabilidad de provocar el naufragio de la reunión poniendo en tela de juicio las opciones del Estados anfitrión.

La Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra se celebró en Ginebra del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993 y fue un rotundo éxito. No hubo ningún debate sobre cuestiones de representación. El CICR había preparado para esa Conferencia un importante informe[48] que tuvo una excelente acogida y la Conferencia adoptó por consenso, casi sin modificación, la declaración final que el CICR había preparado con la ayuda de un grupo de negociación[49].

La confianza quedó así restablecida e inmediatamente después de la Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra, el CICR y la Federación comenzaron a preparar la XXVI Conferencia Internacional, que se celebró en Ginebra del 1 al 7 de diciembre de 1995. Palestina fue invitada en calidad de observador, solución que no dio lugar a ningún debate ni durante esa Conferencia[50] ni durante las Conferencias ulteriores.

46 El CICR ya había intervenido en dos ocasiones para que la Conferencia Internacional no desapareciera. Después de la guerra franco-alemana de 1870-1871, las recriminaciones entre los ex beligerantes fueron tan violentas que la Cruz Roja Austriaca, que había invitado a la III Conferencia Internacional a que se reuniera en Viena en 1871, prefirió aplazarla *sine die*. Tras haber pedido en vano durante más de diez años a la Cruz Roja Austriaca que hiciera honor a sus compromisos, el CICR decidió convocar por su cuenta la III Conferencia Internacional, que tuvo lugar en Ginebra en septiembre de 1884. Asimismo, tras la Primera Guerra Mundial, la Cruz Roja Francesa declaró que no tomaría parte en las reuniones con la Cruz Roja Alemana mientras ésta no presentara sus disculpas por las violaciones del derecho de la guerra cometidas por Alemania. La Cruz Roja Alemana respondió que no tenía que disculparse por crímenes imputados al gobierno imperial y que, en todo caso, las violaciones habían sido cometidas por ambos bandos. Después de haber intentado en vano durante más de dos años llegar a un acuerdo, el CICR decidió convocar la X Conferencia Internacional, que se celebró en Ginebra del 30 de marzo al 7 de abril de 1921. La Cruz Roja Francesa se negó a participar en la reunión.

47 No era posible invitar a las Sociedades Nacionales pues la composición de la Conferencia habría sido idéntica a la de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ahora bien, si el Gobierno suizo, depositario de los Convenios de Ginebra, está habilitado para convocar una reunión de los Estados Partes en esos Convenios no lo está para reunir la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sin el mandato de ésta o de la Comisión Permanente.

48 "Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 30 de agosto – 1 de septiembre de 1993), *Informe sobre la protección de las víctimas de la guerra*, elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, junio de 1993", en *RICR*, N.º 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 411-468.

49 "Conferencia Internacional para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 30 de agosto – 1 de septiembre de 1993), *Declaración final de la Conferencia*", en *RICR*, N.º 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402.

50 *XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1-7 de diciembre de 1995, Informe*, Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1996, p. 40.

Las cuestiones relacionadas con la composición de la Conferencia, que habían ocupado el primer plano durante las Conferencias Internacionales celebradas en los años de la guerra fría, dejaron de plantearse prácticamente desde la XXVI Conferencia, celebrada en Ginebra en 1995. Si bien se produjeron algunas escaramuzas en las conferencias posteriores, éstas jamás hicieron peligrar la celebración de la Conferencia ni la buena marcha de sus trabajos. De este modo, la Conferencia pudo centrarse en cuestiones relativas al derecho humanitario y a la acción humanitaria, lo que examinaremos a continuación.

Cuestiones relacionadas con el derecho humanitario y la acción humanitaria

Sería, desde luego, imposible enumerar en unas pocas páginas todas las cuestiones ligadas a los diferentes asuntos esenciales examinados en las treinta Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que han tenido lugar hasta el momento. Un libro no bastaría. Nos limitaremos a indicar aquí las cuestiones que nos parecen más importantes, sabiendo que toda opción es arbitraria y puede ser legítimamente criticada.

Por afán de claridad, agruparemos esas cuestiones en torno a los cinco temas principales siguientes:

- el desarrollo del derecho internacional humanitario;
- el cometido del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- la organización y los principios de la acción humanitaria;
- las relaciones entre los componentes del Movimiento y los Estados;
- la aplicación del derecho internacional humanitario.

El desarrollo del derecho internacional humanitario

Si la historia tuviera que retener una sola contribución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al progreso de la humanidad, sin duda alguna habría que poner de relieve el impulso dado al desarrollo del derecho internacional humanitario. De hecho, cada una de las etapas de ese desarrollo se ha beneficiado de la posición adoptada por la Conferencia.

Así por ejemplo, los tres votos que adoptó la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863 para los gobiernos son los que allanaron el camino para la convocación de una conferencia diplomática y la aprobación del primer Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864.

Asimismo, la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Estocolmo en agosto de 1948, no se limitó sólo a examinar artículo por artículo y aprobar los proyectos de convenios revisados o nuevos que el Comité Internacional de la Cruz Roja había preparado en colaboración con expertos gubernamentales a fin de tener en cuenta las enseñanzas que dejó las Segunda Guerra Mundial, sino

que declaró igualmente que *"esos proyectos, en particular el nuevo convenio relativo a la protección de las personas civiles, correspondían a las aspiraciones profundas de los pueblos del mundo"* y recomendó *"a todos los gobiernos que se reunieran lo antes posible en una conferencia diplomática para aprobar y firmar los textos que [acababa] de aprobar*[51]*"*.

Del mismo modo, la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que tuvo lugar en Teherán en noviembre de 1973, prestó su apoyo a los proyectos de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra[52].

En realidad, cada una de las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario se ha beneficiado del apoyo de la Conferencia Internacional, que siempre ha respaldado los proyectos que el CICR le ha sometido, con una sola excepción, aunque una excepción importante.

Tras los bombardeos perpetrados contra las aglomeraciones urbanas durante la Segunda Guerra Mundial, que debía culminar con la destrucción de Hiroshima y de Nagasaki, el CICR emprendió consultas sobre el tema de la protección de la población civil contra las hostilidades. Con la asistencia de expertos altamente calificados, preparó un Proyecto de Reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra.

Se trataba concretamente de un proyecto de convenio cuya finalidad era restablecer el principio de inmunidad de la población civil, definir los objetivos militares que son los únicos objetivos legítimos contra los cuales se pueden dirigir los ataques, establecer las precauciones que deben tomarse en los ataques y prohibir los bombardeos de zona, así como el uso de armas *"cuya acción nociva –especialmente por diseminación de agentes incendiarios, químicos, bacteriológicos, radioactivos u otros– pudiera extenderse de una manera imprevista o quedar, en el espacio o en el tiempo, fuera del control de los que las emplean, con lo que pondrían en peligro a la población civil*[53]*"*. Si se hubiera aceptado, esta disposición habría llevado a la prohibición del uso de las armas nucleares, por lo menos en la guerra terrestre.

El Proyecto de reglas se presentó a la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Nueva Delhi, los meses de octubre y noviembre de 1957. La cuestión relativa a la prohibición de las armas atómicas fue el punto más controvertido en los debates. Las delegaciones de los países socialistas criticaban la falta de audacia del proyecto del CICR y reclamaban la prohibición lisa y llana de las armas nucleares y termonucleares. Los occidentales, por su parte, denunciaban que era ilusoria una prohibición del empleo de tales armas, si no se la respaldaba con un desarme general y un control efectivo. Finalmente, la Conferencia solicitó al Comité Internacional de la Cruz Roja que remitiera el proyecto a los gobiernos

51 Resolución XIX-5, *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu*, Cruz Roja Sueca, Estocolmo, 1948, pp. 95-96.

52 Resolución XIII, *XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Teherán, 8-15 de noviembre de 1973, Informe*, pp. 131-132.

53 Art. 14, *Proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra*, CICR, Ginebra, septiembre de 1956, p. 106.

para que lo examinaran[54], pero esta medida no era más que un pretexto porque el asunto ya se había ido a pique.

Más recientemente, la Conferencia Internacional dio su apoyo a la prohibición de las minas terrestres antipersonal[55] y de las armas láser cegadoras[56], así como al Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra[57].

El cometido del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja, planteó solamente en términos muy generales los deberes y las atribuciones de las futuras Sociedades Nacionales y prácticamente no mencionó los del CICR, cuya disolución se había previsto en aquel momento para un tiempo más.

Una de las primera tareas de las Conferencias Internacionales fue, por lo tanto, precisar el cometido de las Sociedades Nacionales y del CICR, asunto que fue una de las principales preocupaciones de las primeras Conferencias.

La función de las Sociedades Nacionales en tiempo de paz

La primera cuestión fue definir la función de las Sociedades Nacionales en tiempo de paz. Las Sociedades Nacionales habían sido creadas con la finalidad de prestar asistencia a los militares heridos. Desde esa perspectiva, estaba previsto que su principal tarea en tiempo de paz fuera prepararse para asumir responsabilidades en caso de guerra y, en particular, reclutar y capacitar a los *"voluntarios entusiastas"* como los había llamado Henry Dunant. Sin embargo, ya en la II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín el año 1869, las Sociedades Nacionales señalaron que les resultaba imposible reclutar y formar a los voluntarios y sobre todo mantenerlos motivados con el único propósito de que estuvieran preparados para actuar en caso de guerra, lo que a decir verdad nadie deseaba que ocurriera. Así pues, las Sociedades Nacionales querían dedicarse a actividades de tiempo de paz, en particular en el ámbito de la formación del personal hospitalario, la atención a los enfermos y la lucha contra las epidemias y otras catástrofes que pudieran sobrevenir en tiempo de paz.

54 Resolución XIII, *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas,*, p. 162; Ibíd., *Actas referentes al Proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra*, CICR, Ginebra, abril de 1958, roneografiado.

55 Resolución II-G, *XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1-7 de diciembre de 1995, Informe*, pp. 132-133.

56 Resolución II-H, Ibíd., p. 133.

57 Resolución III, *XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, Informe*, Comité Internacional de la Cruz Roja y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2004, pp. 31-32. Sobre la contribución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al desarrollo del derecho internacional humanitario véase el artículo siguiente: Philippe Abplanalp, "Las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja; factor de desarrollo del derecho internacional humanitario y de cohesión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja", en *RICR*, n.º 131, septiembre-octubre de 1995, pp. 567-599.

Fundador de la organización, el Comité de Ginebra se erigió en defensor del respeto absoluto de los objetivos para los cuales se había fundado la Cruz Roja. Vio que las actividades en tiempo de paz eran una amenaza para los objetivos iniciales: absorbidas por esas actividades, las Sociedades Nacionales podían olvidarse de su misión primera, es decir la asistencia a los militares heridos en el campo de batalla.

A raíz de este desacuerdo, se celebró un primer debate sobre la función de las Sociedades Nacionales, debate en el que el Comité de Ginebra salió perdedor. La II Conferencia Internacional, celebrada en Berlín en 1869, aprobó una resolución en la que alentaba a las Sociedades Nacionales a que realizaran actividades en tiempo de paz, como la lucha contra las epidemias y otras catástrofes, mediante el desarrollo de sus secciones, el reclutamiento de voluntarios y la formación de personal de enfermería[58].

La composición y las tareas del CICR

Aunque el Comité de Ginebra pensaba que su misión había llegado a su término con la aprobación de un tratado que protegía a los militares heridos y a los miembros del servicio sanitario en el campo de batalla, rápidamente resultó evidente que era necesario preservar el Comité de Ginebra a fin de velar por los intereses generales de la obra común y favorecer el intercambio de comunicaciones entre las nuevas Sociedades Nacionales.

Por consiguiente, no menos urgente era definir la composición y el papel del Comité de Ginebra, cuestión que se examinó en varias Conferencias Internacionales. Si bien en un principio el propio Comité había previsto ampliarse a fin de integrar a un representante de cada Sociedad Nacional, cambió totalmente su posición a ese respecto tras la guerra franco-alemana de 1870-1871. En efecto, mientras cada uno imaginaba que las Sociedades Nacionales habrían podido estar por encima del conflicto en caso de guerra, en la práctica se vio a las jóvenes Sociedades Nacionales convertirse en portavoces de la más vengativa propaganda y destrozarse mutuamente. El CICR no iba a olvidar esa lección tan fácilmente, sobre todo que se repetiría, en forma similar, en conflictos ulteriores.

Al mismo tiempo, la guerra franco-alemana había puesto de relieve la importancia del cometido que el Comité de Ginebra había tenido que desempeñar como intermediario neutral en caso de guerra a fin de facilitar el intercambio de comunicaciones, no sólo entre las Sociedades Nacionales de los países beligerantes, sino también entre los propios gobiernos[59].

58 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 3-5, 7-9, 15-18, 27-36, 153-208, 211-215 y 251-253; P. Boissier, *op. cit.,* nota 3, pp. 302-304 y 308-309. Los representantes del CICR no intervinieron en el debate sobre esta cuestión en la Conferencia de Berlín, considerando sin duda que debían zanjarla las propias Sociedades Nacionales. Ahora bien, el CICR había expresado en la correspondencia preliminar su oposición a la ampliación del ámbito de actividades de las Sociedades Nacionales.

59 Sobre el desarrollo de las actividades del Comité Internacional durante la guerra franco-alemana de 1870-1871, v. P. Boissier, *op. cit.,* nota 3, pp. 315-354; F. Bugnion, *op. cit.*, nota 3, pp. 36-43.

La cuestión de la composición y las atribuciones del CICR iba a abordarse en las cuatro primeras Conferencias Internacionales. Durante las dos primeras se debatió al respecto sin que se llegara a conclusión alguna sobre la composición del CICR. Sin embargo, se le encomendó una tarea que iba a tener un desarrollo considerable a partir de la guerra franco-alemana de 1870-1871, que fue la de crear en caso de guerra una agencia de correspondencia y de información que facilitara el intercambio de mensajes y el envío de socorros[60].

La III y IV Conferencia Internacional, celebradas en Ginebra el año 1884 y en Karlsruhe en 1887, se vieron confrontadas a dos proyectos decididamente opuestos.

Por un lado, el comité central de la Cruz Roja Rusa había presentado un proyecto de reorganización de la Cruz Roja destinado a regular las relaciones entre las instituciones de la Cruz Roja sobre la base de un tratado y transformar al Comité de Ginebra en un verdadero organismo internacional que incluyera a un representante de cada Sociedad Nacional. Dicho Comité habría ocupado así una posición de autoridad frente a las Sociedades Nacionales. En tiempo de guerra, su misión habría consistido en prevenir las violaciones del Convenio de Ginebra enviando al teatro de las hostilidades a delegados neutrales encargados de controlar la manera en que los beligerantes cumplían sus obligaciones[61]. Por otro lado, el CICR pedía que se mantuvieran su composición y sus atribuciones tal como se habían desarrollado en la práctica[62].

Los debates fueron particularmente animados. Lo que estaba en juego en el proyecto ruso era no sólo la composición del CICR, sino también la independencia de que habían gozado las Sociedades Nacionales desde que se inició la obra y es lo que condujo a su fracaso. Finalmente la Conferencia de Karlsruhe aprobó una resolución que confirmaba el *status quo*:

> "En el interés general de la Cruz Roja, es conveniente mantener al Comité Internacional, cuya sede está en Ginebra, en la forma que ha tenido desde los orígenes de la obra.
> Tal como ha hecho previamente, continuará:
> a) esforzándose por mantener y desarrollar las relaciones entre los comités centrales;

60 Résolution IV/3, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, p. 254.

61 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu*, CICR, Ginebra, 1885, pp. 61-66, 69, 84-85 y 86; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, Informe presentado por el Comité Internacional a la Conferencia Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en Karlsruhe en 1887, CICR, Ginebra, 1887, pp. 9-14; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, Berlín, Comité Central de Asociaciones Alemanas de la Cruz Roja, 1887, pp. 92-93, 95-97 y 101.

62 *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu*, pp. 74-83; *Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge*, pp. 22-24; *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu*, pp. 19-20, 90 y 93-94.

b) notificando la constitución de nuevas Sociedades Nacionales, tras haberse cerciorado de las bases en las que están fundadas;
c) publicando el Boletín Internacional [...];
d) estableciendo, en tiempo de guerra, una o varias agencias internacionales de información, a cuyos buenos oficios puedan recurrir las Sociedades Nacionales para hacer llegar socorros, en metálico o en especie, a los heridos de los ejércitos beligerantes;
e) prestando en tiempo de guerra, si fuera necesario, su mediación o la de sus agencias a las Sociedades Nacionales beligerantes, para la transmisión de su correspondencia[63].

Así, más de veinte años después de su fundación, el CICR había definido finalmente su suerte y se habían mantenido su composición y sus atribuciones".

La protección de los prisioneros de guerra

La Conferencia Internacional había de reabrir el debate sobre el cometido de la Cruz Roja tras la primera Conferencia Internacional de la Paz, reunida en La Haya del 18 de mayo al 29 de julio de 1899. Por una extraña inconsecuencia, la Conferencia de La Haya había confiado tareas a sociedades de socorro para los prisioneros de guerra que no existían[64].

¿Había que crear sociedades de socorro para los prisioneros de guerra con objeto de dar curso a las decisiones de la Conferencia de La Haya? Era una iniciativa que estaba destinada al fracaso, pues el público habría visto en ellas un símbolo de derrotismo. Al permanecer inactivas en tiempo de paz, esas sociedades habrían caído en el letargo. Por consiguiente, era necesario confiar las tareas previstas por la Conferencia de La Haya a sociedades que ya existieran y, entre ellas, sólo la Cruz Roja estaba en condiciones de movilizar los considerables recursos que se requerían para prestar ayuda a los prisioneros de guerra en caso de conflicto prolongado.

Ahora bien, ¿con ello no se desviaba a la Cruz Roja de sus objetivos? Hasta entonces, la Cruz Roja sólo se había ocupado, al menos oficialmente, de heridos y enfermos.

Esta cuestión iba a ser el centro de los debates durante tres Conferencias Internacionales[65]. Finalmente, la IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Washington el mes de mayo de 1912, aprobó una importante resolución

63 *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu,* p. 90.

64 Art. 15 del Reglamento anexo del Convenio (II) de La Haya sobre la leyes y costumbres de la guerra terrestre del 20 de julio de 1899. En cuanto al origen de esta disposición, v. nuestra obra *Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 73-80; Roger Durand, "Les prisonniers de guerre aux temps héroïques de la Croix-Rouge", en *De l'utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, pp. 225-297.

65 La VII, VIII y IX Conferencia Internacional, reunidas en San Petersburgo en 1902, en Londres en 1907 y en Washington en 1912.

en la cual la Cruz Roja decidía encargarse de prestar asistencia a los prisioneros de guerra de conformidad con lo estipulado en el Convenio de La Haya y se confería al Comité Internacional el cometido central de la obra de socorro en favor de los prisioneros de guerra. La resolución VI de la Conferencia de Washington disponía lo siguiente:

> "La IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, considerando que naturalmente las Sociedades de la Cruz Roja deben asistir a los prisioneros de guerra […], expresa el deseo de que dichas Sociedades organicen, ya en tiempo de paz, una "Comisión especial", encargada en tiempo de guerra, de recoger y enviar al Comité Internacional de Ginebra los socorros que se le entreguen para los militares en cautiverio.
> El Comité Internacional, por intermedio de delegados neutrales, acreditados ante los gobiernos interesados, se encargará de distribuir los socorros que se destinarán a prisioneros designados individualmente, y repartirá los demás donativos entre los diferentes depósitos de prisioneros de guerra, teniendo en cuenta la intención de los donantes, las necesidades de los cautivos y las instrucciones de las autoridades militares […].
> Las Comisiones especiales para los prisioneros de guerra se pondrán en contacto con el Comité Internacional de Ginebra [...]"[66],

Dos años más tarde, el estallido de la Primera Guerra Mundial pondría de relieve toda la importancia de esta resolución.

La Cruz Roja y la guerra civil

El derecho de la guerra nació de la confrontación en el campo de batalla entre soberanos iguales en derechos. Cuando se creó la Cruz Roja, fue natural tener presente los conflictos armados internacionales. Por último, el I Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 era vinculante sólo entre las Partes Contratantes, es decir entre Estados.

Sin embargo, desde la insurrección de 1876 en Herzegovina, la Cruz Roja estuvo confrontada a la cuestión de su ámbito de acción en caso de guerra civil[67]. Pero hubo que esperar la IX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Washington el mes de mayo de 1912, para que se planteara la cuestión de la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil a la Conferencia Internacional[68]. Pero el

66 Resolución VI, *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, Cruz Roja Americana, Washington, 1912, p. 318.

67 'L'insurrection dans l'Herzégovine', en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N.º 25, enero de 1876, pp. 1-4; 'Une mission au Monténégro: Rapport présenté au Comité International de la Croix. Rouge par se délegués', en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, n.º 26, abril de 1876, pp. 55-70.

68 Fue por iniciativa de la Cruz Roja Americana, que había sometido a la Conferencia un informe sobre la cuestión de la intervención de la Cruz Roja en caso de guerra civil. *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, pp. 45-48 et 200-203.

debate se acabó antes de tiempo. El general Yermolov, representante del Gobierno de San Petersburgo, se opuso con vehemencia a que se examinara esta cuestión y la Conferencia no tomó ninguna decisión al respecto[69].

La cuestión se volvió a plantear ante la X Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra del 30 de marzo al 7 de abril de 1921. En el intervalo, el CICR y varias Sociedades Nacionales realizaron actividades durante la guerra civil que convulsionó a Rusia tras la revolución de octubre (1918-1921)[70]. De hecho, los mismos que en Washington se opusieron con violencia a la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil, fueron los que la solicitaron. Además, varias Sociedades Nacionales habían actuado en su propio país con motivo de los disturbios que se produjeron tras la Primera Guerra Mundial[71].

Si la cuestión figuraba en el orden del día de la X Conferencia, no era para discutir sobre el principio de la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil —lo que ya estaba aceptado— sino para fijar las modalidades de dicha labor.

Tras debatir detenidamente, la Conferencia hizo suya una importante resolución por la cual la Cruz Roja proclamaba "su derecho y su deber de prestar socorro en caso de guerra civil, de disturbios sociales y revolucionarios"; solicitaba el respeto por analogía de los principios de los Convenios de Ginebra y de La Haya en caso de guerra civil y convertía al CICR en el eje de la acción del Movimiento en esas situaciones[72].

No debe subestimarse la importancia de la resolución XIV de la X Conferencia Internacional. De hecho, el CICR se fundó en ella para poder llevar a cabo la ingente labor durante toda la guerra civil española (1936-1939)[73]. Además, esta resolución allanó el camino para la aprobación del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, verdadero "convenio en miniatura"[74], por el que se establecen las normas jurídicas mínimas aplicables a los conflictos armados de carácter no internacional y se autoriza al CICR a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

La Cruz Roja y la paz

La Cruz Roja es una organización humanitaria, no una organización pacifista. No obstante, ya en sus albores, la Cruz Roja quiso manifestar su repudio

69 Ibíd., pp. 45 y 199-208.

70 Con respecto a la acción del CICR durante la guerra civil rusa, v. nuestra obra *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 284-295.

71 Fueron, en particular, los casos de la Cruz Roja Alemana, la Cruz Roja Finlandesa; Cruz Roja Polaca, Cruz Roja Portuguesa, Cruz Roja de Ucrania y la Media Luna Roja Turca. Cada una de esas Sociedades Nacionales había presentado a la X Conferencia Internacional un informe sobre el cometido de la Cruz Roja en caso de guerra civil.

72 Resolución XIV, *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, CICR, Ginebra, 1921, pp. 217-218.

73 Sobre la acción del CICR durante la guerra civil española, v. *op. cit.* nota 70, pp. 307-328; Pierre Marqués, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne (1936-1939): Les Missionnaires de l'humanitaire*, L'Harmattan, París y Montréal, 2000, 452 páginas.

74 Esta expresión fue acuñada por la delegación soviética en la Conferencia Diplomática de 1949.

contra la guerra de manera que su acción destinada a atenuar los sufrimientos provocados por la guerra no se percibiera como una forma de legitimarla[75].

Durante un siglo, esas tomas de posición no trascendieron las palabras. La Cruz Roja consideraba que no podía tomar iniciativas a fin de prevenir la guerra o poner fin a un conflicto puesto que se trataba obviamente de cuestiones políticas. Si se hubiera aventurado por esos caminos, la Cruz Roja habría traicionado sus principios fundamentales y habría comprometido sus posibilidades de acción en caso de que hubiera estallado un conflicto a pesar de su intervención

La cosa fue totalmente distinta durante la crisis de los misiles de Cuba (octubre de 1962) que llevó a la humanidad al borde de una guerra nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Cuando la tensión entre Washington y Moscú llegó al paroxismo, el presidente del CICR aprovechó que el director ejecutivo del CICR se encontraba en Nueva York para señalar a las Naciones Unidas que el CICR estaba dispuesto a apoyar los esfuerzos del secretario general, que trataba de encontrar una salida pacífica a la crisis, si su intervención podía contribuir de alguna manera[76].

Esta iniciativa no tardó en cuajar y en la noche del 29 al 30 de octubre de 1962, el secretario general de las Naciones Unidas hizo una llamada al CICR para pedirle que prestara su colaboración con objeto de visitar los buques soviéticos que se dirigían a Cuba, a fin de controlar que no transportaran ningún armamento nuclear.

Esta petición iba a colocar al CICR ante una disyuntiva muy grave. Por un lado, el CICR se hallaba en medio de la confrontación que oponía a Moscú y Washington y, por el otro, resultaba evidente que no debían escatimarse esfuerzos para prevenir una guerra nuclear. Finalmente, el CICR estimó que no podía sustraerse cuando la paz del mundo y el futuro mismo de la humanidad estaban en peligro. Por lo tanto, decidió aceptar en principio dar curso a la petición del secretario general y enviar a su antiguo presidente a Nueva York, con el fin de precisar las modalidades de su labor[77]. Esta aceptación de principio causó reacciones apasionadas entre la opinión pública y más aún entre las Sociedades Nacionales, tan intensas

75 V. al respecto el discurso introductorio de Gustave Moynier con motivo de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, pp. 8-9.

76 "Interoffice memorandum" de Martin Hill, sous-secrétaire général adjoint, à C. V. Narasimhan, chef de cabinet du secrétaire général, 26 de octubre de 1962, reproducido en Chadwyck-Healey Inc. y The National Security Archives (ed.), *Documents on the Cuban Missile Crisis 1962*, Microfiche Collection, Chadwyck-Healey, Alexandria, 1990, documento 1392, citado por Thomas Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', en *RICR,* N.º 842, junio de 2001, pp. 287-309, *ad* p. 294. Cabe observar que la iniciativa del CICR sólo se conoce mediante el documento de las Naciones Unidas mencionado más arriba. Ni el presidente Léopold Boissier, ni Roger Gallopin, director ejecutivo, dieron cuenta de la gestión que hizo este último ante las Naciones Unidas.

77 Archives du CICR, procès-verbal de la séance plénière des mercredi 31 octobre et jeudi 1er novembre 1962, *Rapport annuel 1962*, pp. 31-35; T. Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', *op. cit.*, note 76, pp. 287-309. Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saïgon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. IV, 1956-1965*, Georg Editeur/CICR, Ginebra, diciembre de 2009, pp. 473-502.

como las emociones que había suscitado esta crisis sin precedentes. Esas reacciones iban de la cálida aprobación a la condena inapelable. Antiguos voluntarios de la Cruz Roja devolvían sus tarjetas de miembro en señal de protesta solemne.

Una vez terminada la crisis, el CICR estimó necesario someter las iniciativas que había adoptado al veredicto del Consejo de Delegados, reunido en Ginebra en 1963[78], y luego al de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Viena el año 1965.

En virtud de su resolución X, la XX Conferencia Internacional

> "… [estimula] al Comité Internacional de la Cruz Roja para que lleve a cabo, en enlace constante con la Organización de las Naciones Unidas y en el marco de su misión humanitaria, todos los esfuerzos susceptibles de contribuir a la prevención o a la solución de los eventuales conflictos armados, así como a asociarse, de acuerdo con los Estados interesados, a todas las disposiciones apropiadas que sean tomadas con este fin […]"[79].

Con esta resolución, la Conferencia aprobaba la acción del CICR durante la crisis de los misiles de Cuba y lo alentaba a que tomara iniciativas análogas en caso de que la paz del mundo volviera a estar amenazada.

Quedaba entendido que esta resolución no debía conllevar una reorientación fundamental de la acción del CICR o de toda la Cruz Roja, cuya prioridad debía seguir siendo humanitaria. Tras haber sido aprobada en circunstancias excepcionales, tenía que aplicarse únicamente en circunstancias excepcionales.

De hecho, por lo que sabemos, el CICR ha invocado la resolución X de la XX Conferencia sólo en dos ocasiones: en el momento de la invasión israelí de Líbano en el verano de 1982 y en el momento de la ocupación de Kuwait por Irak en el verano de 1990[80].

"La paz, que es sin duda el problema crucial de todos los tiempos, desata ineludiblemente en los congresos que pretenden consolidarla debates a la vez la-

78 El Consejo de Delegados reúne a los representantes de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, del CICR y de la Federación. La Comisión Permanente había decidido reunir al Consejo de Delegados en Ginebra en 1963, en lugar de la Conferencia Internacional que tuvo que renunciar a convocar debido a divergencias sobre la cuestión de la representación de China. En cuanto al origen, el cometido y las atribuciones del Consejo de Delegados, v. Elzbieta Mikos-Skuza, "The Council of Delegates", dans*: Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands,* édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, diciembre de 2003, pp. 123-136.

79 Resolución X, *XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Viena, 2-9 de octubre de 1965, Informe final*, p. 106.

80 Procès-verbaux du Conseil exécutif du CICR, 1er juillet 1982, 11 et 12 août 1982, 19 août 1982 et 26 août 1982; Procès-verbaux de l'Assemblée du CICR, 19 août et 1er septembre 1982; *RICR,* N.º 54, septiembre-octubre de 1982, pp. 327-328; *Informe de actividad 1982*, pp. 56-59; *Keesing's Contemporary Archives*, 1983, pp. 31914-31920; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, p. 564; Note 241 de la délégation de Bagdad + annexes, 12 septembre 1990, Archives du CICR, dossier 232 (214-00); *Informe completo CICR - 1990*, pp. 79-80; Christophe Girod, *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe, 1990-1991*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, et LGDJ, Paris, 1995, pp. 64-65.

boriosos y peligrosos", observaba el presidente del CICR, Léopold Boissier, en su informe relativo al Consejo de Delegados reunido en Ginebra el mes de septiembre de 1963, con motivo del centenario de la fundación de la Cruz Roja[81].

De hecho, la cuestión de la paz fue uno de los principales motivos de discordia en el marco de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja reunidas bajo el imperio de la guerra fría. La Unión Soviética y sus aliados deseaban que la Conferencia Internacional denunciara la agresión que, según la doctrina marxista-leninista, sólo podía atribuirse a los Estados capitalistas mientras que los gobiernos y las Sociedades Nacionales de los países occidentales no querían ir más allá de una condena de la guerra en términos generales, y que la denuncia de la agresión y la designación del agresor eran cuestiones políticas que eran competencia de las Naciones Unidas. Finalmente, la división del Movimiento pudo evitarse gracias concretamente a la aplicación sistemática de la regla del consenso para toda resolución relativa a la paz. ¿Cuál habría sido la credibilidad de una resolución sobre la paz aprobada por una votación en la que la Conferencia hubiera estado dividida?

La Conferencia Internacional ha aprobado, desde luego, muchas otras resoluciones destinadas a ampliar el cometido del Movimiento, por ejemplo por lo que respecta a la asistencia a los refugiados[82] y a las personas desplazadas[83]. Dado que en el presente artículo no era posible analizarlas todas, hemos decidido concentrarnos en los debates que implicaron importantes cambios de dirección del Movimiento.

Por último, cabe observar que si bien la Conferencia Internacional ha aprobado un número considerable de resoluciones relativas al cometido de las Sociedades Nacionales o el del CICR, prácticamente no se ha pronunciado sobre el de la Federación. Ello se explica a la vez porque el CICR y la Federación ocupan posiciones diferentes en el tablero de las relaciones internacionales y porque el mandato de la Federación depende mucho más de las decisiones que adoptan sus órganos que de las resoluciones de las Conferencia Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La organización de la acción humanitaria

Prácticamente todas las Conferencias Internacionales han abordado el tema relativo a la organización de la acción humanitaria. Dado que no podemos resumir aquí cada uno de esos debates, hemos decidido examinar las dos cuestiones más fundamentales para el Movimiento y los Estados: los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

81 Léopold Boissier, *Exposé sur certains aspects du centenaire de la Croix-Rouge présenté au CICR dans sa séance du 3 octobre 1963, document D 841, annexé au procès-verbal de la séance plénière du 3 octobre 1963*, p. 2.

82 Resolución XXI de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Manila, 1981, y resolución XVII de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1986.

83 Resolución IV- A de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1995.

Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Durante más de medio siglo, la Cruz Roja tuvo una estructura relativamente laxa conformada por las resoluciones de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, que dio nacimiento a la Cruz Roja, y algunas resoluciones destinadas a precisar las tareas de las Sociedades Nacionales y del CICR. Cada Conferencia Internacional adoptaba su propio reglamento inspirándose en el de las Conferencias anteriores.

La creación de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, tras la Primera Guerra Mundial, fuera del marco estatutario de la Conferencia Internacional, obligó al Movimiento a dotarse de estatutos[84]. Como se presionaba de todas partes al CICR y a la Liga para que se fusionaran, ambas instituciones se sintieron amenazadas. No es sorprendente en esas condiciones que las relaciones de las dos instituciones se hayan tornado hostiles.

Este asunto dominó buena parte de los trabajos de tres Conferencias Internacionales[85], además de una Conferencia especial celebrada en Berna en 1926[86], pero fue en vano. Todos los proyectos tendentes a reorganizar la Cruz Roja Internacional presentados a la X, XI y XII Conferencia Internacional fracasaron y lo mismo ocurrió con la Conferencia de Berna.

Mientras que a las Sociedades Nacionales que habían fundado la Liga les interesaba mantener un órgano federativo en el que estuvieran debidamente representadas, al CICR le interesaba preservar la independencia que juzgaba indispensable para proseguir su misión. A pesar de su admiración por la Sociedad de Naciones, estaba convencido de que la guerra no era un flagelo que podía abolirse de un plumazo y que había de preservar para el futuro su posición de intermediario neutral, cuya importancia había puesto de relieve la Primera Guerra Mundial.

No tiene lugar aquí evocar las laboriosas negociaciones celebradas durante más de ocho años con miras a restablecer la unidad de la Cruz Roja[87]. Tras haber examinado en vano innumerables proyectos de fusión, se llegó finalmente a la conclusión de que era necesario mantener al CICR y a la Liga en su complementariedad y su composición.

Para salir de ese punto muerto, el CICR y la Liga designaron a dos negociadores que no habían participado en ninguna de las discusiones anteriores: el juez Max Huber, miembro del CICR recientemente elegido y el coronel Paul Draudt, vicepresidente de la Liga. A los pocos meses, ambos dirigentes consiguieron elaborar un proyecto de acuerdo que mantenía al CICR y a la Liga en su composición y sus

84 Con respecto a la creación de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, v. Daphne A. Reid y Patrick F. Gilbo, *Beyond Conflict: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1919-1994*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1997, pp. 26-41.

85 La X, XI y XII Conferencia Internacional, reunidas en Ginebra los años 1921, 1923 y 1925.

86 *Conférence internationale spéciale de la Croix-Rouge tenue à Berne du 16 au 18 novembre 1926, Compte rendu*, Cruz Roja Suiza, Berna (s. d.).

87 Para la historia de esas negociaciones, v.: André Durand, *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja-, De Sarajevo a Hiroshima*, Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1998, pp. 119-16559; D. A. Reid et P. F. Gilbo, *op. cit.*, nota 84, pp. 52-54 y 79-86.

atribuciones, pero los englobaba en un conjunto más amplio: la Cruz Roja Internacional[88]. La XIII Conferencia Internacional, celebrada en La Haya el mes de octubre de 1928, aprobó por unanimidad, menos cinco abstenciones, el proyecto de Estatutos de la Cruz Roja Internacional preparado por Max Huber y Paul Draudt[89].

Los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, aprobados después de ocho años de vanas negociaciones y de confrontación, constituían para el CICR y la Liga un verdadero tratado de paz.

Pese a la gigantesca labor que había desplegado durante la Segunda Guerra Mundial y al Premio Nobel de la Paz que le fue concedido por segunda vez en 1944, el CICR se halló en el banquillo de los acusados tras la capitulación de Alemania y Japón. Se le hizo responsable de la suerte que corrieron los prisioneros de guerra soviéticos en manos de los alemanes, de los cuales cerca de tres millones habían muerto en cautiverio; se le reprochó el no haber hecho nada para proteger a los partisanos y los integrantes de la resistencia en poder de las potencias del Eje; se le reprochó también su silencio con respecto a los campos de concentración y al genocidio[90].

La Unión Soviética y sus aliados pidieron con insistencia que se revisaran los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, lo que habría permitido suprimir al CICR y transferir todas sus atribuciones a la Liga.

Frente a esta situación, la estrategia del CICR consistió en poner todos sus esfuerzos en el proceso de revisión de los Convenios de Ginebra —revisión que para el CICR era tanto más urgente puesto que estaba convencido de que el mundo se dirigía a grandes pasos hacia una tercera guerra mundial— y bloquear entre tanto toda renegociación de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional[91].

Esta estrategia dio sus frutos. Mientras que la XVII Conferencia Internacional, reunida en Estocolmo en agosto de 1948, se dedicó esencialmente a examinar los proyectos de convenio preparados por el CICR, no abordó la cuestión de la revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional.

Este asunto se presentó a la XVIII Conferencia que tuvo lugar en Toronto en julio-agosto de 1952. En el intervalo, los parámetros habían cambiado totalmente. Por un lado, se habían aprobado los nuevos Convenios, que en varias de sus disposiciones confirmaban la posición del CICR. Por otro lado, el CICR había demostrado sobre el terreno la utilidad de su cometido como intermediario neutral en varios conflictos, en particular en el conflicto árabe-israelí de 1948-1949[92]. Por último, los frentes de la guerra fría se habían endurecido. Los occidentales ya no tenían ninguna razón para sacrificar al CICR en el altar de sus relaciones con Moscú.

88 Coronel Draudt y Max Huber, 'Rapport à la XIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale', en *RICR*, n.º 119, noviembre de 1928, pp. 991-1010.

89 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, Imprimerie nationale, La Haya, 1929, pp. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 y 182-186.

90 C. Rey-Schyrr, *op.cit.*, nota 25, pp. 42-48.

91 Ibíd., pp. 51-134. Dominique-Debora Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952: La stratégie du CICR, de la Seconde Guerre mondiale au conflit de Palestine - Eretz-Israël*, Éditions Payot, Lausana, 1997, *passim*.

92 Con respecto a la acción del CICR en el conflicto israelo-árabe de 1948-1949 y a la manera en que esta acción se enmarcaba en la estrategia de supervivencia del CICR, v. en particular D. D. Junod, *op. cit.*, nota 91.

El proyecto de nuevos Estatutos de la Cruz Roja Internacional, elaborado por una Comisión Mixta del CICR y la Liga bajo los auspicios de la Comisión Permanente[93], dio lugar a debates tormentosos en la Conferencia de Toronto, en la que reinaba de todas maneras una atmósfera envenenada por la cuestión de la representación de China.

La URSS y sus aliados rechazaron todas las disposiciones relativas al *"supuesto Comité Internacional"*. Finalmente, los Estatutos de la Cruz Roja Internacional fueron adoptados por 70 votos a favor y 17 en contra[94].

La situación fue muy distinta en la XXV Conferencia Internacional. Ésta había vivido tres jornadas de debates traumatizantes que culminaron con la expulsión de la delegación gubernamental de Sudáfrica y nadie quiso tomar la responsabilidad de provocar una nueva división poniendo en tela de juicio los nuevos proyectos de Estatutos preparados por una Comisión Mixta del CICR y la Liga.

Así pues, la XXV Conferencia Internacional aprobó por consenso y casi sin debate los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que están vigentes hoy en día[95].

Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Desde un comienzo, la Cruz Roja estimó necesario acatar algunos principios fundamentales dictados por los objetivos de la institución y por la índole de las actividades que se proponía acometer.

Dichos principios quedaron plasmados ampliamente en las resoluciones y votos de la Conferencia Constitutiva de octubre de 1863, así como en el artículo 6 del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864, que estipula:

> "Los militares heridos o enfermos serán recogidos y cuidados, sea cual fuere la nación a que pertenezcan".

A partir de entonces, fueron muchas las referencias a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja; así, en 1869, la Conferencia de Berlín pidió al Comité Internacional que se encargara de la salvaguardia y la difusión de esos principios[96]. Asimismo, para ser aceptadas en el Movimiento, las nuevas Sociedades Nacionales

93 *Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision*, Présenté par la Commission permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à la XVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 7 décembre 1951 (Document A.18/1952), roneografiado, 16 páginas.

94 *XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Toronto, julio-agosto 1952, Actas, Cruz Roja Canadiense, Toronto, pp. 33-40, 99-104 y 167-170.

95 Resolución XXXI, *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, du 23-31 de octubre de 1986, Informe*, pp. 121-122 y 169.

96 *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 80-84 y 264.

debían adherirse a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja[97]. Se había admitido la existencia de dichos principios y reconocido su autoridad.

Ahora bien, durante casi un siglo, se realizaron pocos esfuerzos para llegar a una definición coherente y universalmente aceptada de esos principios. En 1874, Gustave Moynier, presidente del CICR, hizo una primera tentativa de formular los principios de la Cruz Roja. Habiendo constatado que las Sociedades de la Cruz Roja estaban vinculadas por "la promesa que habían hecho de actuar conforme a ciertas normas idénticas", Moynier distinguía cuatro principios básicos: centralización, previsión, mutualidad y solidaridad[98].

Cuando revisó sus Estatutos después de la Primera Guerra Mundial, el CICR hizo mención de cuatro "principios fundamentales y uniformes que sientan las bases de la institución de la Cruz Roja, a saber: la imparcialidad, la independencia política, religiosa y económica, la universalidad de la Cruz Roja y la igualdad de los miembros que la componen"[99].

Sin embargo, esta enumeración no podía considerarse exhaustiva. Así pues, si bien se admitían la existencia y el carácter imperativo de los Principios Fundamentales, su formulación seguía siendo bastante imprecisa. La Cruz Roja no cesaba de reclamar su adhesión a normas fundamentales cuyo contenido, por lo visto, no estaba dispuesta a definir, o era incapaz de hacerlo.

Esta carencia iba a tener consecuencias desastrosas en el período entre las dos guerras y aun más durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho, se observaron los más graves desacatos de esas normas en algunas Sociedades Nacionales, sobre todo la Cruz Roja Alemana, a los cuales el Movimiento no tuvo la voluntad ni halló la forma de responder[100].

El Consejo de Gobernadores de la Liga[101] se ocupó de este asunto tras la Segunda Guerra Mundial. A los cuatro principios establecidos anteriormente, añadió otros trece, en los que se mezclaron desordenadamente los objetivos de la Cruz Roja, sus Principios Fundamentales y simples reglas de aplicación[102].

97 *Organisation générale et programme de la Croix-Rouge* (*D'après les décisions prises dans les Conférences internationales par les Fondateurs et les Représentants de cette Institution*), segunda edición, CICR, Ginebra, 1898, pp. 25-26.

98 Gustave Moynier, 'Ce que c'est que la Croix-Rouge', en *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N.º 21, enero de 1875, pp. 1-8; André Durand, 'Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier', en *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, editado por Christophe Swinarski, CICR, Ginebra, y Martinus Nijhoff, La Haya, 1984, pp. 861-873.

99 'Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10 mars 1921, article 3', en *RICR*, N.º 28, abril de 1921, pp. 379-380.

100 Con respecto a la situación de la Cruz Roja Alemana durante la Segunda Guerra Mundial, v.: Dieter Riesenberger, *Das Deutsche Rote Kreuz, Eine Geschichte 1864-1990,* Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2002, en particular pp. 269-371; Birgitt Morgenbrod y Stephanie Merkenich, *Das Deutsche Rote Kreuz unter der NS-Diktatur, 1933-1945*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2008.

101 Hoy, Asamblea General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

102 Consejo de Gobernadores, XIX Sesión, Oxford, 1946, Resolución XII, revisada por la resolución VII de la XX Sesión, Estocolmo, 1948, *Manual de la Cruz Roja Internacional*, duodécima edición, CICR–Liga, Ginebra, 1983, pp. 551-552.

La Conferencia de Toronto refrendó esta nueva enumeración, subrayando al mismo tiempo que los cuatro principios establecidos anteriormente constituían "la piedra angular de la Cruz Roja", lo que no hizo más que aumentar la confusión[103].

Puesto que se había decidido iniciar el proceso de formulación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja, era necesario encontrar un enunciado que pudiera contar con el asentimiento general. A tal finalidad, la Comisión Permanente designó una Comisión Mixta del CICR y la Liga.

Fundándose en las resoluciones de las Conferencias anteriores y, sobre todo, en los aportes de Max Huber y Jean Pictet, que habían logrado que se realizaran progresos decisivos en ese asunto[104], la Comisión redactó un proyecto de siete artículos que se comunicó a todas las Sociedades Nacionales y que fue aprobado unánimemente por el Consejo de Delegados reunido en Praga el año 1961[105]. Dicho proyecto se transmitió luego a la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Viena en 1965, que lo aprobó por unanimidad con el título de *"Proclamación de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja"*[106].

Desde entonces, los Principios Fundamentales —cuya lectura solemne se hace en la ceremonia de apertura de cada Conferencia Internacional— han sido reconocidos como la carta fundamental del Movimiento y su autoridad no ha sido cuestionada.

En el proceso de revisión de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, la proclamación de los Principios Fundamentales —cuya formulación no ha tenido ninguna modificación salvo la sustitución de *"Cruz Roja"* por *"Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja"*— se incorporó en el preámbulo de los nuevos Estatutos del Movimiento[107]. Esta posición confirma el carácter normativo de los Principios Fundamentales, así como su preeminencia en el derecho de la Cruz Roja.

En su fallo del 27 de junio de 1986 en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra este país, la Corte Internacional de Justicia reconoció sin ambigüedad que los Principios Fundamentales de la Cruz Roja son oponibles para los Estados cuando éstos intervienen con el fin de prestar una asistencia humanitaria:

> "Un elemento esencial de la ayuda humanitaria es que ha de prestarse 'sin discriminación' alguna. En opinión de la Corte, para no tener el carácter

103 Resolución X, XVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Actas, pp. 116-117 y 152.

104 Max Huber, *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1954; Jean S. Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, Ginebra, CICR, 1955.

105 *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961*, p. 48. Durante el Consejo de Delegados, hubó un solo debate a raíz de la intervención del presidente de la Alianza de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de la URSS. El debate versó sobre el papel de la Cruz Roja en relación con la preservación de la paz, mencionado en el marco del principio de humanidad.

106 Resolución VIII, *XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Informe final,* pp. 54-55 y104-105; Hans Haug, con la colaboración de de Hans-Peter Gasser, Jean Pascalis, Françoise Perret y Jean-Pierre Robert-Tissot, *Humanité pour tous : Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berna, Stuttgart y Viena, Éditions Paul Haupt, y Ginebra, Instituto Henry-Dunant, 1993, pp. 443-494.

107 *RICR*, N.º 79, enero-febrero de 1987, pp. 27-28; *Manual, op. cit.* nota 4, pp. 431-432.

de una intervención condenable en los asuntos internos de otro Estado, la 'asistencia humanitaria' no sólo debe limitarse a los fines consagrados por la práctica de la Cruz Roja, es decir 'prevenir y aliviar los sufrimientos humanos' y 'proteger la vida y la salud [y] hacer respetar a la persona humana', sino que también, y sobre todo, debe prodigarse sin discriminación a toda personas necesitada..."[108].

Por consiguiente, la Corte Internacional de Justicia reconoció la fuerza obligatoria de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja. Así pues, los Estados no sólo están comprometidos a permitir que las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se atengan a ellos, sino que esos principios también pueden ser una fuente de obligaciones para los propios Estados cuando éstos pretenden desplegar una actividad humanitaria.

La articulación de la acción humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados

Dada su composición, la Conferencia Internacional constituye un foro privilegiado de diálogo sobre la articulación de la acción humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados. En grados diversos, esta cuestión se abordó en la mayoría de las Conferencias Internacionales. La XXX Conferencia Internacional aprobó una importante resolución relativa a la "*Especificidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario*"[109].

Asimismo, todo el debate relativo a la cuestión del emblema puso en tela de juicio la relación entre los componentes del Movimiento y los Estados, pues son los mismos emblemas que se utilizan para la protección de los servicios sanitarios en caso de guerra y para la identificación del personal y de los bienes de las Sociedades Nacionales, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz[110].

La aplicación del derecho humanitario

La Conferencia Internacional ha contribuido de una manera demasiado importante al desarrollo del derecho internacional humanitario como para poder desinteresarse de su aplicación.

108 Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, *C. I. J. Recueil 1986*, pp. 14-150, *ad* p. 115.

109 Resolución 2, *Juntos por la humanidad, XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007, Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 23-24 de noviembre de 2007, Resoluciones*, CICR – Federación, Ginebra, 2008, pp. 78-80.

110 Con respecto a esta cuestión, v. nuestro estudio: *Cruz Roja, Media Luna Roja, Cristal Rojo*, CICR, Ginebra, noviembre de 2007.

De hecho, el CICR no sólo ha presentado a cada Conferencia Internacional un informe sobre sus actividades, sino que también ha aprovechado ese foro de diálogo entre los componentes del Movimiento y los Estados para hacer un balance de la aplicación del derecho internacional humanitario[111]. La declaración del presidente del CICR siempre ha sido uno de los momentos culminantes de la Conferencia Internacional.

Esta cuestión a menudo ha dado lugar a debates homéricos en la Conferencia, sobre todo cuando se han analizado situaciones específicas. En efecto, algunas delegaciones han aprovechado la ocasión del informe de actividad del CICR para denunciar las violaciones cometidas contra las normas humanitarias por tal o cual Estado. Las tensiones que han dividido a la comunidad internacional han hecho, pues, irrupción en la Conferencia, como fue el caso con las cuestiones de participación.

No obstante, esos debates son necesarios y la experiencia ha demostrado que numerosos Estados se preparan cuidadosamente para afrontar a sus pares en la próxima Conferencia Internacional. El CICR, por su parte, otorga una gran importancia a esta oportunidad de dialogar con los Estados respecto de la aplicación del derecho internacional humanitario.

Aunque las resoluciones que la Conferencia puede aprobar a ese respecto no son obligatorias para las partes en el conflicto, también es verdad que constituyen una toma de posición de la comunidad internacional que las partes en el conflicto deben tener en cuenta. Un llamamiento de la Conferencia Internacional con miras a respetar el derecho humanitario no puede dejar indiferente a nadie, sobre todo si es aprobado por unanimidad.

Además, las resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional han permitido a veces zanjar controversias sobre la interpretación de los Convenios de Ginebra.

Así pues, tras la insurrección húngara y la intervención soviética del 4 de noviembre de 1956, que obligaron a tomar el camino del exilio a cerca de 200.000 húngaros, surgió una controversia entre el Gobierno de Budapest y los de los países de acogida de los refugiados húngaros con respecto a la reunión de los familiares.

Si bien los países de acogida pidieron que las reuniones de familiares se efectuaran ya sea en Hungría o bien en uno de los países de acogida según la voluntad de las personas interesadas o, en el caso de los niños, según la voluntad del jefe de familia, el Gobierno húngaro decidió dar prioridad al retorno de los refugiados a Hungría y se negó a tomar parte en cualquier discusión sobre la posibilidad de emigración.

111 A título de ejemplo, mencionamos dos importantes informes que el CICR presentó a la XXVIII y luego a la XXX Conferencia Internacional: XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2-6 de diciembre de 2003, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, septiembre de 2003, 83 páginas; XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007, *El derecho internacional humanitario y los desafíos en los conflictos armados contemporáneos*, informe preparado por Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, octubre de 2007 (30IC/07/8.4), 74 páginas. Ambos informes pueden consultarse en el sitio web del CICR: www.cicr.org/spa, sección: "Derecho humanitario", subsección: "Reafirmación y desarrollo".

Reunida en Nueva Delhi el año 1957, la XIX Conferencia Internacional zanjó la cuestión aprobando una importante resolución, en la cual hace un llamamiento a todas las Sociedades Nacionales y a todos los gobiernos *"para que faciliten por todos los medios posibles la reunión tanto de niños como de adultos con sus familias respectivas, de conformidad con los deseos de tales personas, y cuando se trate de niños menores, de acuerdo con el cabeza de familia reconocido, sea cual fuere el lugar donde esté domiciliado*"[112].

Asimismo, durante la guerra de Argelia, las autoridades francesas impusieron un verdadero "bloqueo sanitario" a las regiones controladas por la insurrección[113]. Conforme a su resolución XVII, la Conferencia de Nueva Delhi pidió que:

> "a) los heridos sean cuidados sin discriminación y los médicos no sean inquietados de ninguna manera a causa de los cuidados que se vean obligados a prestar en estas circunstancias,
> b) sea respetado el principio sagrado del secreto médico,
> c) no se ponga ninguna restricción a la venta y a la libre circulación de los medicamentos, diferente de las previstas por la legislación internacional, quedando entendido que estos medicamentos serán utilizados para fines exclusivamente terapéuticos…"[114].

La Conferencia tiene, pues, la competencia de interpretar las normas de derecho humanitario. No obstante, sólo las resoluciones aprobadas unánimemente pueden calificarse de interpretación auténtica y sólo esas resoluciones pueden considerarse que dan una interpretación que es obligatoria para los Estados.

Una mirada al futuro

La historia de por sí tiene un valor pero el hecho de examinar el pasado también debe ser una forma de comprender mejor el presente y preparar el futuro.

¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la Conferencia Internacional?

Ninguna bola de cristal nos puede predecir hoy cuáles serán los principales problemas de participación o de fondo a los que se verán confrontadas las Conferencias Internacionales en el futuro. Sin embargo, basándose en el estudio del pasado, podemos reconocer siete cuestiones que se plantearán ineludiblemente en el futuro:

112 Resolución XX, *XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas,* pp. 163-164

113 Todo envío de medicamentos a las zonas en poder de la insurrección estaba prohIbído y los médicos tenían la obligación de informar sobre las heridas sospechosas, lo que en realidad equivalía a prohibir a los insurrectos heridos que recibieran atención médica. Inversamente varios médicos de origen europeo cayeron en emboscadas o fueron víctimas de atentados.

114 Resolución XVII, *Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Nueva Delhi, octubre-noviembre de 1957, Actas,* pp. 107-108 y 163.

- el lugar de la reunión de la Conferencia Internacional;
- el período del año durante el cual se reúne la Conferencia Internacional;
- la participación de los Estados;
- la constitución de un órgano encargado de gestionar las crisis políticas;
- la organización de los trabajos;
- la elección de los miembros de la Comisión Permanente;
- la evolución del entorno.

El lugar de la Conferencia Internacional: Ginebra o…

Nada en los Estatutos del Movimiento obliga a la Conferencia a reunirse en Ginebra y, de hecho en el pasado, la Conferencia se ha celebrado a menudo en otras ciudades: París (1867), Berlín (1869), Karlsruhe (1887), Roma (1892), Viena (1897), San Petersburgo (1902), Londres (1907), Washington (1912), etc.

Celebrar la Conferencia en otra ciudad distinta de Ginebra es una manera eficaz de dar a conocer el Movimiento en las diferentes regiones del mundo. Si la Conferencia alcanza los objetivos para los cuales se ha convocado, ello permite también reforzar el perfil de la Sociedad Nacional anfitriona de la Conferencia.

No obstante, hay que reconocer que al aceptar las invitaciones de las Sociedades Nacionales para celebrar la Conferencia Internacional siguiente, el Movimiento no siempre ha tenido suerte. Así pues, la XIV Conferencia aceptó la invitación de la Cruz Roja Japonesa para celebrar la XV Conferencia en Tokio. Ésta se reunió en 1934 en la capital japonesa. Aunque no quedó constancia del suceso en las actas de la Conferencia, muchos delegados sintieron un profundo malestar ante la idea de reunirse en la capital de un país que había emprendido la conquista de otro país[115]. En respuesta a una invitación de la Cruz Roja Española, la XV decidió que la Conferencia siguiente tendría lugar en Madrid, el año 1938, pero tuvo que celebrarse en Londres debido a la guerra civil que desgarraba a España. Asimismo, la XVII Conferencia Internacional aceptó la invitación de la Cruz Roja Americana para celebrar la Conferencia siguiente en Washington en 1952, pero finalmente se reunió en Toronto puesto que el Gobierno de Estados Unidos se negaba a otorgar visados a los representantes de la República Popular de China.

Además, la XXII Conferencia se reunió en Teherán en 1973, la XXIII en Bucarest en 1977 y la XXIV en Manila en 1981. Esas Conferencias fueron inauguradas respectivamente por el Sha de Irán, Nicolae Ceausescu y Ferdinand Marcos, cuyas fotografías y discursos figuran debidamente en las actas de esas conferencias. Existen, pues, claras ventajas para celebrar la Conferencia en Ginebra. Por un lado, se evita lo delicado que es tener que elegir si varias Sociedades Nacionales proponen acoger la Conferencia Internacional. Se evita asimismo el riesgo de reunirse en

115 Entre 1931 y 1933, Japón había invadido las provincias chinas de Manchuria y Jehol y había reunido esas dos provincias para formar el Estado títere de "Manchukuo". Para obligar a China a que renunciara al boicot impuesto a los productos japoneses, Japón también había ocupado la región de Shangai. El 31 de mayo de 1933, un armisticio había puesto fin a los enfrentamientos, pero cada uno sabía que se trataba solamente de una tregua y que las hostilidades podían reanudarse en cualquier momento.

un país que puede exhibir una lamentable reputación en el ámbito de los derechos humanos o que se encuentre implicado en un conflicto armado. El cuerpo diplomático en Ginebra está acostumbrado a la práctica de la diplomacia multilateral y conoce las cuestiones humanitarias, que está abordando durante todo el año y, por ende, puede participar en la preparación de la Conferencia Internacional[116].

Por último, la celebración de la Conferencia Internacional en Ginebra simplifica los preparativos de la misma y reduce los gastos de transporte y desplazamiento para el CICR y la Federación, que ponen a disposición de la Conferencia lo esencial de la secretaría de la Conferencia.

De hecho, la XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX Conferencia se celebraron en Ginebra. ¿Habría que consagrar esta práctica en los Estatutos del Movimiento? Proponerlo sería un desacierto de parte del CICR y la Federación ya que ello se podría considerar como una forma de arrogancia o la voluntad de arrogarse un monopolio. En opinión nuestra, hay que dejar simplemente que la práctica consolide una tradición que está imponiéndose.

El período del año en el que se reúne la Conferencia Internacional

Todas las reuniones de la Conferencia convocadas desde la XIX Conferencia Internacional, celebrada en Nueva Delhi, el mes de noviembre de 1957, han tenido lugar en otoño, cuando la atención de los gobiernos ya está centrada en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¿No sería aconsejable que el Movimiento examinara la posibilidad de celebrar la Conferencia Internacional en primavera en fechas que evidentemente no coincidan con la reunión anual del Consejo de Derechos Humanos?[117]

La participación de los Estados

Algunos observadores vieron en la participación de los Estados en la Conferencia Internacional una amenaza para la independencia del Movimiento.

Existe, en realidad, una contradicción entre la disposición de los Estatutos que define a la Conferencia Internacional como *"la más alta autoridad deliberante del Movimiento"*[118] y el hecho de que la mitad de los miembros de la Conferencia son representantes gubernamentales que no pertenecen al Movimiento. ¿Qué parlamento aceptaría admitir a delegados que no fueran miembros del parlamento en cuestión?

Además, aunque los Estatutos disponen que *"todos los participantes en la Conferencia Internacional deben respetar los Principios Fundamentales"*[119], la participación de los Estados ha desembocado a menudo en una politización de la Conferencia

116 Los argumentos a favor de celebrar la Conferencia Internacional en Ginebra no se aplican al Consejo de Delegados ya que los Estados no participan en él.

117 Agradecemos a la Sra.Angela Gussing Sapina, directora adjunta de Actividades Operacionales del CICR, esta propuesta tan simple y, a la vez, tan útil.

118 Art. 8, Estatutos.

119 Art. 11.4, Estatutos.

Internacional y en debates netamente políticos, sobre todo en lo relativo a la representación de tal o cual Estado o de tal o cual entidad política.

Recordemos que el asunto de la representación de China, Sudáfrica y Palestina envenenó los debates de la XVIII, XIX y XXV Conferencia Internacional y forzó a la Comisión Permanente a aplazar las Conferencias previstas en 1963 y 1991.

A lo largo de toda la guerra fría, algunas Sociedades Nacionales jamás se habrían atrevido a desviarse de la postura de su gobierno. De hecho, lo único que hacían los representantes de esas Sociedades era reiterar la postura de su gobierno. En algunos casos, la misma persona dirigía la delegación gubernamental y la de la Sociedad Nacional del país en cuestión.

No obstante, la participación de los Estados ha desempeñado un papel importante, particularmente en los ámbitos siguientes:

- el desarrollo del derecho internacional humanitario: no cabe duda de que la Conferencia ha contribuido a todas las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario, gracias a que constituye un importante lugar de diálogo entre el Movimiento y los Estados;
- el respeto del derecho internacional humanitario: cada Conferencia permite un diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados en el ámbito del derecho humanitario;
- el desarrollo de la acción humanitaria y la articulación de la acción de los componentes del Movimiento y la de los Estados[120].

El Movimiento, por su parte, otorga una gran importancia a la participación de los Estados en la Conferencia Internacional. Considera que ello es un aspecto esencial de su especificidad, del estatuto que le es propio y de la eficacia de la acción que lleva a cabo.

Varias organizaciones humanitarias exteriores al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja toman parte en la Conferencia Internacional en calidad de observadores por la presencia de los gobiernos y ha quedado demostrado que muchas casi tienen envidia del Movimiento porque dispone de este foro único.

De hecho, en 140 años, la Conferencia Internacional nunca ha debatido una propuesta con miras a modificar su composición.

En la XXIX Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra en junio de 2006, varias delegaciones de Sociedades Nacionales dieron muestras de su independencia distanciándose de la posición de su gobierno, particularmente en las votaciones por llamamiento nominal.

120 En cuanto al cometido de los gobiernos en el marco de la Conferencia Internacional, v. en particular el artículo siguiente: Thomas Kupfer y Georg Stein, 'The Role of Governments at International Conferences of the Red Cross and Red Crescent', en*: Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands,* pp. 107-118.

Hacia la constitución de un órgano encargado de gestionar las crisis políticas

La Comisión Permanente *"prepara la siguiente Conferencia Internacional"*[121] y, a tales efectos, elabora la lista de los participantes[122]. Evidentemente, cada vez que surge una controversia respecto del derecho de un Estado o de una organización no estatal a participar en la Conferencia como miembro o como observador, se plantea una cuestión política.

Ahora bien, en su calidad de órgano del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Comisión Permanente está vinculada por el principio de neutralidad que le prohíbe tomar partido en cualquier controversia de índole política y, por lo tanto, no puede zanjar una controversia de esa naturaleza. Así pues, la composición de la Comisión no se aviene con las responsabilidades que le son atribuidas, lo que Yves Sandoz, que fue durante muchos años director del CICR y miembro de la Comisión Permanente, destacó mediante una expresiva imagen:

> "Equilibrista y malabarista a la vez, la Comisión Permanente debe hacer acrobacias con la política sin quemarse, a fin de sortearla antes de comenzar la Conferencia"[123].

Sin embargo, no es posible *"sortear la política antes de comenzar la Conferencia"* como lo pusieron en evidencia los debates sobre la representación de China, la suspensión de la delegación gubernamental sudafricana y la participación de Palestina. En realidad, la política terminó escamoteando la Conferencia.

A pesar de que las dificultades de esta índole no entorpecieron los trabajos de las últimas cinco Conferencias Internacionales, sin duda se replantearán en algún momento en el futuro.

Si el Movimiento desea precaverse de tales dificultades, sería conveniente que instaurara un procedimiento o un mecanismo que permitiera resolver eventuales controversias ligadas a cuestiones de participación[124].

Es evidente que corresponde a los Estados zanjar una cuestión de esa índole y a tales efectos pueden preverse las dos soluciones que se mencionan a continuación.

121 Art. 18.1, Estatutos.

122 Por una extraña inconsecuencia, los Estatutos del Movimiento disponen que la Comisión Permanente *"hace, por consenso, una lista de los observadores"* (art.18.1.d), pero no hacen mención del establecimiento de la lista de participantes (Estados y Sociedades Nacionales). Dado que esta cuestión no se especifica en ninguna atribución de competencia, está claro que forma parte de la competencia general de la Comisión Permanente de preparar *"la siguiente Conferencia Internacional"* (art.18.1, Estatutos).

123 Yves Sandoz, *op. cit.*, note 41 p. 602.

124 Instaurar un mecanismo o un procedimiento que permita zanjar eventuales cuestiones de participación cuando ninguna cuestión de esa índole se plantea es evidentemente muchísimo más fácil que cuando se está confrontado a ella. De hecho, desde el momento en que surge tal controversia, los diferentes actores definen su posición sin ninguna consideración del interés general.

- Sea la creación de una "comisión diplomática" integrada por un número limitado de representantes gubernamentales. Esta comisión sería elegida por la Conferencia Internacional y se encargaría de apoyar a la Comisión Permanente para preparar la Conferencia siguiente. La Comisión Permanente podría presentar a esta comisión toda controversia relacionada con el envío de las invitaciones.
- Sea la creación de un auténtico comité de verificación de poderes, integrado por delegados gubernamentales y cuya tarea sería zanjar toda controversia relacionada con la participación o la representación de un Estado o de una entidad no estatal.

El artículo 10.8 de los Estatutos del Movimiento permite, sin duda alguna, a la Conferencia constituir un auténtico comité de verificación de poderes[125].

No obstante, la creación de una comisión diplomática elegida por la Conferencia Internacional para prestar apoyo a la Comisión Permanente en la preparación de la Conferencia siguiente necesitaría, en nuestra opinión, una revisión de los Estatutos. En efecto, el artículo 10.8 permite a la Conferencia crear órganos auxiliares para el período de sus sesiones. Los Estatutos no autorizan a la Conferencia Internacional constituir un órgano auxiliar que continuaría funcionando hasta la Conferencia siguiente.

Para preparar las últimas Conferencias, la Comisión Permanente constituyó un grupo de embajadores que se encargó de realizar consultas sobre cuestiones de procedimiento y de fondo. Dichos grupo prestó servicios inestimables. Sin embargo, no fue elegido por la Conferencia sino que lo formó la Comisión para apoyarla. Por lo tanto, no tenía la autoridad que le hubiera permitido zanjar, en nombre de la Conferencia, una eventual controversia sobre una cuestión de participación.

La organización de los trabajos

Dieciséis Sociedades Nacionales y nueve gobiernos participaron en la I Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en París el año 1867[126]. Un total de 56 Sociedades Nacionales y 45 delegaciones gubernamentales tomaron parte en la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en La Haya el año 1928, que aprobó los Estatutos de la Cruz Roja Internacional[127]. En la XXX Conferencia Internacional, reunida en Ginebra en noviembre de 2007, había cerca de 1.800 delegados que representaban a 178 Sociedades Nacionales, 166 Estados y 65 observadores[128].

Estas cifras hablan por sí solas: la Conferencia Internacional ha sido víctima de su propio éxito o, al menos, del interés que ha suscitado. A fin de que

125 Conforme a lo estipulado en el art.10. 8 de los Estatutos, *"La Conferencia Internacional puede crear, de conformidad con el Reglamento, órganos auxiliares para el período de sus sesiones"*.

126 Pierre Boissier, *op.cit.* nota 3, p. 275.

127 *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, pp. 21-27.

128 Mensaje de la secretaría de la Comisión Permanente al autor del presente artículo, 3 de junio de 2009.

cada delegación pueda expresarse por lo menos una vez, es indispensable limitar el tiempo de uso de la palabra. Así, los debates en sesión plenaria han dado paso a una sucesión de breves declaraciones preparadas con antelación y, a menudo, repetitivas. La Conferencia ha dejado de ser un lugar de debate y numerosos delegados se van de Ginebra sin haber siquiera podido expresarse, aunque hubiese sido una sola vez.

Además, la experiencia ha demostrado que es imposible llegar a un acuerdo sobre los proyectos presentados a la Conferencia Internacional si dichos proyectos no han sido objeto de detenidas consultas e incluso de una verdadera negociación antes de la apertura de la Conferencia. Los delegados que no han participado en esos trabajos previamente tienen la impresión de que la verdadera negociación ya ha tenido lugar antes de la Conferencia y que los dados están trucados.

Sólo el Comité de Redacción, que se encarga de dar el último toque a los proyectos de resolución presentados a la Conferencia, sigue siendo un auténtico foro de negociación. Ahora bien, la mayoría de las Sociedades Nacionales temen tomar parte en los trabajos del Comité de Redacción, dominados por diplomáticos acostumbrados a la práctica de la negociación multilateral.

¿Qué solución adoptar?

Se ha pensado prolongar la duración de la Conferencia pero el interés de las delegaciones decae rápidamente. Muchos delegados se van de Ginebra antes de que terminen los trabajos, mientras que otros llegan solamente para la negociación final.

Se ha pensado fraccionar la Conferencia en comisiones que funcionarían simultáneamente para que un mayor número de delegaciones pueda hacer uso de la palabra. Sin embargo, las delegaciones de los países en desarrollo situados lejos de Ginebra rechazan esta solución porque no pueden enviar a muchos delegados a Ginebra y, por lo tanto, no pueden seguir los trabajos de todas las comisiones, mientras que otras delegaciones pueden participar en todas ellas a la vez. Se pone así en tela de juicio el principio de igualdad de las delegaciones.

Hay que reconocer que el Movimiento no ha logrado hallar una verdadera fórmula que permita expresarse a todas las delegaciones y restablecer un auténtico foro de debates.

La fórmula de los talleres utilizada en la XXVII, XXVIII y XXX Conferencia Internacional permitió, sin duda alguna, a un gran número de delegaciones tomar parte en las reflexiones, pero por definición en esos talleres no se toman decisiones. Su actividad se realizó al margen de las deliberaciones del Comité de Redacción, que es el verdadero lugar de negociación.

Otra solución —que en nuestra opinión es la más promisoria— sería reforzar la función del Consejo de Delegados para que se convierta realmente en la más alta autoridad deliberante del Movimiento y departir, en ese marco, los asuntos esenciales de interés para el Movimiento, en particular cuando el Consejo se reúne en el intervalo de dos Conferencias Internacionales. El Movimiento podría presentar luego sus decisiones ante la Conferencia misma. El CICR, las Sociedades Nacionales y la Federación podrían aprovechar el intervalo de dos años que separa

el Consejo de Delegados de la Conferencia para dar a conocer a los Estados las decisiones tomadas en el Consejo, que se examinarían posteriormente con los Estados en la Conferencia siguiente[129].

Restablecer la Conferencia en su función de lugar de diálogo y de formulación de las políticas esenciales para el Movimiento y la comunidad internacional es, sin duda, el más importante de los desafíos que deberán encarar los organizadores de las próximas Conferencias.

La elección de los miembros de la Comisión Permanente

El artículo 10.4 de los Estatutos del Movimiento dispone que la Conferencia Internacional elige a título personal a cinco miembros de la Comisión Permanente *"teniendo en cuenta sus cualidades personales y el principio de una equitativa repartición geográfica"*[130]. Sin embargo, el modo de elección de los miembros de la Comisión no refleja en absoluto esa preocupación por el principio de repartición geográfica equitativa puesto que hay una sola circunscripción. En la práctica, el respeto de ese principio depende en gran medida de la capacidad de cada uno de los grupos regionales para ponerse de acuerdo en un solo candidato. Así, ni la XXVII ni la XXVIII Conferencia Internacional eligió a un representante africano porque el grupo africano no logró llegar a un acuerdo para presentar a un solo candidato[131].

No cabe duda de que será necesario reexaminar esta cuestión el día en que se decida revisar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento. Se podría prever la creación de circunscripciones separadas, por ejemplo, refiriéndose a los grupos regionales de la Federación.

No obstante, es necesario evitar un aumento del número de miembros de la Comisión Permanente, so pena de menoscabar la eficacia de este órgano[132].

La misma Conferencia en otro entorno

En 140 años, la Conferencia Internacional ha atravesado innumerables tempestades, entre ellas dos guerras mundiales, sin que los elementos fundamentales de su composición o de sus competencias se hayan alterado salvo con respecto al número de sus miembros. Sin embargo, el entorno en el que realiza su labor ha sufrido profundos cambios, en particular en el transcurso de los últimos años. El

129 Agradecemos a la Sra. Marion Harroff-Tavel, asesora diplomática del CICR, que releyó atentamente este artículo y nos hizo parte de esta propuesta.

130 Art. 10.4, Estatutos.

131 *XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 31 de octubre–6 de noviembre de 1999, Informe*, CICR - Federación, Ginebra, 2000, p. 167; *XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2003, Informe*, pp. 293.

132 En estos últimos años, varias personas, entre ellas miembros de la Comisión Permanente, han propuesto elevar el número de miembros de ésta a fin de mejorar la representación de las Sociedades Nacionales, cuyo número ha aumentado a lo largo de los años. Sin embargo, representar a las Sociedades Nacionales es la principal misión de la Federación, por lo que sería absurdo transformar a la Comisión Permanente en una segunda federación, lo que implicaría establecer un órgano de coordinación entre ambas entidades.

centro de gravedad del debate relativo al derecho internacional humanitario tiende, en efecto, a desplazarse hacia a los organismos de las Naciones Unidas y, en particular, hacia el Consejo de Derechos Humanos.

Si bien es alentador constatar que los Estados se preocupan más que en el pasado del cumplimiento de los convenios humanitarios que se comprometieron a respetar y hacer respetar, el mayor interés que se presta a esas cuestiones en el marco de las Naciones Unidas no debería conducir a una desvalorización de la Conferencia Internacional.

Preservar este encuentro cuatrienal con los Estados sigue siendo un desafío importante para el CICR, las Sociedades Nacionales y la Federación, para los cuales la Conferencia Internacional es aún un instrumento privilegiado de diplomacia humanitaria y un aspecto esencial de su especificidad.

Conclusiones

A pesar de las vicisitudes que no se pueden olvidar, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha recorrido 140 años de historia, que incluye dos guerras mundiales y cuarenta años de guerra fría.

Esta longevidad —notable para una institución internacional— evidencia por sí sola la trascendencia de la Conferencia Internacional que, gracias a los impulsos que ha dado al desarrollo del derecho internacional humanitario y de la acción humanitaria, ha servido a la humanidad. Mediante sus tomas de posición, la Conferencia Internacional ha señalado cada una de las etapas del desarrollo del derecho internacional humanitario.

Espacio de diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados, la Conferencia Internacional ha permitido definir los principios de la acción humanitaria y precisar la articulación de la labor humanitaria de los componentes del Movimiento con la de los Estados. La Conferencia ha ampliado los ámbitos de actividad de las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cabe recordar, por ejemplo, la resolución IV/3 de la Conferencia de Berlín relativa a la creación de la Agencia, la resolución VI de la Conferencia de Washington relativa a la protección de los prisioneros de guerra, la resolución XIV de la X Conferencia relativa a la acción de la Cruz Roja en caso de guerra civil y la resolución X de la XX Conferencia relativa a la función de la Cruz Roja en el ámbito de la preservación de la paz.

Mediante sus resoluciones, la Conferencia no sólo ha ido ampliando progresivamente las competencias del Movimiento sino que sobre todo ha contribuido a dar a la acción humanitaria, que nace de las iniciativas de la sociedad civil y de las expectativas de la opinión pública, un lugar entre las prioridades de los gobiernos.

Para el CICR, la Conferencia Internacional constituye un foro esencial de diálogo con los Estados, un apoyo para el desarrollo del derecho humanitario y un instrumento privilegiado de diplomacia humanitaria. Ha permitido realzar el lugar que se otorga a las cuestiones humanitarias entre las prioridades de los Estados y ha constituido un importante vector de movilización humanitaria.

Para el futuro, quizás, el desafío mayor sea encontrar la manera de asumir las consecuencias de este éxito y, concretamente, restaurar la función primera de la Conferencia Internacional como lugar de debate entre los Estados y los componentes del Movimiento.

Diciembre de 2009, N.º 876 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La importancia de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para las Sociedades Nacionales: fundamental en la teoría y en la práctica

Michael Meyer*

Michael Meyer es jefe de Derecho Internacional de la Cruz Roja Británica.

Resumen

La Conferencia Internacional se basa, en particular, en el papel ampliamente establecido de las Sociedades Nacionales como auxiliares y socias de los Estados. La importancia de la Conferencia se deduce claramente de los Estatutos del Movimiento. En la práctica, no todas las Sociedades Nacionales han aprovechado plenamente las oportunidades que ofrece la Conferencia Internacional para interactuar y entablar relaciones con sus propias autoridades. En este artículo se presentan maneras prácticas de ayudar a las Sociedades Nacionales a participar más activamente en la Conferencia y a aprovechar sus beneficios en mayor medida. La Conferencia Internacional misma podría reforzar su importancia haciendo mejor uso de su función específica con respecto al derecho internacional humanitario.

***

* Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor y no necesariamente reflejan las de la Cruz Roja Británica

La importancia fundamental de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para las Sociedades Nacionales[1] queda clara en el texto de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La Conferencia Internacional es "la más alta autoridad deliberante del Movimiento". Reúne delegaciones de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Las Sociedades Nacionales no sólo son miembros del Movimiento sino que también son miembros plenos de la Conferencia Internacional, con los mismos derechos que las delegaciones de los Estados (y que las delegaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). La importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales debería, por tanto, ser axiomática.

No obstante, al igual que en otros ámbitos de la actividad humana, la teoría jurídica no siempre se aplica en la práctica, y en la actitud de las Sociedades Nacionales frente a la Conferencia Internacional y en sus modos de interacción con ella se observan diferencias significativas.

El objetivo de este artículo es mostrar la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales. Proponemos algunas formas prácticas para que las Sociedades Nacionales optimicen las ventajas que les ofrece la Conferencia y explicamos por qué esa optimización es de su interés.

Sería presuntuoso, y excedería el conocimiento y la experiencia del autor, intentar representar a la totalidad de las Sociedades Nacionales. Cada una de las 186 Sociedades Nacionales reconocidas opera en su propio contexto nacional y tiene sus propias experiencias significativas. No obstante, comparten ciertas características en lo que atañe a la Conferencia Internacional que pueden ser útiles e importantes para todas las Sociedades Nacionales. Para la redacción de este artículo, el autor se ha basado en la experiencia adquirida durante más de veinticinco años de labor en la Cruz Roja Británica, experiencia a la que hará referencia cuando lo considere pertinente. El autor también espera demostrar que, sin la Conferencia Internacional, la defensa de los intereses de la Sociedad Nacional de su país no sería tan eficaz.

Importancia histórica: colaboración entre organizaciones públicas y privadas para la acción humanitaria

El concepto fundamental de la Conferencia Internacional —reunión entre representantes de los Estados y de organizaciones privadas para considerar cuestiones

1 En este artículo, "Sociedades Nacionales" hace referencia a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconocidas y a la Sociedad Nacional Israelí, la Sociedad Israelí del Escudo Rojo de David (*Magen David Adom*). En la actualidad existen 186 Sociedades Nacionales reconocidas en todo el mundo. Hay, asimismo, una cantidad de Sociedades Nacionales no reconocidas, a las que a veces se denomina "Sociedades Nacionales en formación". La Conferencia Internacional es importante también para estas últimas. A modo de ejemplo, las condiciones para el reconocimiento de las Sociedades Nacionales fueron aprobadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja y, para ser reconocida por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, una Sociedad Nacional debe aceptar las políticas, las decisiones y las normas adoptadas por la Conferencia Internacional (v., por ejemplo, la Constitución de la Federación de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 8(1)(B)(c) y las Normas de Procedimiento relevantes, norma 2.2.d).

prácticas de temas humanitarios de interés mutuo y tomar decisiones al respecto— aparece ya en los orígenes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. De hecho, fue el medio utilizado por los fundadores del CICR para adoptar las propuestas que figuran en *Recuerdo de Solferino*[2], de Henry Dunant. La Conferencia Internacional celebrada en octubre de 1863 en Ginebra reunió a representantes de dieciséis gobiernos, cuatro organizaciones filantrópicas privadas y participantes que acudieron a título privado[3]. Fue la Conferencia fundacional del Movimiento, y entre sus recomendaciones se encontraba la de organizar Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[4]. La Conferencia Internacional de Ginebra de 1863 fue el preludio de la Conferencia Diplomática que tuvo lugar en agosto del siguiente año también en Ginebra, donde se firmó el Convenio para mejorar la situación de los militares heridos en campaña.

La participación de representantes de los ámbitos público y privado en la fundación de la Conferencia Internacional del Movimiento parecía lógica en ese momento[5]. El apoyo de los gobiernos era necesario para que las sociedades de socorro privadas pudieran llevar a cabo las actividades para las que habían sido constituidas. La más importante era ofrecer la colaboración de personal médico voluntario para que trabajara junto con las autoridades militares en el campo de batalla. Todas las Conferencias Internacionales posteriores han tenido el mismo carácter híbrido. Todas han reunido a representantes de sociedades de socorro privado, que hoy se denominan Sociedades Nacionales, y a representantes de gobiernos, es decir, de los Estados Partes en el Convenio de Ginebra original y sus elaboraciones posteriores[6].

Importancia estatutaria: la Conferencia Internacional en la teoría jurídica

Contexto general

La composición de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está establecida en los Estatutos del Movimiento Internacional de

2 Para leer más sobre la fundación de lo que luego sería el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, v. Pierre Boissier, *History of the International Committee of the Red Cross: From Solferino to Tsushima*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1985, pp. 7-83.

3 Ibíd., p. 70. La cantidad exacta de representantes varía según los distintos autores.

4 El art. 9 de las resoluciones de la Conferencia Internacional de Ginebra podría interpretarse de esta manera. La Conferencia de 1863 no fue una Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; la primera Conferencia Internacional, posteriormente denominada Conferencia Internacional de la Cruz Roja, se realizó en París en 1867.

5 François Bugnion, *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*, Oxford, Macmillan, 2003, p. 16.

6 El Comité Internacional de la Cruz Roja también ha participado en todas las Conferencias Internacionales y, a partir de su creación en 1919, también ha estado representada en ellas la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, que en la actualidad recibe el nombre de Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[7]. La relación entre los Estados y los componentes del Movimiento (incluidas las Sociedades Nacionales)[8] es tan importante en esa interacción, al igual que el papel de la Conferencia Internacional, que ambos están contemplados en la definición del Movimiento que figura en el artículo 1 de los Estatutos: "Los componentes del Movimiento se reúnen con los Estados Partes en los Convenios de Ginebra […] del 12 de agosto de 1949 en la Conferencia Internacional […]"[9]. El vínculo entre los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y el Movimiento que forma parte de la definición del artículo 1 ilustra la importancia de la relación tanto con los Estados (que participaron en la aprobación de los Estatutos) como con los componentes del Movimiento; la cooperación es esencial para ambos. Existe, entonces, un vínculo institucional entre los Estados y el Movimiento, que se hace evidente en la participación de los Estados en la Conferencia Internacional, el órgano estatutario superior del Movimiento.

El vínculo institucional en el ámbito internacional se reproduce y fortalece en el plano nacional, donde, como condición para el reconocimiento, una Sociedad Nacional debe ser reconocida por el gobierno legítimo de su país como una sociedad de socorro voluntario, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario[10]. Para ello, se necesita la aprobación de un decreto o una ley[11].

El artículo 2 de los Estatutos trata de las relaciones entre los Estados y los componentes del Movimiento. Su relevancia para el análisis de la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales reside principalmente en dos cuestiones. En primer lugar, en el artículo se mencionan los fundamentos para la cooperación entre los Estados y los componentes del Movimiento; por ejemplo, en las resoluciones de la Conferencia Internacional[12]. De modo más general, el artículo 2 aparece mencionado en el artículo 8 de los Estatutos del Movimiento, donde contribuye a esclarecer la razón por la cual los Estados participan en la Conferencia Internacional. El pasaje pertinente del artículo 8 establece: "En la

7 Art. 9. Los Estatutos más recientes fueron aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 1986. El nombre "Conferencia Internacional de la Cruz Roja" fue reemplazado por "Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja". Posteriormente, la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reformó los Estatutos en 1995 y la XXIX Conferencia hizo lo propio en 2006. Los Estatutos están disponibles en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/statutes-movement-220506 (consultado el 13 de octubre de 2009).

8 El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja consta de tres componentes: las Sociedades Nacionales reconocidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

9 Art. 1(3). Todos los Estados son partes en los Convenios de Ginebra de 1949, que, por lo tanto, gozan de aceptación universal. Asimismo, todos los Estados tienen derecho a participar en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

10 Ibíd., art. 4(3).

11 En Estados con una tradición de derecho consuetudinario, así como en algunos otros Estados, una Sociedad Nacional suele establecerse mediante una norma denominada Ley de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja o Ley de Reconocimiento. Entre los casos de este tipo se encuentran la Ley de Incorporación de la Sociedad de la Media Luna Roja de Brunei, de 1983, la Ley de la Sociedad de la Cruz Roja de Jamaica, de 1964, y la Ley de la Sociedad de la Cruz Roja de Sudáfrica y de Protección Jurídica de Ciertos Emblemas, de 2007.

12 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 2(1).

Conferencia Internacional, los representantes de los componentes del Movimiento se reúnen con los representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra, asumiendo éstos sus responsabilidades según dichos Convenios y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2 […]". Con respecto a la última frase de la cita, "y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2", vale la pena destacar, desde la perspectiva de una Sociedad Nacional, que el artículo 2 recomienda que todo Estado estimule la fundación de una Sociedad Nacional en su territorio y favorezca su desarrollo[13]. De este modo, una Sociedad Nacional puede solicitar ayuda al Estado para su desarrollo, tanto en términos de capacidad operacional como en la creación de un clima que favorezca el establecimiento de su base jurídica, cuestiones que deben formar parte de las consideraciones de los Estados cuando éstos participan en la Conferencia Internacional.

Cuando participan en la Conferencia Internacional, los Estados y las Sociedades Nacionales deben tener en cuenta las cláusulas adicionales del artículo 2. El artículo 2(3) contempla el apoyo mutuo entre Estados y componentes del Movimiento: "Los Estados, en particular los que han reconocido a la Sociedad Nacional constituida en su territorio, apoyan, siempre que es posible, la acción de los componentes del Movimiento. Estos componentes, a su vez, de conformidad con los respectivos Estatutos, y en la medida de lo posible, apoyan las actividades humanitarias de los Estados". En la práctica, el apoyo que da un Estado a la Sociedad Nacional constituida en su territorio será distinto del que brinde a otras Sociedades Nacionales, al CICR o a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La relación es diferente. Así, la Sociedad Nacional del país, en su papel auxiliar, apoya las actividades humanitarias del Estado y las autoridades nacionales pueden asignarle misiones apropiadas. El respaldo que brinda un Estado a su Sociedad Nacional puede comprender la concesión de ciertos privilegios o subsidios y otras medidas que faciliten su labor, dentro y fuera del país, si se dispone de recursos. El apoyo mutuo entre el Estado y otros componentes del Movimiento no será tan regular y dependerá de los acontecimientos que requieran sus servicios. Además, en la mayoría de los casos, será voluntario, de ambas partes. Puede incluir el apoyo para la coordinación de actividades en las que participen componentes del Movimiento y del Estado. Por último, el artículo 2(4) estipula: "Los Estados respetan, en todo tiempo, la adhesión de todos los componentes del Movimiento a los Principios Fundamentales".

Disposiciones específicas

Los Estatutos del Movimiento contienen disposiciones importantes en lo que atañe a la definición, la composición, las funciones y el procedimiento de la Conferencia Internacional. Para las Sociedades Nacionales, los puntos detallados a continuación son de especial interés.

13 Ibíd., art. 2(2). Esto tiene su origen en el art. 25 del Convenio de la Liga de las Naciones, firmado en 1919, y en la resolución 55(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 19 de noviembre de 1946.

Como ya se ha mencionado, el artículo 8 define la Conferencia Internacional como "la más alta autoridad deliberante del Movimiento". En su calidad de componentes del Movimiento, las Sociedades Nacionales tienen un interés lógico en su más alta autoridad. En esa importante reunión estatutaria, los representantes de las Sociedades Nacionales[14] tienen la oportunidad de encontrarse con representantes de los Estados. Juntos, "examinan cuestiones humanitarias de interés común y cualquier otra cuestión conexa, y toman decisiones al respecto". Se trata de un privilegio para las Sociedades Nacionales. No obstante, cabe mencionar que no se toman decisiones sobre cualquier cuestión humanitaria sino sobre asuntos de interés común a los Estados y a los componentes del Movimiento. Es decir que las cuestiones que se tratan no pueden ser de interés de un número limitado de Estados y Sociedades Nacionales, o de interés de los Estados o de las Sociedades Nacionales por separado. Deben tener un nivel significativo de importancia tanto para los Estados como para las Sociedades Nacionales.

Las cuestiones que se consideran relevantes para su tratamiento en las Conferencias Internacionales normalmente están relacionadas con la mejora de la situación de las víctimas en tres amplias áreas: los conflictos armados, los desastres naturales y las enfermedades. Dentro de esas áreas generales, se abordan temas específicos, siempre desde una perspectiva humanitaria[15]. Así y todo, también pueden analizarse cuestiones humanitarias que no pertenezcan a esas tres áreas[16]. En la práctica, muchas veces "cualquier otra cuestión conexa" implica el respaldo, financiero o de otro tipo, a la labor humanitaria de las Sociedades Nacionales[17].

Para muchas Sociedades Nacionales, los asuntos que se tratan en la Conferencia Internacional obligan a desviar la atención de los intereses cotidianos, por importantes que éstos sean, y a abordar las cuestiones humanitarias desde una perspectiva más global, e incluso cuestiones humanitarias que les son menos conocidas. Para los Estados, que participan en la Conferencia Internacional "asumiendo éstos sus res-

14 Los representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también participan en las deliberaciones.

15 Por ejemplo, en la XXVIII Conferencia Internacional, que tuvo lugar en Ginebra en 2003, se aprobó un Programa de Acción Humanitaria en el que se incluían objetivos de acción específicos concretos con respecto a cuatro temas relevantes en ese momento: respetar y restablecer la dignidad de las personas desaparecidas a raíz de conflictos armados y otras situaciones de violencia, reducir los costos humanos ocasionados por la disponibilidad, la utilización y el uso indebido de armas en los conflictos armados, minimizar los efectos de los desastres mediante la adopción de medidas destinadas a reducir el riesgo de desastres y mejorar los mecanismos de preparación y respuesta, y reducir la creciente vulnerabilidad al VIH/SIDA y a otras enfermedades infecciosas. El texto fue publicado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2004, p. 11.

16 En la XXX Conferencia Internacional, los Estados y las Sociedades Nacionales reconocieron las cuestiones humanitarias derivadas de la migración internacional y la violencia, en particular en entornos urbanos, que eran de actualidad en ese momento y lo siguen siendo en el presente, y confirmaron su compromiso de trabajar en conjunto y también con otras organizaciones para resolverlas en la Declaración "Juntos por la humanidad", aprobada en la resolución 1, también titulada "Juntos por la humanidad", Ginebra. 2007. El texto fue publicado por el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2008, p. 73.

17 V., por ejemplo, la resolución 5 de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: "Fortalecimiento de la capacidad para prestar asistencia humanitaria y de desarrollo y para proteger a las personas más vulnerables".

ponsabilidades según dichos Convenios [de Ginebra] y apoyando la acción global del Movimiento de conformidad con el artículo 2", el tratamiento de esos asuntos puede llevar a la adopción de una postura diferente o a una adaptación de la postura usual de modo de asimilar el carácter humanitario de la Conferencia Internacional, durante las reuniones, respetando los Principios Fundamentales del Movimiento.

El artículo 9 se refiere a la composición de la Conferencia Internacional. Como se ha expresado anteriormente, los únicos miembros de la Conferencia son las delegaciones de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y las de las Sociedades Nacionales y otros componentes del Movimiento. Todas las delegaciones son "iguales en derechos, las delegaciones disponen cada una de un voto"[18]. De este modo, las delegaciones de las Sociedades Nacionales gozan de los mismos derechos que las demás delegaciones presentes en la Conferencia, sean representantes de Estados o de otros componentes del Movimiento. Una delegación de pocos miembros tiene exactamente el mismo derecho a voto que otra que acude en nombre de un país poderoso o de una Sociedad Nacional con más recursos. Esta característica es única y confiere un gran poder de influencia a todas las Sociedades Nacionales. En términos de derechos, en la Conferencia Internacional el campo de juego no está inclinado hacia ningún lado.

La singularidad de la Conferencia Internacional se observa en la estructura constitutiva de las organizaciones no gubernamentales. El término "organización no gubernamental" (ONG) se emplea para hacer referencia a un gran abanico de organizaciones en las que los gobiernos no participan ni tienen representación, aunque algunas reciben fondos del gobierno del país en que se desempeñan. Algunas ONG son grandes y tienen delegaciones en distintos países; por ejemplo, Oxfam y Save the Children. Otras son pequeñas entidades locales. A diferencia de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG no son establecidas especialmente por el Estado, ni se las reconoce como auxiliares de las autoridades públicas ni se les confían tareas estatutarias específicas. Su tipo de persona jurídica varía según las leyes y las costumbres nacionales. A muchas ONG no les interesa mantener lazos estrechos con los gobiernos. Algunas organizaciones de este tipo mantienen un diálogo fluido con las autoridades y a veces establecen acuerdos sobre ciertos documentos. Sin embargo, los Estados no tienen la obligación de encontrarse periódicamente con las ONG y, cuando se reúnen, no lo hacen en pie de igualdad. En cambio, los Estados y las Sociedades Nacionales se comprometen a reunirse con una frecuencia determinada, por razones tanto estatutarias como prácticas. Las Sociedades Nacionales tienen la oportunidad de interactuar como socios igualitarios con el Estado en el que están establecidas y con otros Estados.

Para las Sociedades Nacionales, es importante prestar atención a las disposiciones finales sobre la representación en la Conferencia Internacional. El artículo 9(3) establece que "un delegado no puede pertenecer más que a una delegación". Así se garantiza el respeto del Principio Fundamental de independencia, por ejemplo, evitando que un delegado represente al gobierno y a la Sociedad Nacional de un mismo país. Asimismo, el texto del artículo mencionado contribuye a mantener la

18 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 9(2).

independencia de la Sociedad Nacional respecto de otros componentes del Movimiento. Del mismo modo, el artículo 9(4) prohíbe que una delegación esté representada por otra o por un miembro de otra delegación. Al igual que el artículo 9(3), el artículo 9(4) es fundamental para asegurar la independencia de las delegaciones. No obstante, esto puede presentar dificultades a las Sociedades Nacionales y los Estados más pequeños.

Funciones de especial interés para las Sociedades Nacionales

En el artículo 10, figuran las funciones de la Conferencia Internacional; algunas son de gran importancia para las Sociedades Nacionales. Entre ellas hay dos funciones generales: colaborar con la unidad del Movimiento y contribuir a la realización de su misión "en el respeto estricto de los Principios Fundamentales" (artículo 10(1)). Ambas deben ser intereses permanentes de las Sociedades Nacionales y los otros componentes del Movimiento. El hecho de que esas cuestiones —la unidad del Movimiento y la realización de su misión— estén consideradas como de interés común a los Estados y los componentes del Movimiento es prueba del valor que para los Estados tienen el Movimiento y la Conferencia Internacional.

La primera función específica de la Conferencia Internacional se refiere al derecho internacional humanitario. De acuerdo con el artículo 10(2), "[l]a Conferencia Internacional contribuye al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario y de otros convenios internacionales de particular interés para el Movimiento". La cláusula confiere a las Sociedades Nacionales una posición especial e igualdad de oportunidades con los Estados para favorecer el respeto y el desarrollo de un importante cuerpo de normas que constituyen el derecho internacional público. Muchas otras ONG quisieran tener ese privilegio en sus respectivos ámbitos, desde los derechos humanos hasta el medio ambiente, pero no lo tienen. Las Sociedades Nacionales gozan de esa ventaja porque su origen y su razón de ser están vinculados con el derecho internacional humanitario; ésa es una de sus características singulares y básicas[19]. El derecho internacional humanitario es fundamental para

19 Como se ha mencionado anteriormente, la primera Conferencia del Movimiento, que tuvo lugar en 1863, fue el prólogo a la Conferencia Diplomática de 1864, que aprobó lo que podría considerarse el primer tratado de derecho internacional humanitario contemporáneo: el Convenio de Ginebra original para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña. Las Sociedades Nacionales han desempeñado un papel importante en la redacción de varios tratados posteriores de derecho internacional humanitario y han contribuido a su promoción y adopción. Las condiciones para el reconocimiento de las Sociedades Nacionales contienen una cantidad de elementos relacionados con el derecho internacional humanitario. Entre ellos figuran el reconocimiento oficial por parte de un gobierno legítimo de la Sociedad Nacional del país como sociedad de socorro voluntario, en el sentido con que se emplea el término en los Convenios de Ginebra, y la estipulación de que la labor de la Sociedad debe guiarse por los principios del derecho internacional humanitario (Estatutos del Movimiento, art. 4). Asimismo, las Sociedades Nacionales tienen la obligación estatutaria de brindar asistencia a las víctimas de conflictos armados, deber que consta en los Convenios de Ginebra de 1949, y de asistir a los gobiernos en la difusión y la implementación del derecho internacional humanitario (ibíd., art. 3). En resoluciones recientes se ha ampliado este compromiso auxiliar de las Sociedades con sus Estados de modo de incluir también la promoción del derecho (v., por ejemplo, resolución 63/125 de la Asamblea General de la ONU., Documento de la ONU A/RES/63/125 de 2009, párrafo 17 del preámbulo).

las Sociedades Nacionales y tiene una importancia crítica para su labor. Como se menciona más abajo, ese aspecto de la Conferencia Internacional podría ser objeto de un estudio más profundo y quizá de un uso mas intensivo del que se ha hecho de él en las últimas décadas, para posible beneficio de las víctimas de conflictos armados y también de las Sociedades Nacionales, los Estados y otras partes interesadas. También podría tener la ventaja adicional de subrayar la importancia de la Conferencia Internacional en sí.

El mismo artículo de los Estatutos del Movimiento confiere a las Sociedades Nacionales y a otros componentes la posición necesaria para trabajar con los Estados en el respeto y el desarrollo de otros convenios internacionales (tratados) de particular interés para el Movimiento[20]. Aunque la misión del Movimiento es muy amplia y la labor de las Sociedades Nacionales varía significativamente según las necesidades de la población local, existen algunas áreas básicas de trabajo. El incremento de la legislación internacional referida a muchos aspectos de las interacciones cotidianas, en el ámbito nacional y en el internacional, torna inevitable la existencia de convenios internacionales que trascienden el campo del derecho internacional humanitario que pueden ser de interés para el Movimiento. Ese contexto puede ser relevante, por ejemplo, para el trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Sociedades Nacionales en el área de las leyes, reglas y principios del derecho internacional de las intervenciones en casos de desastre (DIICD)[21], que está en pleno desarrollo.

La Conferencia Internacional tiene competencia exclusiva en tres importantes áreas. En primer lugar, la Conferencia es la única entidad competente para modificar los Estatutos y el Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[22]. En segundo lugar, por solicitud de uno de sus miembros, la Conferencia zanja toda divergencia relativa a la interpretación y la aplicación de los Estatutos y el Reglamento. Por último, la Conferencia Interna-

20 La versión anterior de los Estatutos del Movimiento era similar (Estatutos de la Cruz Roja Internacional, aprobados por la XIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, La Haya, 1928, y revisados en la XVIII Conferencia Internacional, celebrada en Toronto en 1952, art. 2(3), *International Red Cross Handbook*, 11ª edición, Ginebra, CICR/Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1971, p. 274 [*Manual de la Cruz Roja Internacional*]). El texto actual es más amplio, pues incluye también el respeto por el derecho internacional vigente. En español, *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, CICR/FICR, decimotercera edición, 1994.

21 Hasta el día de hoy, el compromiso de la Conferencia Internacional con ese tema ha estado comprendido dentro de la función general de contribuir a la realización de la misión del Movimiento (Estatutos del Movimiento, art. 10(1)). Los Estados se han resistido a la idea de que existe la necesidad de un convenio general sobre DIICD y la Federación Internacional no lo ha exigido. El programa de DIICD ha demostrado que existen barreras jurídicas, administrativas y de otros tipos que dificultan las operaciones internacionales de socorro y la asistencia para la recuperación en casos de desastre. Tales barreras impiden la realización de la misión del Movimiento, y la XXX Conferencia Internacional aprobó, en su resolución 4, las "Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial" ("Adoption of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance", Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 88).

22 El procedimiento para la reforma consta en el art. 20 de los Estatutos y en el art. 32 del Reglamento.

cional se pronuncia acerca de las cuestiones que puedan presentarle la Comisión Permanente, el CICR o la Federación. En los términos específicos del artículo correspondiente (artículo 10(3)(c)), eso significa que la conferencia toma la decisión final cuando surgen diferencias entre el CICR y la Federación Internacional[23]. Todo lo antedicho tiene importancia para las Sociedades Nacionales. En diferente medida, esas cuestiones ilustran la importancia de la Conferencia Internacional para la unidad de Movimiento.

La Conferencia Internacional elige a los cinco miembros de las Sociedades Nacionales que formarán parte de la Comisión Permanente. Dicha Comisión es un órgano muy importante para las Sociedades Nacionales. No sólo desempeña las funciones que se consignan en los Estatutos, especialmente en su carácter de órgano mandatario de la Conferencia Internacional entre dos Conferencias[24], sino que, en los últimos trece años, ha sido la voz de las Sociedades Nacionales que media entre el CICR y la Federación Internacional. A través de los grupos de trabajo, la Comisión Permanente asegura que las opiniones de las Sociedades Nacionales estén representadas durante los preparativos de la Conferencia Internacional y del Consejo de Delegados, así como en la consideración de temas relevantes para el Movimiento, como la Estrategia para el Movimiento, las medidas de coordinación aprobadas en el Acuerdo de Sevilla y, anteriormente, en el largo proceso de adopción del emblema adicional.

En la elección de los cinco miembros de Sociedades Nacionales para la Comisión Permanente, la Conferencia Internacional debe tener en cuenta las cualidades personales de los candidatos y el principio de distribución geográfica equitativa (artículo 10(4)). Esos importantes criterios, que todos los miembros de la Conferencia Internacional deben tomar en consideración, deberían ayudar a conseguir una representación amplia de las Sociedades Nacionales en la Comisión Permanente.

Las otras funciones que figuran en el artículo 10 de los Estatutos del Movimiento también son importantes desde la perspectiva de las Sociedades Nacionales. No obstante, son de carácter técnico y no serán analizadas en este artículo.

Procedimiento: aspectos de importancia para las Sociedades Nacionales

Las Sociedades Nacionales deberían conocer también algunos aspectos particulares del procedimiento de la Conferencia Internacional.

En primer lugar, la Conferencia Internacional se reúne cada cuatro años (artículo 11(1))[25]. El requisito de reunión periódica de la Conferencia Internacional es una ventaja, pues proporciona un marco permanente para el contacto entre las Sociedades Nacionales y sus gobiernos. Además, la Conferencia Internacional puede solicitar a una Sociedad Nacional que ejerza de anfitriona en la siguiente

23 En resoluciones de este tipo, la Conferencia Internacional debe respetar la independencia y los estatutos de ambas instituciones.

24 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 16.

25 La Conferencia Internacional (art. 11(1)) o la Comisión Permanente (art. 11(2)) pueden decidir un cambio de fecha.

Conferencia Internacional. Por lo general, eso se decide según los ofrecimientos realizados en la reunión previa. Desde 1986, por cuestiones prácticas (por ejemplo, de costos), la Conferencia Internacional se reúne en Ginebra, siendo sus anfitriones el CICR y la Federación Internacional.

Todos los participantes de la Conferencia Internacional —incluidas las Sociedades Nacionales y los Estados— deben respetar los Principios Fundamentales. Asimismo, todos los documentos presentados deben cumplir con los Principios (artículo 11(4)). Los Estados no están obligados a regirse por los Principios Fundamentales del Movimiento, pero deben respetarlos cuando participan en la Conferencia Internacional. Para que los debates merezcan la confianza de todos, el funcionario que los preside "garantizará que ningún orador, en ningún momento, tome parte en controversias de orden político, racial, religioso e ideológico". La frase precedente refleja el Principio Fundamental de neutralidad del Movimiento.

Las reuniones de la Conferencia pueden acoger observadores, a menos que la Conferencia se pronuncie en contrario (artículo 11(5)). Los observadores pueden ser organizaciones con las cuales tienen relaciones las Sociedades Nacionales, incluso grandes ONG, organismos de la ONU y organizaciones regionales. La presencia de esos socios externos en las reuniones de la Conferencia Internacional sirve para que éstos conozcan mejor a las Sociedades Nacionales y al Movimiento, y contribuye al buen funcionamiento de las operaciones de las Sociedades Nacionales.

La Conferencia Internacional hace lo posible por aprobar sus resoluciones por consenso (artículo 11(7)). Así, las resoluciones de la Conferencia Internacional se aprueban normalmente sin votación formal. El consenso refleja la naturaleza del Movimiento, que actúa sobre la base de la cooperación, incluida la cooperación entre los Estados y las Sociedades Nacionales. Asimismo, una de las funciones generales de la Conferencia es favorecer la unidad del Movimiento, y el consenso propicia el cumplimiento de ese objetivo, por ejemplo, porque se evita imponer la voluntad de la mayoría a una minoría significativa y se promueve la resolución de las diferencias alentando el acuerdo. El consenso, además, amplifica el efecto de las resoluciones de la Conferencia Internacional. Así y todo, no siempre es posible llegar a un acuerdo, y el Reglamento del Movimiento contiene un procedimiento de votación al que es posible recurrir de ser necesario[26].

La Conferencia Internacional: posibles retos para las Sociedades Nacionales

El panorama general presentado hasta aquí muestra que, desde la perspectiva formal de los Estatutos del Movimiento, la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales es incuestionable. El hecho de que no todas las Sociedades Nacionales lo consideren así puede deberse a varios motivos, algunos de los cuales se detallan a continuación.

En primer lugar, muchas Sociedades Nacionales se centran, naturalmente, en asuntos de alcance nacional. La labor internacional es menos relevante para sus

26 Reglamento del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 20. El art. 19 define qué se entiende por consenso.

intereses cotidianos. Por lo general, la Conferencia Internacional no trata temas nacionales, ya que los Estados se resisten a involucrar al Movimiento o a otros Estados en sus asuntos internos.

En segundo lugar, los debates de la Conferencia Internacional pueden ser de una modalidad nueva y a veces intimidatoria para los delegados de las Sociedades Nacionales. En cambio, los representantes de los Estados están acostumbrados a participar en comités de redacción y en grandes comisiones, pues es la forma en que trabajan a diario.

Por último, el hecho de que Ginebra haya sido la sede de las últimas Conferencias Internacionales, si bien es una elección práctica desde algunos puntos de vista importantes, presenta dos grandes inconvenientes. Primero, los diplomáticos que participan en las negociaciones de la ONU y otros foros que se reúnen en esa ciudad asisten también a la Conferencia Internacional, a la que trasladan actitudes y conductas de esas otras reuniones que aquí no son útiles, debido a la especial composición, las funciones y el carácter humanitario neutral de la Conferencia Internacional.

Desde la última vez que una Sociedad Nacional fue anfitriona de la Conferencia Internacional, es decir, desde que Ginebra se convirtió en sede, han pasado casi treinte años. Es probable que las Sociedades Nacionales —y los Estados— hayan olvidado el prestigio y los beneficios que implica ser anfitrión de la Conferencia. Es una forma de que todos los participantes —gobiernos y Movimiento— observen al Movimiento en acción en distintas regiones del mundo, con lo que se promueve su carácter universal y se proporciona un entorno nuevo o diferente para los debates.

Asimismo, hay una cantidad de razones prácticas por las que las Sociedades Nacionales pueden ver a la Conferencia Internacional como una carga y no como una oportunidad. Las delegaciones de las Sociedades Nacionales habrán participado en varias reuniones internacionales previas a la Conferencia, como la Asamblea General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o el Consejo de Delegados del Movimiento. Estarán cansadas de las reuniones mantenidas en el seno de la familia de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por el contrario, las delegaciones de los Estados arribarán sin ese desgaste, sin haber asistido a reuniones previas durante la semana anterior a la inauguración de la Conferencia Internacional.

Entre otras consideraciones prácticas, se encuentran las limitaciones de tiempo y de recursos. El programa de la Conferencia Internacional exige preparación[27]. Muchas Sociedades Nacionales no cuentan con el personal u otros recursos necesarios para ocuparse de los asuntos de la Conferencia y llegar a ella con la reflexión previa ideal. Ya en la Conferencia, algunas delegaciones de Sociedades Nacionales —integradas por voluntarios y dirigentes asalariados de las Sociedades— serán muy pequeñas para tener representación en las distintas reuniones.

27 El autor estima que la preparación para la Conferencia Internacional lleva entre 16 y 17 días de trabajo. En esa preparación se incluyen la coordinación y la redacción de instrucciones y notas para las exposiciones orales, las reuniones y la resolución de asuntos administrativos. No obstante, también es posible hacer contribuciones y sacar provecho de la Conferencia si se dedica menos tiempo a los preparativos.

Quizá no estén integradas por voluntarios con experiencia ni personal experto en los temas que se tratarán en la Conferencia[28].

Como en el Movimiento hay mucho recambio de personal, las Sociedades Nacionales a veces no atesoran la suficiente memoria institucional de los beneficios de la Conferencia Internacional. Podrían tomarse medidas para que todas las Sociedades Nacionales tuviesen conocimiento de las potenciales ventajas de la Conferencia Internacional.

Vínculo fundamental con la función y la condición de auxiliar de las Sociedades Nacionales

Una de las razones principales por las que algunas Sociedades Nacionales no perciben como importante a la Conferencia Internacional es que, hasta hace poco tiempo, no se prestaba la atención suficiente al vínculo fundamental que existe entre la Conferencia y la relación entre las Sociedades Nacionales y los Estados. Como se ha explicado más arriba, desde sus inicios la Conferencia Internacional ha estado vinculada con las Sociedades Nacionales en su papel de auxiliares de los poderes públicos de sus países en el ámbito humanitario. Ese vínculo sirve de sostén a la Conferencia. En un principio, la función auxiliar o de apoyo de las Sociedades Nacionales estuvo asociada a los servicios médicos militares. Con el paso del tiempo, ese papel auxiliar se ha ampliado y hoy en día comprende, entre otras funciones, la ayuda durante desastres ocurridos en tiempos de paz y los servicios sociales o de salud. A su vez, la condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales se ha ido ampliando y hoy abarca la asistencia humanitaria integral a los poderes públicos de los respectivos países. Sea cual fuere la función de una Sociedad Nacional —función que no es la misma en todos los países—, la condición de auxiliar es un rasgo permanente y un compromiso de todas las Sociedades Nacionales. De hecho, es una de las condiciones para que una Sociedad Nacional sea reconocida como tal[29].

La función auxiliar de las Sociedades Nacionales les confiere una posición única. Las Sociedades Nacionales son organizaciones privadas con determinadas funciones públicas reconocidas; por lo tanto, no forman parte del gobierno ni son ONG. Tienen una condición jurídica *sui generis*[30].

La función y la condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales son una invitación permanente a brindar servicios humanitarios y generan una relación automática entre una Sociedad y el gobierno de su respectivo país. Sin embargo, una Sociedad Nacional debe tener la capacidad adecuada para cumplir con su función auxiliar de forma tal que ésta tenga sentido.

En la XXX Conferencia Internacional, celebrada en 2007, se aprobó una resolución que especifica el papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de

28 Las limitaciones de ese tipo pueden afectar también la capacidad de una Sociedad Nacional para el seguimiento de las decisiones de las Conferencias Internacionales.

29 Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 4(3).

30 V., por ejemplo, Jean Pictet, *Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1979, p. 63.

los poderes públicos de sus países en el ámbito humanitario[31]. Como ocurre con otras resoluciones de la Conferencia Internacional, corresponde a las Sociedades Nacionales y a los Estados hacer efectivos sus términos, entre los que se encuentran "establecer una relación equilibrada con los poderes públicos de sus respectivos países, en la que se asuman responsabilidades claras y recíprocas en el ámbito humanitario, y mantener y promover a partir de ese momento un diálogo permanente en todos los campos dentro del marco de la acción humanitaria" (párrafo operativo 2).

Formas de reforzar la importancia de la Conferencia Internacional para las Sociedades Nacionales

En los retos presentados en las secciones anteriores, en especial en "La Conferencia Internacional: posibles retos para las Sociedades Nacionales", se pueden hallar también las soluciones.

La primera consiste en conocer y comprender mejor la naturaleza especial de las Sociedades Nacionales y el lugar que ocupan dentro del Movimiento, los Estatutos del Movimiento y la Conferencia Internacional. Las Sociedades Nacionales tienen responsabilidades no sólo nacionales sino también internacionales[32]. Hay distintas formas de adquirir ese conocimiento; por ejemplo, mediante la formación impartida a los dirigentes de las Sociedades Nacionales, es decir, a aquellos que probablemente asistan a las Conferencias Internacionales.

Las reuniones informativas regionales, subregionales o nacionales sirven para que el personal de la Sociedad Nacional se familiarice con el procedimiento de la Conferencia Internacional y los puntos particulares del programa. Es necesario comprender cómo funciona el sistema; por ejemplo, la función de la Comisión de Redacción consiste en ordenar el texto y no en modificar sus términos. A veces, resulta útil que las personas representen distintos papeles, pero lo importante es informar a los posibles delegados de lo que deben esperar y proporcionarles todas las herramientas necesarias para que puedan hacer aportes significativos durante el proceso.

Diversas cuestiones financieras y de seguridad dificultan la organización de la Conferencia Internacional en otro lugar que no sea Ginebra. Sin embargo, esos factores no son determinantes, en particular si varios Estados y Sociedades Nacionales estuviesen dispuestos a compartir recursos para que la Conferencia tenga lugar en distintas partes del mundo.

Existen razones prácticas y estatutarias por las cuales la Conferencia Internacional debe tener lugar con posterioridad a las sesiones de la Asamblea General

31 XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 2, "Especificidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario" ("Specific Nature of the International Red Cross and Red Crescent Movement in Action and Partnerships and the Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field", Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 78).

32 V. Richard Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1982.

de la Federación Internacional y el Consejo de Delegados[33]. No hay mucho que se pueda hacer con el cansancio natural de los delegados, y normalmente hay una pausa antes del inicio de la Conferencia Internacional para que puedan recuperarse. Sin embargo, una forma de evitar la fatiga psicológica es acercarse a la Conferencia Internacional con entusiasmo, verla como una oportunidad importante para participar en la más alta autoridad deliberante del Movimiento e interactuar con los representantes del gobierno del propio país y de otros países, entre otras actividades, y no como una faena que se ha de soportar cada cuatro años.

Cada una de las Conferencias Internacionales constituye un hito histórico y estatutario. Las Conferencias Internacionales fijan el rumbo del Movimiento para el siguiente período de cuatro años. Deberían considerarse como un proceso: lo que ocurre entre una Conferencia y la siguiente es, con frecuencia, tan importante como lo que sucede en las reuniones en sí. Esto es válido en especial para las Sociedades Nacionales, que tienen la oportunidad única de hacer un seguimiento de las resoluciones de cada Conferencia Internacional con su gobierno. Es una forma de otorgar significado al papel auxiliar de la Sociedad, y existen motivos reales para que esto ocurra, porque tanto el Estado como la Sociedad Nacional necesitan informar de las medidas que han tomado para hacer efectivas las resoluciones antes de la siguiente Conferencia Internacional.

Más aún, las preparaciones para la siguiente Conferencia también pueden emplearse para beneficio de las Sociedades Nacionales. Mientras que las conversaciones sobre las medidas de seguimiento de las resoluciones de la Conferencia Internacional son bastante específicas, como lo es el diálogo entre las Sociedades Nacionales y los poderes públicos sobre asuntos cotidianos, las reuniones que tienen lugar entre la Sociedad y el gobierno antes de la Conferencia Internacional pueden servir para tratar temas estratégicos, con lo que pueden convertirse en una herramienta para que los gobiernos y las Sociedades Nacionales se sitúen en el mismo camino.

Muchos de los puntos señalados más arriba parten de la experiencia del autor dentro de la Cruz Roja Británica. La Conferencia Internacional podría compararse con un cordón umbilical a través del cual se mantiene la conexión entre la Cancillería británica y otras agencias de gobierno y la Sociedad Nacional, antes, durante y después de las reuniones. Las promesas del Reino Unido son un tema permanente en la agenda de la Comisión Nacional para el Derecho Internacional Humanitario[34]. De hecho, el Reino Unido ha decidido crear esa comisión en par-

33 V., por ejemplo, Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, art. 15(1); Constitución de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de 2007, arts. 18(2) y 18(4).

34 Al 30 de junio de 2009, 91 Estados contaban con esas Comisiones u otros organismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario. V. Servicio de asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR, Lista de comisiones nacionales y otros organismos nacionales de derecho internacional humanitario, del 30 de junio de 2009, disponible en http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/table-national-committees (consultado el 13 de octubre de 2009). El nombre formal del organismo británico es Comisión Interdepartamental de Derecho Internacional Humanitario. La Cruz Roja Británica es la única organización no gubernamental que tiene representación en la Comisión; eso se debe a su función como auxiliar y su experiencia en temas de derecho internacional humanitario.

te porque la Conferencia Internacional refrendó la recomendación del Grupo de Expertos que propuso a los Estados la creación de esas comisiones con la posible asistencia de las Sociedades Nacionales[35]. Para responder los cuestionarios de seguimiento de las decisiones de la Conferencia Internacional anterior y acordar promesas comunes para la Conferencia siguiente se requiere una comunicación fluida entre las autoridades y la Cruz Roja Británica. La Conferencia Internacional proporciona más que una excusa para estar en contacto, pues brinda una razón importante para el diálogo permanente con los funcionarios: el interés común.

La Conferencia Internacional también ha tenido consecuencias positivas para la Cruz Roja Británica a nivel interno. Ayuda a establecer una dirección de políticas en común con el resto del Movimiento, a la vez que permite que la Cruz Roja Británica esté al tanto de temas que pueden no ser de interés directo para el contexto nacional. Cuando dispone de recursos, la Cruz Roja Británica puede incluso hacer contribuciones a los programas o proyectos en los que se abordan esos temas. Después de cada Conferencia Internacional, se analizan las decisiones prestando especial atención a los compromisos que atañen a las Sociedades Nacionales, que luego se incluyen en un plan denominado "planilla de acción", en la que figura una lista de las decisiones que precisan seguimiento y donde se explica la acción en un lenguaje lo más sencillo posible. En el plan se incluye el miembro del personal responsable del seguimiento y los otros integrantes del personal que podrían tener interés en la materia, además de los plazos de cumplimiento. El proceso ayuda a la Sociedad a tener disciplina y mantener el rumbo. Asimismo, facilita la incorporación de decisiones importantes de la Conferencia Internacional en la planificación y, en última instancia, la confección de los informes que deben enviarse cada cuatro años.

En la base de muchas de esas consideraciones están la relación de las Sociedades Nacionales y los Estados y la función de aquéllas como auxiliares de los poderes públicos. Esa relación debería fundarse en un modelo de asociación cooperativa. Donde exista este tipo de relación, las autoridades estarán mejor predispuestas a vincularse con la Sociedad Nacional. Puede decirse que la Conferencia Internacional representa la relación auxiliar en el ámbito internacional. Sin esa relación, no habría necesidad de que existiera la Conferencia Internacional. Los Estados pronto perderían interés y empezarían a preguntarse por qué tendrían que reunirse con las Sociedades Nacionales cuando no tienen un compromiso similar de reunirse con otras ONG.

Formas de promover la importancia de la Conferencia Internacional

Para concluir este artículo, se presenta a continuación una serie de comentarios y sugerencias.

35 XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 1, "Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra" (párrafo operativo 4).

En primer lugar, se recomienda estudiar las últimas Conferencias Internacionales desde distintas perspectivas, incluidos los resultados[36]. Con el fin de mostrar brevemente el valor de la Conferencia Internacional para las Sociedades Internacionales, se ha elegido al azar una Conferencia reciente, la XXVII Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra el año 1999. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para los años 2000-2003. Al igual que los documentos de otras Conferencias Internacionales, el Plan de Acción define para las Sociedades Nacionales un estatuto y una función en el desarrollo de las políticas nacionales y les da derecho a hablar, hacer propuestas y ejercer influencia[37]. También compromete a los Estados a colaborar con las respectivas Sociedades Nacionales, con lo que da sustancia a los requerimientos establecidos en los Estatutos del Movimiento[38]. En esa instancia específica, el Plan de Acción determina que los Estados ayudarán a las Sociedades Nacionales, cuando proceda, a tener acceso a la financiación internacional[39], una cuestión importante tanto para las Sociedades Nacionales más pequeñas como para las demás.

El Estudio *El derecho internacional humanitario consuetudinario* del CICR fue uno de los grandes aportes de la Conferencia Internacional y ha afectado al Movimiento en su conjunto[40]. Todas las Sociedades Nacionales tienen como obligación la divulgación del derecho internacional humanitario, y el Estudio es una gran herramienta en ese sentido, por el contenido de las normas y, en particular, por la riqueza de recursos del volumen 2.

A continuación se comentarán dos funciones de la Conferencia: favorecer la unidad del Movimiento y contribuir al respeto y el desarrollo del derecho internacional humanitario.

La función general de la Conferencia Internacional de contribuir a la unidad del Movimiento ha sido puesta a prueba a lo largo de los años, más recientemente en temas vinculados con Medio Oriente. Podría pensarse que, en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que tuvo lugar en 1986, la decisión de suspender la participación de la delegación del gobierno de la República de Su-

36 Así podría actualizarse el estudio de Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences Internationales de la Croix-Rouge*, Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1982, y también cubrir otras áreas, como el desarrollo armonioso de las reuniones de la Conferencia Internacional.

37 XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1999, "Plan de Acción para los años 2000-2003", Objetivo final 2.1, párrafo 1(a). El Plan de Acción se ha publicado en *International Review of the Red Cross*, N.º 836, 1999, pp. 880-895 [*Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 836, diciembre de 1999, disponible en www.cicr.org/spa].

38 Art. 2. V. la sección "Importancia estatutaria: la Conferencia Internacional en la teoría jurídica. Contexto general", donde se ofrece una explicación al respecto.

39 XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, "Plan de Acción para los años 2000-2003", v. la nota 37, *supra*, Objetivo final 2.1, párrafo 1(c).

40 XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 1, "Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra" (párrafo operativo 4). V. asimismo XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 1, "Juntos por la humanidad" (párrafo operativo 8). El estudio aparece en Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, 2 volúmenes, vol. 1: *Rules*, vol. 2: *Practice* (2 partes), Cambridge, CICR/Cambridge University Press, 2005. El volumen I del estudio está disponible en español: http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/pcustom.

dáfrica no contribuyó a la unidad del Movimiento (el CICR y algunas Sociedades Nacionales no participaron de la votación) ni ayudó al Movimiento en el cumplimiento de su misión (las autoridades sudafricanas informaron al CICR de que sus delegados debían abandonar el territorio de su país, aunque la decisión fue revocada con posterioridad)[41]. El hecho de que la siguiente Conferencia Internacional no tuviera lugar sino casi diez años después, en gran parte debido a problemas de participación (esta vez por causa de otra parte, la Organización para la Liberación de Palestina) puede haber sido consecuencia de esa experiencia desestabilizadora. En la XXIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en 2006, las delegaciones de las Sociedades Nacionales reafirmaron, por medio de sus intervenciones y sus votos, la necesidad de dejar de lado las consideraciones políticas en la Conferencia Internacional y apoyar la unidad y la misión humanitaria universal del Movimiento. Se tomaron decisiones que con el tiempo condujeron al reconocimiento de las Sociedades Nacionales de Israel y Palestina.

En la XXX Conferencia Internacional de 2007, la aplicación del Memorando de entendimiento entre esas dos Sociedades Nacionales fue motivo de controversia, pero se encontró una forma de resolver el asunto de manera constructiva. La solución se basó principalmente en una resolución aprobada por el Consejo de Delegados anterior a la Conferencia Internacional mencionada. De ese modo se demostró la influencia que pueden tener, y que de hecho tienen, las Sociedades Nacionales en la Conferencia Internacional, así como en su desarrollo armonioso y sus resultados[42]. Hay que tener cuidado y no subestimar la influencia de las delegaciones estatales en la Conferencia Internacional. Sin embargo, se observa una tendencia hacia una mayor participación de las Sociedades Nacionales en las reuniones en torno a temas básicos tales como el respeto por los Principios Fundamentales, lo cual es alentador.

Un asunto que tiene relación con lo anterior y que constituye un punto fuerte del Movimiento, y también de la Conferencia Internacional, es que siempre se procura llegar a un consenso. Tradicionalmente, el desarrollo del derecho internacional humanitario se ha logrado por consenso, si bien en los últimos años ha habido claras excepciones[43].

41 Para profundizar en esta cuestión, v. Jacques Moreillon, "Suspension of the Government Delegation of the Republic of South Africa at the Twenty-Fifth International Conference of the Red Cross (Geneva, 1986) – Different Perceptions of the Same Event", *International Review of the Red Cross*, vol. 257, marzo-abril de 1987, p. 133. ["Suspensión de la participación de la delegación gubernamental de la República de Sudáfrica en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1986): Distintas percepciones de un mismo acontecimiento", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril de 1987, N.º 764].

42 XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007, resolución 5, "Seguimiento de la aplicación del Memorando de entendimiento del 28 de noviembre de 2005 entre la Sociedad de la Media Luna Roja Palestina y el Magen David Adom de Israel" ("Follow-up to the Implementation of the Memorandum of Understanding of 28 November 2005 Between the Palestine Red Crescent Society and the Magen David Adom in Israel", Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 105).

43 Los procesos de aprobación de la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición del empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, y de la Convención de Oslo de 2008 sobre municiones en racimo ejemplifican otros métodos. Si bien la aprobación del Tercer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, sobre el emblema del cristal rojo, se obtuvo por votación, antes se intentó que el proceso fuese consensual.

Un análisis de las resoluciones aprobadas en las sucesivas Conferencias Internacionales a lo largo de varias décadas ilustra la importancia que la Conferencia otorga al derecho internacional humanitario. En los últimos años se ha hecho hincapié en la contribución al respeto por el derecho, muchas veces mediante la referencia a problemas generales o particulares de aplicación o a la mención o la reafirmación de las obligaciones existentes[44]. Los planes de acción han seguido la misma línea, señalando temas específicos de aplicación (personas desaparecidas, por ejemplo), recordando obligaciones existentes y especificando medidas concretas para cumplir con tales obligaciones[45]. La intención general de contribuir al respeto del derecho internacional humanitario ha sido la única forma de alcanzar consenso y evitar controversias políticas y de otros órdenes. En la XXIV Conferencia Internacional, de 1981, las resoluciones estuvieron vinculadas con conflictos específicos. No obstante, se podría pensar que no eran pertinentes y que su aprobación no necesariamente ayudó a aumentar el respeto del derecho o de la labor del CICR en las situaciones referidas[46].

Antes de la adopción de los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, la Conferencia Internacional desempeñaba un papel en el desarrollo del derecho internacional humanitario[47]. Desde ese momento, aunque ciertas disposiciones específicas de las resoluciones y los planes de acción han promovido su desarrollo, la Conferencia Internacional no ha tenido un papel significativo en ese aspecto.

En la actualidad parece haber consenso en la comunidad internacional acerca de que el mayor reto para el derecho internacional humanitario es cómo hacer que se cumplan las leyes existentes, de que, con la posible excepción del campo de las armas, lo que se necesita es un mayor cumplimiento de las normas vigentes y no nueva legislación. Al mismo tiempo, cumplido el 60º aniversario de la aprobación de

44 V., por ejemplo, XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1995, resolución 2, "Protección de la población civil en período de conflicto armado", y XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 26 al 30 de noviembre de 2007, resolución 3, "Reafirmación y aplicación del derecho internacional humanitario: 'Preservar la vida y la dignidad humanas en los conflictos armados' " ("Reaffirmation and Implementation of International Humanitarian Law: Preserving Human Life and Dignity in Armed Conflict", Ginebra, CICR/Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2008, p. 81).

45 XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2 al 6 de diciembre de 2003, Agenda para la Acción Humanitaria, "Reforzar la protección en conflictos armados y otras situaciones de violencia", Objetivo general 1 ("Enhancing Protection in Armed Conflicts and Other Situations of Armed Violence", Ginebra, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2004, pp. 12-15).

46 XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Manila, 1981, resolución 3, "Aplicación del IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949" y resolución 4, "Actividades humanitarias del Comité Internacional de la Cruz Roja para beneficio de las víctimas de conflictos armados".

47 XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Viena, 1965, resolución 25, "Aplicación de los Convenios de Ginebra por las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas" y resolución 28, "Protección de la población civil contra los peligros de la guerra indiscriminada". La resolución 3, "Los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales", aprobada en la XXIII Conferencia Internacional, celebrada en Bucarest en 1977, muestra que las dos Conferencias Internacionales anteriores habían aprobado resoluciones que respaldaban las negociaciones que culminaron en la aprobación de los Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949.

los Convenios de Ginebra, queda claro que sobre determinados temas convendría acordar una interpretación actualizada de los tratados de 1949. Ejemplos de esos temas son el uso de armas defensivas en ambulancias militares[48] y en buques hospital[49], el uso de equipo criptográfico en buques hospital[50] y los requerimientos de protección de los prisioneros de guerra[51] y los internados civiles por cuestiones de seguridad[52] contra los insultos y la curiosidad pública.

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, dada su composición particular, su carácter y su responsabilidad por el derecho internacional humanitario, podría ayudar a lograr interpretaciones actualizadas y prácticas consensuadas de uno o más de los asuntos mencionados. Los beneficios de esas interpretaciones alcanzarían a las víctimas de conflictos armados y a quienes aplican la legislación. Se fortalecerían la relevancia y el valor de la Conferencia Internacional como órgano apropiado para la toma de decisiones sobre temas de derecho internacional humanitario. Asimismo, se estimularía a las Sociedades Nacionales a reafirmar su papel y responsabilidad especial en el ámbito del derecho internacional humanitario, tanto como auxiliares de los poderes públicos como por derecho propio.

Conclusión: *carpe diem*

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tiene una importancia enorme. En una época en la que prevalecen los discursos rimbombantes, la Conferencia sigue siendo algo único por el carácter genuino que siempre ha tenido y que sigue teniendo. La Conferencia Internacional se apoya, en particular, en el papel de las Sociedades Nacionales como auxiliares de sus respectivos Estados. Sin esa condición de auxiliares de las Sociedades Nacionales, la Conferencia Internacional no reuniría a los Estados y, sin ellos, tendría un alcance menor y sería sólo un foro más de una asociación privada.

El carácter de la Conferencia Internacional afecta la naturaleza del Movimiento, y viceversa. La Conferencia se apoya en la cooperación y la asociación, es decir, funciona sobre la base del consenso, lo que necesariamente condiciona los objetivos que puede alcanzar. Sin embargo, lo que ha logrado hasta hoy —y lo que puede lograr en el futuro— sigue siendo valioso. Si bien es importante tener expectativas realistas, con creatividad, planificación cuidadosa y perseverancia, la Conferencia Internacional podría hacer aun más en áreas como la del derecho internacional humanitario.

48 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, art. 22.

49 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, art. 35.

50 Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, art. 34.

51 Convenio de Ginebra de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, art. 13.

52 Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, art. 27.

Las Sociedades Nacionales deben tener un mayor conocimiento acerca del funcionamiento y el potencial de la Conferencia Internacional. La Conferencia Internacional fue concebida como un foro en el que los gobiernos y las Sociedades Nacionales intercambian ideas y resuelven problemas. Todavía sigue siendo así. La Conferencia podría verse como un órgano tan estrechamente vinculado con la relación entre los Estados y el Movimiento que no es posible referirse a la importancia de la Conferencia para las Sociedades Nacionales sin considerar la importancia de las Sociedades Nacionales para los Estados.

Muchas ONG —lo admitan públicamente o no— darían cualquier cosa por tener la posibilidad de reunirse periódicamente con los Estados como participantes con igualdad de derechos y de debatir los temas de interés común con miras a redactar documentos que generen compromisos para ambas partes.

Depende de las Sociedades Nacionales que, mediante el uso de mecanismos del Movimiento y de su propia interacción con los Estados, puedan extraer el máximo provecho de la Conferencia Internacional, individual o colectivamente. Hay tres formas de hacerlo: preparándose para la Conferencia, participando en las reuniones y realizando el seguimiento posterior. No hacerlo equivale a desaprovechar las ventajas que otorgan a las Sociedades Nacionales su condición y su función especiales. En pocas palabras, no hacerlo es perderse una gran oportunidad.

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

Informes y Documentos

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

INFORMES Y DOCUMENTOS

El CICR y la seguridad operacional: seguridad del personal en conflictos armados y situaciones de violencia interna

Patrick Brugger

Patrick Brugger es delegado de seguridad en la Dirección de Actividades Operacionales del CICR. Se encarga de que el personal sobre el terreno pueda realizar su labor humanitaria en condiciones adecuadas de seguridad. Anteriormente ocupó diversos cargos en el CICR, tanto sobre el terreno como en la sede.

Resumen

La labor humanitaria, en particular en zonas de conflicto, se ha vuelto más peligrosa, y todas las organizaciones humanitarias se ven afectadas por graves problemas de seguridad que ponen en riesgo a su personal y dificultan la realización de actividades sumamente necesarias para asistir a las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia armada colectiva. En este artículo, se explica la postura del CICR en temas de seguridad y se describen los pilares fundamentales de la política de seguridad que la Institución ha adoptado sobre el terreno con el objetivo de proteger a su personal operacional.

***

Aparentemente, el mundo es un lugar cada vez más peligroso para los trabajadores humanitarios[1]. Si bien la violencia contra ellos decreció a partir de 1996, volvió a aumentar entre 2003 y 2005, y no hay signos de que la situación vaya a mejorar. La seguridad en general se ha deteriorado en algunos contextos, por ejemplo, en Afganistán, Pakistán, Argelia, Chad, Somalia, Líbano, Yemen, Palestina y Sudán[2]. Los conflictos armados se están polarizando y radicalizando. Las organizaciones humanitarias y su personal se enfrentan al riesgo que implica ser rechazados (en ciertos contextos, se los percibe como alineados con el gobierno o con grupos de la oposición) o instrumentalizados (las acciones humanitarias son vistas como uno de los medios empleados para conseguir el apoyo de la población).

Esta situación se debe a distintas razones: la falta de una distinción precisa entre acciones políticas, militares y humanitarias, que lleva a poner en duda la neutralidad e independencia de la labor humanitaria[3] y limita su alcance; las diversas consecuencias de la "guerra global contra el terrorismo" y el cambio de identidad y la internacionalización de ciertos grupos armados[4]; el aumento de las guerras asimétricas entre fuerzas armadas muy poderosas y adversarios menos preparados[5]; la regionalización de los conflictos y el bandidaje; y la percepción negativa de la acción humanitaria que tienen algunas partes interesadas. Esas tendencias

1 En un informe conjunto preparado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido y el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York se comparan datos sobre la violencia contra trabajadores humanitarios y se analiza de qué modo la observación de un mayor riesgo ha llevado a la adopción de nuevas medidas de seguridad y al diseño de nuevos programas. Desde 1997, el número de acciones violentas (asesinatos, secuestros y ataques armados con consecuencias graves) cometidas contra trabajadores humanitarios se ha multiplicado al menos por cuatro. En total, se denunciaron 792 actos de violencia grave entre 1997 y 2008, en los cuales hubo 1.618 víctimas y 711 personas fallecidas. La violencia es más frecuente en Sudán (Darfur), Afganistán y Somalia, que en conjunto suman más del 60% de los incidentes. Entre los trabajadores humanitarios, la mayoría de las víctimas son elegidas deliberadamente por razones políticas y/o económicas; es decir, no se trata de personas expuestas a la violencia por azar. V. Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, "Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update", Grupo de Política Humanitaria, comunicado nº 34, abril de 2009. Disponible en http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/HPG_2009%20.pdf (consultado el 20 de abril de 2009).

2 En 2006 y 2007, se registraron por año en Darfur cerca de 30 incidentes de seguridad que afectaron al CICR (de un total de 100 en promedio en el mundo), una cantidad menor que la observada para otras organizaciones si se considera la mayor exposición del CICR en términos de desplazamientos sobre el terreno, viajes por tierra en lugar de por aire y cobertura geográfica.

3 V. Pierre Krähenbühl, "The ICRC's Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action", *International Review of the Red Cross*, vol. 86, N.º 855, septiembre de 2004, pp. 505-514 ["La estrategia del CICR ante los desafíos contemporáneos en el ámbito de la seguridad: un futuro para la acción humanitaria neutral e independiente", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 855, septiembre de 2004, www.cicr.org/spa/revista].

4 Grupos internacionales y transnacionales con frecuencia vinculados con Al Qaeda, por ejemplo, el *Groupe salafiste pour la prédication et le combat* (Grupo salafista para la predicación y el combate), que se transformó en *Al-Qaida au Maghreb islamique* (Al Qaeda en el Magreb islámico) o Al Qaeda en la Península Arábiga.

5 V. Toni Pfanner, "Asymmetrical Warfare From the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action", *International Review of the Red Cross*, vol. 87, N.º 857, marzo de 2005, pp. 149-174 ("La guerra asimétrica desde la perspectiva de la acción y el derecho humanitarios", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 857, marzo de 2005, disponible en www.cicr.org/spa/revista).

son preocupantes y hacen pensar que la labor humanitaria, en especial en zonas de conflicto, se ha vuelto más peligrosa.

Si bien no es algo desconocido para el CICR, la violencia se dirige cada vez con mayor frecuencia contra los trabajadores humanitarios, y existe evidencia de que un número cada vez mayor de ataques tiene motivos políticos[6] y no persigue fines materiales (amenazas, robos, saqueo de autos, atracos). No obstante, estos últimos aún son mayoría y suele considerarse que están orientados a los recursos, es decir, a "lo que tenemos" y no a "lo que somos". Las amenazas de tipo político y los actos violentos, como las emboscadas, los ataques directos o la toma de rehenes, sin embargo, causan mayor impacto, porque ponen de manifiesto la falta de interés de una de las partes en un conflicto en aceptar la ayuda de una organización humanitaria. Mientras que el número de colaboradores del CICR sobre el terreno y la cantidad de operaciones dirigidas por la organización han registrado un aumento constante en los últimos años[7], los incidentes relacionados con la seguridad del personal de la Institución no se han incrementado[8]. La toma de tres colaboradores del CICR como rehenes en Filipinas el 15 de enero de 2009 fue un recordatorio de que en cualquier zona de conflicto pueden ocurrir incidentes graves que ponen en riesgo la seguridad de la acción humanitaria[9].

Esas cuestiones han hecho que el CICR centrara su atención aún más en la protección y la seguridad de su personal y de las operaciones sobre el terreno. A continuación, presentamos un panorama general de cómo aborda el CICR el tema de la seguridad.

Temas y enfoques

El CICR se preocupa en todo momento por reconciliar el objetivo operacional de asistir a las víctimas de un conflicto y a las personas vulnerables con la responsabilidad por su personal. Por lo tanto, debe analizar cada operación y su impacto humanitario teniendo en cuenta los riesgos que ésta implica. El CICR intenta ser predecible y transparente, diciendo lo que hace y haciendo lo que dice. Para preservar su capacidad de operar con un modo de acción que se entienda y se

6 Por ejemplo, el ataque contra la oficina de ACNUR en Argelia en diciembre de 2007, como consecuencia del cual se creó un Panel Independiente sobre Seguridad dirigido por Lakhdar Brahimi. V. Panel Independiente sobre Seguridad y Bienestar del Personal y las Instalaciones de las ONU en el Mundo, "Towards a Culture of Security and Accountability: Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide", 9 de junio de 2008. Disponible en http://www.humansecuritygateway.info/documents/UN_panelonsafety_9Jun08.pdf (consultado el 21 de abril de 2009). Otros casos fueron los ataques a un grupo de Médicos sin Fronteras-Holanda en Somalia en enero de 2008, a la oficina pakistaní de Plan International, una ONG dedicada al bienestar de los niños, en febrero de 2008, y al Comité Internacional de Rescate en Afganistán en agosto de 2008.

7 En la actualidad, el CICR tiene presencia permanente en más de 60 países y realiza operaciones en alrededor de 80, con 12.473 empleados, 1.542 colaboradores expatriados y 10.931 empleados nacionales.

8 Los incidentes de seguridad se definen dentro de la organización como "situaciones que pueden constituir una amenaza para la integridad física o mental del personal del CICR y que pueden afectar las actividades operacionales".

9 Los tres han sido liberados.

acepte, establece una red de contactos con todas las partes en un conflicto. Los actores que deben movilizarse para que una operación se desarrolle lo mejor posible se han diversificado y su número se ha incrementado; a algunos de ellos es difícil, si no imposible, contactar.

En un mundo cada vez más interconectado, los requisitos de neutralidad e independencia política dependen de la medida en que el CICR pueda analizar la situación, movilizarse e informar adecuadamente, así como del conocimiento de cómo ven los demás su independencia a nivel local, regional y mundial. En cualquier circunstancia, la organización debe tener en cuenta cómo se la percibe, qué imagen proyecta a través de su labor y cuál es el comportamiento profesional y privado de su personal.

El personal que dirige las operaciones sobre el terreno es responsable de la seguridad. El CICR no hace distinciones entre cuestiones de seguridad y conducción de las operaciones. Su enfoque de la seguridad es semejante al de la "gestión de riesgos", con el acento puesto, claro está, en la prevención. A esto se añade la "gestión de incidentes" posterior a los conflictos, por medio de la cual el CICR aprende de la experiencia y adopta las "mejores prácticas". Si bien los riesgos locales, regionales y mundiales están relacionados entre sí, el modelo de gestión de la seguridad se basa en la descentralización de las iniciativas, la toma de decisiones y la responsabilidad por la seguridad en el terreno: el jefe de cada delegación decide y aplica las medidas necesarias según el entorno y el contexto en el que se desempeña. La unidad de seguridad y gestión del estrés sólo actúa como asesora[10].

El personal sobre el terreno goza de gran autonomía dentro de un marco institucional claramente definido que comprende tres elementos: la misión del CICR, sus principios y su concepto de seguridad. En el terreno, cada delegación evalúa su entorno en lo concerniente a seguridad en vista de la situación y sobre la base del marco de referencia de la organización, los "pilares de la seguridad". Además, hoy en día la gestión de la seguridad requiere medios que ayuden a tomar conciencia de los peligros que se originan fuera de un contexto dado pero que constituyen una amenaza potencial para el CICR, así como a prepararse para afrontarlas. En situaciones en las que la Institución es responsable de la dirección y la coordinación de una operación conjunta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja según lo establecido en el Acuerdo de Sevilla, el CICR se ocupa de establecer, gestionar y mantener un marco de seguridad para los miembros del Movimiento que llevan a cabo una operación coordinada[11].

10 En cuestiones de apoyo operacional, formación, supervisión y políticas de seguridad.

11 Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (de aquí en adelante, Acuerdo de Sevilla), Sevilla, 26 de noviembre de 1997. El art. 6.1.2(A)(c) establece que, en las situaciones en las que el CICR actúa como organismo director, la Institución es responsable de "definir y asegurar la aplicación de cualquier medida que pueda ser necesaria para garantizar, en la mayor medida posible, la seguridad física del personal que participe en operaciones de socorro sobre el terreno".

Riesgos para la seguridad

Dada la naturaleza de su misión, el CICR ha optado por dar por sentada la inseguridad al definir sus políticas operacionales. La evaluación de los riesgos y las amenazas es una etapa integral del proceso de aplicación de estrategias operacionales. El peligro forma parte de la rutina de todos los delegados: suele ser una de las características del entorno de trabajo y determina las decisiones operacionales. Los riesgos inherentes a la misión del CICR varían según el teatro de operaciones.

El concepto de seguridad sobre el terreno comprende tanto situaciones de conflicto como circunstancias de delincuencia o criminalidad. A veces no es fácil distinguir entre esos dos casos.

Definición de riesgo

El riesgo tiene tres componentes acumulativos:

- el peligro (o "amenaza") propiamente dicho, definido por su propia naturaleza (robo, secuestro, bombardeo, etc.);
- la posibilidad de que ocurra el suceso peligroso en el futuro (riesgo inminente, a largo plazo o permanente);
- las consecuencias adversas (humanas, operacionales o materiales).

La política del CICR consiste en reducir el riesgo al mínimo, sin que sea posible eliminarlo. Ese nivel de riesgo residual e inevitable está en la base del enfoque del CICR en materia de seguridad, y los miembros del personal de la Institución deben manifestar su consentimiento en aceptarlo.

Se considera que cierto nivel de riesgo es aceptable sólo si está justificado por los efectos humanitarios de la operación. Siempre se debe tender hacia el equilibrio entre el riesgo que conlleva una acción y los efectos esperados. Es importante evaluar las consecuencias de las actividades operacionales en términos cualitativos y no cuantitativos, preguntándose si el efecto de una actividad planificada justifica el riesgo que ésta implica. Si la respuesta es negativa, en principio la operación debería suspenderse, postergarse o anularse.

Incluso en situaciones de peligro, el personal del CICR nunca debe asumir riesgos que no se hayan considerado ni tratar de interponerse entre las partes mientras se desarrollan las hostilidades. El personal puede trabajar adecuada y eficientemente sólo si existe al menos una tregua temporaria o si los enfrentamientos han perdido intensidad. El nivel de riesgo aumenta cuando los delegados actúan con imprudencia, tientan a la suerte o consideran que el peligro es algo trivial, forma parte de la rutina o no es más que un reto al que deben hacer frente. Por otro lado, las medidas de seguridad inapropiadas, exageradas o que no han sido revisadas —que quizás hayan sido válidas en el pasado pero se han prolongado en el tiempo innecesariamente— a veces llevan a paralizar una operación o a tomar decisiones que añaden factores de riesgo.

Por regla general, las medidas de seguridad tienen el propósito de:

- evitar incidentes graves eliminando la posibilidad de que ocurran (la idea es descartar objetivos potenciales; por ejemplo, evitando el transporte de dinero en efectivo, la permanencia de expatriados en zonas prohibidas o los viajes por carreteras donde pueda haber minas terrestres);
- reducir el riesgo mediante medidas de disuasión tales como la protección perimetral, las alarmas y las guardias, o medidas de precaución (imagen, actitud, discreción) que promueven el respeto por las actividades, el personal y los bienes del CICR.
- limitar las consecuencias de un incidente si ocurre a pesar de todo (evacuación sanitaria, seguro, etc.).

Los siete pilares de la seguridad del CICR

La seguridad depende de las acciones del CICR, de cómo se percibe y se acepta a la organización, de la conducta de cada miembro del personal y de la capacidad del CICR para escuchar, hablar y comunicarse con todos los implicados en una situación de conflicto armado o violencia interna, y para proyectar una imagen coherente y constante.

Los siete pilares que se presentan a continuación son los principios en los cuales el CICR basa su "cultura de la seguridad" sobre el terreno[12]. El primero es específico del CICR; los otros los ponen en práctica la mayoría de las organizaciones y corporaciones multinacionales para proteger a su personal. La importancia que se da a cada uno depende de los distintos tipos de amenazas que surgen en cada contexto.

Aceptación del CICR

La aceptación es el pilar fundamental, el componente vital del concepto de seguridad sobre el terreno del CICR; la aceptación es indispensable para la organización en situaciones de conflicto armado y violencia interna.

Para poder actuar, el CICR debe asegurarse antes de que es aceptado por las partes en el conflicto, que aceptarán su presencia y sus procedimientos de trabajo si comprenden su función como organismo humanitario imparcial e independiente y la finalidad de sus actividades, y si se establece una relación de confianza. El CICR no tiene forma de ejercer presión para imponer sus actividades. La persuasión, la influencia y la credibilidad son sus únicas armas.

Asegurarse la aceptación, al menos por parte de todos aquellos que tienen influencia en el curso de los acontecimientos, es fundamental para el CICR. Sin embargo, la fragmentación de la sociedad ha dado lugar al surgimiento de actores tales como señores de la guerra, terroristas transnacionales o redes mafiosas, grupos de

12 V. también Philippe Dind, "Security in ICRC Field Operations", *International Review of the Red Cross*, vol. 323, 1998, pp. 335-345 ["Actividades operacionales del CICR sobre el terreno: la cuestión de la seguridad", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 146, junio de 1998, pp. 365-376].

resistencia armada, mercenarios y fuerzas paramilitares cuyo grado de aceptación del CICR no resulta fácil de evaluar.

Para poder contactarse con las diversas partes durante una situación de conflicto, el CICR intenta establecer canales de comunicación con aquellos que probablemente no comprendan o rechacen su labor. A veces es difícil o incluso imposible acceder directamente a ciertos extremistas; por eso son necesarios los canales alternativos, que sirven para reforzar un proceso de construcción de redes amplias, sólidas y diversificadas.

En el marco de sus estrategias operativas y de movilización integrales, el CICR logra la aceptación por la importancia de sus decisiones operacionales, mediante el diálogo, la negociación y la comunicación, la proyección de una imagen coherente y la amplia difusión del derecho internacional humanitario y los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

En muchas situaciones, hay otras dos formas de aumentar la aceptación: la promoción de las actividades del CICR con miras a que resulten más fáciles de comprender y las campañas de difusión en los medios de comunicación para divulgar información acerca de esas actividades. Esos medios no deberían emplearse a menos que se logre con ellos una mayor aceptación. Ésta se construye con el tiempo por medio de la acción y el diálogo; mientras tanto, es inevitable cierto grado de fragilidad y vulnerabilidad. La comunicación y los mensajes públicos deben diseñarse de acuerdo con estrategias en las que se tengan en cuenta los parámetros de seguridad que se aplican en la comunicación local, regional y mundial.

Otro de los factores que favorecen la aceptación es la comprensión por parte de los expatriados de la cultura en la que se mueven. Conocer el idioma, los valores, y los usos y costumbres locales ayuda a desenvolverse de manera coherente con el entorno. Es indispensable conocer el contexto para adaptarse a situaciones diversas y así facilitar la aceptación del CICR y prestar ayuda en una sociedad sin formar parte de ella. La falta de conocimiento del contexto y las conductas privadas o profesionales inapropiadas pueden poner en riesgo la aceptación del CICR y su labor.

Identificación

Tras la aceptación del CICR y de sus funciones, es necesario identificar a la Institución como tal. Para ello, el CICR utiliza la cruz roja, la media luna roja o el cristal rojo. Para distinguirse de otras organizaciones humanitarias, emplea un logotipo formado por una cruz roja rodeada de un doble círculo negro con la inscripción "*Comité international Genève*". Los vehículos y los edificios del CICR portan un signo o logotipo del tamaño adecuado; las banderas se utilizan en circunstancias delicadas, pues llaman mucho la atención. Es necesario ser cuidadoso en el uso de estas insignias; no se las debe utilizar si no es imprescindible[13].

13 Acerca del uso del emblema, v. Habib Slim, "Protection of the Red Cross and Red Crescent Emblems and the Repression of Misuse", *International Review of the Red Cross*, N.º 272, 1989, pp. 420-437 ["La protección de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja y la represión de los abusos", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N.º 95, septiembre-octubre de 1989, pp. 442-462].

El emblema por sí solo no otorga protección suficiente. En todo momento, la actitud y la conducta de todos los delegados del CICR tienen una influencia positiva o negativa en la percepción que los pobladores locales y las partes en el conflicto tienen de la Institución, y en la credibilidad y la legitimidad del emblema.

Como complemento de la identificación visual del CICR y con el fin de asegurar la transparencia, las partes en el conflicto deben ser notificadas respecto de edificios y medios de transporte, así como de desplazamientos de los empleados. Como los métodos de guerra modernos permiten destruir un objetivo antes de visualizarlo, la notificación es la única forma eficaz de protección. Esto es sumamente importante para los vuelos efectuados durante los conflictos armados en los que se emplea artillería de largo alcance. La notificación es una precaución fundamental en este tipo de contextos, como lo son los informes de los planes de vuelo y de las misiones sobre el terreno.

Hay circunstancias en las que la escalada de la tensión política lleva a que una delegación redefina el nivel de visibilidad de sus operaciones para disminuir la exposición al riesgo. En un entorno donde existen problemas de bandidaje o criminalidad, es mejor actuar con discreción y mantener un perfil bajo. El jefe de la delegación puede proponer que se hagan excepciones al principio de identificación; por ejemplo, cuando el nivel de aceptación es insuficiente. En circunstancias excepcionales, el CICR puede decidir prescindir del uso del emblema o utilizar temporariamente algún otro medio de protección reconocido en los Convenios de Ginebra o en los Protocolos adicionales[14].

Información

La información es un componente fundamental de la seguridad. El objetivo de la recopilación de datos internos y la difusión de información es hacer al CICR más conocido y profundizar el conocimiento del entorno en que trabaja la organización y de los actores que forman parte de él. Con información interna confiable, el CICR puede anticiparse a los acontecimientos y reaccionar adecuadamente durante su desarrollo o cuando surgen peligros durante los desplazamientos. La información interna debe circular en todas las direcciones, desde los miembros de mayor rango de la delegación hacia abajo y viceversa, entre la sede y el terreno, y entre los colegas del CICR y los contactos externos.

El personal sobre el terreno, se trate de expatriados o de oficiales de campo, debe adquirir el hábito de recopilar y transmitir información sobre la situación de la seguridad presente y pasada, así como acerca de las tendencias que surjan. Su actitud es crucial: deben demostrar empatía, saber escuchar y prestar atención a los aspectos culturales e informativos. El personal que opera sobre el terreno debe prestar especial atención a todos los signos de deterioro de una situación de seguridad; no debe habituarse a esos signos, para no aumentar inconscientemente el umbral de tolerancia al peligro.

14 V. una serie de preguntas y respuestas sobre la adopción de un emblema adicional en http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/emblem-questions-answers-281005?opendocument (consultado el 25 de marzo de 2009).

La información interna debe estar controlada, tarea que corresponde al jefe de la delegación, a la persona designada por él y, en última instancia, a todos los miembros de la delegación. Se debe tener cuidado de no tratar de obtener información militar y nunca transmitir a personas no autorizadas la información adquirida gracias a la función específica del CICR y a la confianza que genera su política de discreción.

Todos los incidentes de seguridad que se producen deben analizarse en términos de hechos y circunstancias, de modo de establecer, si corresponde, en qué medida la conducta de los delegados ha sido un factor desencadenante. Se debe preparar una descripción detallada por escrito para que la delegación tome las medidas necesarias para evitar que se repita el incidente o que ocurran incidentes aún más graves.

El jefe de la delegación tiene la responsabilidad de hacer circular la información general y de organizar el intercambio de información entre los integrantes de la delegación, el personal local, el personal de la Sociedad Nacional que participa en las operaciones dirigidas y coordinadas por el CICR y el personal de apoyo (conductores de vehículos, tripulación de aeronaves y barcos), que tienen derecho a estar informados acerca de la evolución de los acontecimientos y además son una importante fuente de información de las circunstancias locales y los cambios generales que ocurren en el entorno de la operación. El jefe de la delegación debe asegurarse de que los familiares de los expatriados que colaboran con el CICR también estén informados y de que se les notifiquen todas las decisiones relacionadas con la seguridad.

Asimismo, el jefe de la delegación debe promover el intercambio de información entre delegaciones regionales. Los conflictos armados locales, las partes implicadas y las consecuencias políticas, militares, económicas y humanitarias no se detienen en las fronteras de un país.

En el intercambio de información vinculada con la seguridad entre el CICR y otras organizaciones y entidades, es fundamental adoptar una actitud tan abierta como sea posible. Si hay un ámbito en el cual el CICR desea obtener e intercambiar el máximo de información, es el de la seguridad. No obstante, hay que ser muy cauto cuando se trata de información sensible o confidencial. El CICR también analiza incidentes de otras organizaciones para aprender de la experiencia ajena.

Del mismo modo, la sede del CICR proporciona al personal sobre el terreno la información que recibe que podría afectar su seguridad: una amenaza mundial, novedades en la situación política, posibles reacciones a las negociaciones que se están llevando a cabo, información obtenida de otras organizaciones humanitarias, cambios en la situación militar y, en particular, el papel que desempeñan los países vecinos u otros no tan cercanos y las principales organizaciones internacionales.

Normas de seguridad

Las normas de seguridad para el personal expatriado se redactan bajo la autoridad del jefe de la delegación y son, por tanto, específicas de cada país.

Basándose en el análisis de la situación local, cada delegación establece las normas adecuadas y los procedimientos necesarios según los peligros y riesgos evaluados. Las normas de seguridad han de reexaminarse y modificarse cuando cambie la situación. Cada miembro del personal del CICR debe firmar una copia de esas normas al llegar al terreno o al asumir sus funciones; en ese momento se les informa también de la situación. Cuando se introducen modificaciones significativas en el reglamento, el personal debe volver a firmarlo.

Corresponde al jefe de la delegación hacer respetar las normas de seguridad. Las violaciones entrañan sanciones que, según la gravedad, pueden llegar hasta el regreso del responsable a la sede o su despido del CICR. Debe haber un margen de maniobra individual en el cumplimiento de las normas, que no exime al personal de la responsabilidad por su conducta y por la de aquellos afectados por sus decisiones.

Las normas deben ser completas pero breves, dentro de lo posible. Deben abordar todos los temas necesarios pero, para ser más eficaces, sólo deben expresar lo esencial. Deben estar sometidas a revisión constante a la luz de la situación y abarcar tanto las acciones preventivas como las reacciones en caso de incidentes.

El CICR recomienda que para la redacción de las normas de seguridad para los empleados de cada delegación se tenga en cuenta el contexto específico. Todos los empleados deben firmar esas normas, según corresponda. El personal de las Sociedades Nacionales participantes que trabajan en contextos en los que el CICR dirige y coordina operaciones del Movimiento debe respetar las mismas normas que el personal expatriado del CICR[15]. La Sociedad Nacional del país anfitrión que esté llevando a cabo un objetivo del CICR (Sociedad Nacional operacional) también estará sujeta al cumplimiento de las normas de seguridad de la Institución.

Personalidad de los colaboradores

La seguridad de las actividades del CICR sobre el terreno depende en gran medida de las características personales de cada colaborador. En situaciones de riesgo o en circunstancias difíciles, la seguridad de muchas personas puede depender de las reacciones, las actitudes o la capacidad de analizar el contexto de un solo individuo, en particular si ese individuo es un superior. Esas características dependen de la personalidad y la resistencia psicológica de cada uno. Los miembros del personal deben ser competentes en el plano profesional y tienen que estar convencidos de la misión de la Institución porque la conocen y la aceptan. Asimismo, deben tener ciertos rasgos fundamentales, sobre todo, sentido de la responsabilidad (consigo mismos y con los demás) y de la solidaridad. Cada delegación redacta un documento en el que se establecen las normas de conducta que son apropiadas para el contexto local. Esas reglas deben ser acatadas por todos los expatriados y los empleados de la delegación.

El personal que tiene un buen estado físico y mental, intenta combatir el cansancio y la tensión nerviosa y es consciente de sus propias limitaciones demuestra

15 Acuerdo de Sevilla, v. la nota 11 *supra*, art. 6.1.2(A)(c).

sentido de la responsabilidad. Su conducta refleja cierto grado de autodisciplina en lo que concierne a hábitos de vida saludables, en especial cuando se trata de la buena alimentación y el sueño y el descanso, que no deben ser reemplazados por el alcohol y los tranquilizantes. El uso de drogas y otras sustancias ilegales está prohibido. Aunque intenten seguir con su rutina saludable, algunos miembros del personal experimentan sensaciones de temor o angustia o creen que van a morir. Es importante reconocer esas sensaciones y hablar con algún colega o supervisor al respecto para evitar conductas que puedan resultar riesgosas. Es comprensible que las personas tengan ese tipo de reacciones en situaciones de peligro y, a veces, esas sensaciones son una señal de alerta y permiten controlar el estrés. Otras veces, sin embargo, son el preámbulo de un comportamiento inadecuado. Si se las reconoce y comenta, se las puede controlar y eliminar, pero si se las ignora o se las reprime, pueden llevar a riesgos innecesarios. Por ello, todos los integrantes del personal y, en especial, los de mayor jerarquía tienen la responsabilidad de crear un clima de confianza en la delegación, para que nadie deje de expresar sus miedos y emociones.

En este aspecto, la solidaridad tiene una importancia fundamental. Como la fortaleza de cada uno varía según las circunstancias y la percepción y sensibilidad individuales, el personal debe estar dispuesto a ofrecer su apoyo y a escuchar a los demás tanto en la delegación como en las operaciones sobre el terreno. Compartir las preocupaciones y las emociones en un clima de tolerancia es la mejor manera de fortalecer el espíritu de equipo, mantener el bienestar individual y alentar el desarrollo del sentido individual de la responsabilidad.

Telecomunicaciones

Los equipos y las redes de telecomunicaciones eficaces constituyen un componente fundamental de la seguridad sobre el terreno. Sin embargo, para garantizar la seguridad no basta sólo con los equipos. En el largo plazo, ésta depende del establecimiento y la revisión de procedimientos de telecomunicaciones, la formación del personal, que debe saber aplicarlos, y el estricto respeto de esos procedimientos.

Hoy en día, las organizaciones humanitarias, incluido el CICR, tienen a su disposición un amplio abanico de tecnologías, desde sistemas de radio HF y VHF o teléfonos fijos y móviles, hasta satélites y redes informáticas. Combinadas en función de la situación geográfica[16] y el contexto político[17], esas tecnologías constituyen un medio eficaz para cumplir con los requisitos de seguridad. Las telecomunicaciones cumplen un papel importante en la transmisión de información y las notificaciones, el seguimiento y el control de los movimientos sobre el terreno, la comunicación del deterioro de una situación y las acciones posibles ante una eventual crisis.

16 Por "situación geográfica" se entiende el entorno físico en el cual opera el CICR (montañas, ciudades, campo, llanuras, etc.).

17 "Contexto político" se refiere aquí a factores tales como los permisos otorgados por las autoridades, la importación de material y las situaciones de conflicto (delincuencia, tecnología empleada por los beligerantes, etc.).

Los medios que se ponen a disposición del personal se adaptan a las situaciones particulares por lo que respecta a la calidad y la cantidad:

- tecnología moderna y fiable cuyo funcionamiento sea independiente de la infraestructura local y esté en manos del personal del CICR;
- personal del CICR que se ocupe de instalar y desarrollar en el lugar el sistema apropiado para la situación geográfica y el contexto político;
- procedimientos claros adaptados al contexto operacional:
- control por radio las 24 horas si las circunstancias así lo requieren;
- formación de los usuarios con el mayor nivel de normalización posible.

Medidas de protección

Las medidas de protección se adoptan cuando es necesario reforzar los otros pilares de la seguridad. Son medidas que incrementan la seguridad del personal, los edificios, la infraestructura y las operaciones del CICR. Las medidas pueden ser activas (por ejemplo, guardias) o pasivas (por ejemplo, edificios con instalaciones especiales de protección), pero ninguna ofrece una garantía total de seguridad en caso de que la situación empeore. El CICR está acostumbrado a operar en situaciones en las que las condiciones de seguridad se debilitan, aunque cada una presenta características propias. Algunos aspectos, sin embargo, son comunes a todas las situaciones de riesgo, de las cuales existen dos tipos principales:

(a) Ataques indiscriminados: en estos casos, la condición especial del CICR no alcanza como medio de protección eficaz. Como prevención, la ubicación de las delegaciones debe elegirse teniendo en cuenta el entorno (lejos de edificios oficiales y militares) y los edificios deben ser de construcción sólida y no estar muy expuestos. Asimismo, se adoptan medidas de protección pasiva como ventanas blindadas (3M), zonas de seguridad, sacos de arena y refugios contra bombardeos;

(b) Criminalidad/ delincuencia: en contextos de ese tipo, los colaboradores expatriados del CICR están en la misma situación que los otros extranjeros que viven en el país. Los medios que los distinguen (el emblema) y las notificaciones ya no les ofrecen protección. La vulnerabilidad se convierte en un factor de riesgo. Las delegaciones deben adoptar medidas de protección tradicionales como cualquier otro blanco directo, por ejemplo, barreras físicas (puertas, vallas y muros perimetrales), detectores de movimiento, sistemas de alarma, guardias, etc. También deben mantener la discreción, reducir el nivel de exposición (eliminar los logos, trasladarse en vehículos sin distintivos) y minimizar la previsibilidad de sus movimientos (variar los horarios, elegir rutas alternativas). Para reforzar la vigilancia y frustrar los planes de posibles atacantes, deben aplicarse medidas de vigilancia y contravigilancia para detectar si la delegación está siendo observada.

Es posible que surjan situaciones[18] en las que la protección de la vida dependa del uso de escoltas armadas, ya que rechazarlas implicaría interrumpir las actividades humanitarias y aumentar el riesgo de muerte de las víctimas. En esos casos, el principio humanitario exige una evaluación cuidadosa de la situación para que los miembros de la Institución encuentren la mejor solución que, en determinadas circunstancias, obliga a aceptar cambios en los procedimientos operacionales habituales.

No obstante, el uso de escoltas armadas puede perjudicar la imagen del Movimiento en su conjunto, en el presente y en el futuro, así como afectar tanto la aceptación del emblema como el futuro acceso y la acción de otros miembros de la Institución en la zona. Dicho de otro modo, la protección armada puede servir para el desplazamiento de una unidad de ayuda humanitaria pero quizá ponga en riesgo la operación en su conjunto. Así pues, sólo muy excepcionalmente se debe recurrir a ese tipo de protección[19].

Aplicación del concepto de seguridad en el terreno

Funciones y responsabilidades

El terreno

La seguridad del CICR depende de la responsabilidad colectiva y conjunta que debe asumirse en todos los niveles de la jerarquía operacional, desde el Director de Actividades Operacionales, que tiene la facultad de introducir al CICR en un nuevo teatro de operaciones[20], hasta los miembros del personal que toman la decisión de continuar formando parte de una misión o renunciar a ella cuando surge un riesgo imprevisto. La responsabilidad compartida es un aspecto esencial del concepto de seguridad del CICR, pues la Institución considera que tiene un papel fundamental en la protección de la seguridad del personal.

En ese sentido, el jefe de la delegación tiene una función sumamente importante, porque es el encargado de tomar decisiones relativas a la dirección, la conducción y la gestión de las operaciones. Son los jefes quienes lanzan las iniciativas y asumen las responsabilidades de la definición de las operaciones y sus objetivos y de la aplicación de las estrategias. Ellos son los principales responsables del análisis de la situación, de la adopción de parámetros operacionales y de seguridad, y de la definición y la modificación de los indicadores pertinentes. Asimismo, los jefes deben:

- garantizar la coherencia de las medidas de seguridad tomadas, que deben respetar los siete pilares (en particular, la aceptación del CICR a nivel político y operacional), y hacer modificaciones si es necesario;

18 Situaciones en las que predomina el bandidaje.

19 V. "Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance", extracto de un artículo redactado en forma conjunta por el CICR y la Federación Internacional, Consejo de Delegados, Ginebra, 1 y 2 de diciembre de 1009. Disponible en http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57jneg?opendocument (consultado el 25 de marzo de 2009).

20 Dentro del marco establecido por el Consejo de la Asamblea.

- asegurarse de que los colaboradores expatriados dediquen el tiempo y el esfuerzo necesarios a interiorizarse de la situación y la cultura local;
- estar dispuestos a escuchar a los empleados de la delegación y consultar a fuentes locales, entre las cuales se encuentra la Sociedad Nacional correspondiente;
- prever los peligros y evaluar los riesgos a la luz de la evolución de la situación; informarse y hacer circular la información de que disponen;
- redactar normas de seguridad, procedimientos de seguridad y reglas de conducta, hacerlas respetar y sancionar su incumplimiento;
- desalentar las actitudes de descuido frente al peligro y reaccionar en caso de incidentes;
- ocuparse del estrés del personal;
- preparar planes para situaciones de emergencia y evacuaciones;
- formar, supervisar y controlar al personal.

El jefe de la delegación puede delegar la gestión de las tareas cotidianas referidas a la seguridad, pero en ningún caso puede eludir su responsabilidad fundamental en materia de seguridad.

Sede

Si los jefes de delegación necesitan información que no pueden obtener en el lugar, deben recurrir a las delegaciones cercanas y a la sede del CICR (reuniones operacionales, regiones, unidad de seguridad), donde los ayudarán a analizar la situación, en especial desde las perspectivas regional y mundial, y les proporcionarán la información necesaria para comprender mejor el contexto local.

El Director de Actividades Operacionales es, en definitiva, quien tiene la responsabilidad general de la conducción de las operaciones sobre el terreno. El Director General y el Presidente reciben información sobre cambios en las situaciones operacionales y, en caso de que sea necesario tomar decisiones de interés institucional, se les solicita su intervención formal.

Servicio voluntario y disponibilidad de personal

Cuando se los contrata, los colaboradores expatriados del CICR y el personal local manifiestan su voluntad de aceptar cierto nivel inevitable de riesgo. En consecuencia, la Institución tiene el derecho de solicitar a todos los miembros del personal que trabajen en diversos teatros de operaciones. El lugar adonde serán asignados se decide según las necesidades, las restricciones y la disponibilidad de recursos humanos.

No obstante, hay casos en los cuales los expatriados pueden tener motivos valederos para rechazar ciertos puestos. El CICR aceptará tales reservas siempre que sean excepcionales; de lo contrario, se debilita el principio de trabajo continuo de los miembros del personal. Para asegurar la eficacia de su labor, el CICR debe

poder contar con la voluntad de todo el personal de dirigirse a todos los destinos y realizar todo tipo de tareas. En principio, los "voluntarios" no trabajan en puestos ni durante períodos que puedan resultar particularmente peligrosos.

El CICR tiene la obligación de proporcionar al personal una descripción clara y directa de los riesgos que entrañan ciertas situaciones. Frente a determinados riesgos o por motivos concretos, la Institución puede tomar la decisión de restringir la designación de delegados de un determinado sexo o nacionalidad, entre otras características.

El nivel de riesgo debe ser parejo para todos, expatriados contratados, personal de apoyo (conductores de vehículos, tripulación de aeronaves y barcos), personal de la delegación, e integrantes de las Sociedades Nacionales que participen en operaciones del CICR.

En particular, no deben asignarse a los empleados de las delegaciones misiones que puedan ser muy peligrosas para ellos, a menos que su nacionalidad, sexo, idioma, origen étnico o especialidad sea un factor de seguridad adicional. Del mismo modo, es preferible enviar a expatriados antes que a empleados locales en misiones en las que la condición de extranjero otorgue protección. Los empleados de la delegación pueden ser objeto de presiones políticas, mientras que los expatriados no. Más aún, la información confidencial a la que tienen acceso puede ser un factor de riesgo y, por regla general, no pueden ser evacuados ni gozan de protección jurídica conforme al acuerdo de sede, mientras que los expatriados sí.

Formación

La formación es un vector fundamental para la seguridad del CICR. Por ello, la Institución otorga prioridad a las iniciativas en este ámbito, con el propósito de inculcar una conciencia permanente de los riesgos, asegurar la coherencia de las medidas de seguridad y proporcionar a cada individuo el conocimiento y las habilidades que necesita.

La formación en materia de seguridad alcanza tanto a expatriados como a empleados de la delegación. Está orientada al contexto general y a los riesgos particulares a los que se enfrenta cada individuo, a sus funciones y responsabilidades. La formación tiene lugar en la sede y en las delegaciones, y comprende tareas de autoaprendizaje. La finalidad última de la formación es mejorar las condiciones de seguridad y, a la vez, lograr que todo el personal sea consciente de los límites de la misión del CICR, para evitar que asuma riesgos que podrían sobrepasar esos límites (por ejemplo, interviniendo en los enfrentamientos o estando en el frente de batalla). El CICR se asegura de que las Sociedades Nacionales que participan en operaciones dirigidas y coordinadas por la Institución brinden la formación pertinente a su personal.

Situaciones excepcionales

El concepto de seguridad sobre el terreno es el marco de referencia en materia de seguridad. Se aplica en todos los contextos operacionales. Sin embargo,

en situaciones excepcionales[21], el CICR puede suspender la aplicación de alguno de los pilares de la seguridad. En esas circunstancias, la Dirección de Actividades Operacionales deberá redactar un conjunto de parámetros especiales para la acción en esa operación particular, parámetros que deberá enviar para su aprobación al Director General y al Presidente. A la vez, el CICR deberá dirigir sus esfuerzos al restablecimiento del marco de referencia, con miras a consolidar la aceptación de su personal y su labor por parte de todas las partes en un conflicto, incluso las que no están directamente involucradas.

Cuando decide actuar de ese modo, el CICR toma en cuenta factores tales como la urgencia de la situación, la cantidad de vidas que están en juego, la presencia de otras organizaciones de ayuda humanitaria y su capacidad de funcionamiento, el impacto de la operación y su misión específica en materia de de protección y de las actividades vinculadas a la detención. En lugares donde las condiciones de seguridad hayan empeorado, el CICR se asegura de que el personal apostado en la zona haya expresado su voluntad de permanecer allí.

La experiencia muestra que este tipo de situaciones pueden ser duraderas; aun así, no debe perder su condición de excepcionales. Las líneas de acción ideadas para hacerles frente deben estar sujetas a decisiones formales *ad hoc* revisadas con regularidad, de modo de no socavar la coherencia del concepto de seguridad en su conjunto.

Conclusión

El contexto cambiante en el que se libran los conflictos armados ha incrementado la presión ejercida sobre la acción humanitaria, sus principios y los trabajadores que se dedican a ella. La seguridad sobre el terreno depende de la coherencia entre la misión, los principios y la acción. La elección de los modos operacionales que permitan al CICR mantener su capacidad de acción universal en favor de las víctimas de los conflictos armados y las situaciones de violencia debe ser muy cuidadosa. Además, debe revisarse constantemente el equilibrio entre los efectos de cada operación y los riesgos que entraña.

El CICR ha hecho de la seguridad un factor de consideración permanente en su política operacional; así, se ocupa en todo momento de reducir los riesgos al mínimo, aunque no pueda eliminarlos por completo. La gestión de la seguridad está descentralizada y queda bajo la responsabilidad de la jerarquía operacional en todos sus niveles. El fortalecimiento de la seguridad depende en gran medida de la circulación de la información y su intercambio a nivel local, regional y mundial, y entre la sede y el terreno.

21 Por ejemplo, en Irak entre 2004 y 2008, durante el período más crudo del conflicto, tras los serios incidentes de seguridad que tuvieron lugar en 2003.

Junio de 2009, N.º 874 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

INFORMES Y DOCUMENTOS

El Comité Internacional de la Cruz Roja: su misión y su acción

(Doctrina adoptada por la Asamblea del CICR el 19 de junio de 2008)

1. La misión del CICR

El CICR es una organización que trabaja desde su fundación, en 1863, por la protección y la asistencia a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Primero lo hizo en favor de los militares heridos, y luego, progresivamente, de todas las víctimas de esas situaciones.

En su obra "Recuerdo de Solferino"[1], Henry Dunant propuso fundar en todos los países sociedades nacionales de socorro, reconocibles por un emblema común, y un tratado internacional[2] para proteger a los heridos en el campo de batalla. A fin de promover las ideas de Dunant, se constituyó un comité permanente en Ginebra. Como emblema se adoptó una cruz roja sobre fondo blanco[3], por lo cual más tarde recibió el nombre de Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Al principio, no se trataba, para el CICR, de intervenir en el teatro de operaciones. Pero las Sociedades Nacionales de los países en conflicto eran percibidas como demasiado ligadas a sus autoridades y rogaron al CICR que enviara él mismo personal de socorro, pues consideraban que, para que todas las partes aceptaran

1 Henry Dunant, "Recuerdo de Solferino", ed. CICR, Ginebra, 1982, p. 131. Se trataba de fundar sociedades permanentes de socorro que debían prepararse ya en tiempo de paz y que estarían dispuestas a apoyar a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas en tiempo de guerra. Estas sociedades debían coordinar sus esfuerzos y estar reconocidas por las autoridades de su país. Dunant propuso un congreso internacional "para formular algún principio internacional, convencional y sagrado que, una vez aprobado y ratificado, serviría de base para Sociedades de socorro a los heridos" y que incluiría la protección a los heridos y a quienes los socorran.

2 Al poner por obra las propuestas de Henry Dunant, en particular la de promover la aprobación de un compromiso solemne de los Estados de socorrer y cuidar sin distinción a los militares heridos, el CICR dio origen al derecho internacional humanitario. Más tarde, su acción sobre el terreno fue legitimada por mandatos inscritos en el derecho internacional humanitario y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

3 Por inversión de los colores de la bandera de Suiza y como homenaje a este país, en su calidad de anfitrión de la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863.

una acción humanitaria en tiempo de conflicto, ésta debía brindar unas garantías de neutralidad e independencia que sólo el CICR podía ofrecer. El CICR tuvo, pues, que desarrollar muy pronto actividades operacionales en un marco de neutralidad e independencia, y desplegarlas en ambos lados del campo de batalla. La ratificación de este cometido llegó más tarde, cuando los Convenios de Ginebra reconocieron explícitamente la naturaleza exclusivamente humanitaria e imparcial de las actividades del CICR y le asignaron un papel particular en el control de la buena aplicación del derecho internacional humanitario.

El CICR define **su misión** en los siguientes términos:

> "El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.
> El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.
> Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina."[4]

Para llevar a cabo esta misión de manera eficaz, el CICR debe gozar de la confianza de los Estados y de todas las partes[5], así como de las personas implicadas en un conflicto armado u otra situación de violencia[6]. Esta confianza se basa, en particular, en el conocimiento de la práctica y de la política del CICR, fruto de la continuidad y la previsibilidad del CICR. Asociar eficacia y crédito, independientemente del momento, del lugar o de la diversidad de las necesidades, supone un reto permanente para el CICR, ya que la Institución debe dar pruebas de pragmatismo y creatividad. En este sentido, las delegaciones sobre el terreno gozan de una amplia autonomía para decidir, en el marco de una estrategia y de prioridades institucionales claras, el mejor modo de contribuir a la labor en favor de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

En el presente documento, se describe cómo está constituido el CICR, cómo funciona y actúa, así como en qué se distingue de otras organizaciones humanitarias, en particular por su manera de proceder pluridisciplinaria. El objetivo es ambicioso y se podría dedicar una obra voluminosa a este tema. Pero nuestra intención aquí es mucho más modesta. Nos proponemos definir, en algunas páginas,

4 Texto que figura en las publicaciones del CICR (misión actualizada por el Comité el 19 de junio de 2008).

5 En este documento, por "partes" o "autoridades" se entienden todas las entidades, *de jure* o *de facto*, que tienen obligaciones.

6 V. art. 5.3 de los Estatutos del Movimiento. El CICR, en su calidad de institución humanitaria específicamente neutral e independiente, examinará si está más capacitado que otras organizaciones para atender a las necesidades generadas por tales situaciones, como son las visitas a los detenidos de seguridad, cuando se tienen informaciones o hay rumores de malas condiciones de detención o de malos tratos.

las características de la identidad del CICR, de su campo de acción y de su modo operatorio. La iniciativa es reductora, pero proporciona un resumen útil para explicar el CICR, tal y como es hoy.

2. La identidad del CICR

2.1 La finalidad del CICR

La razón de ser del CICR es velar, mediante una acción neutral e independiente, por el respeto a la vida, la integridad física y moral, y la dignidad de todas las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia. Todas las actividades del CICR están orientadas hacia este objetivo fundamental y tienden a ese ideal. El CICR actúa en función de las necesidades de estas personas y de sus derechos, así como de las obligaciones de las autoridades.

2.2 La dualidad de la acción del CICR

Las actividades del CICR se desarrollan según dos ejes: el eje operativo de la intervención en favor de los afectados por los conflictos armados y otras situaciones de violencia, y el eje del desarrollo y de la promoción del derecho internacional humanitario y de los principios humanitarios.

Estos dos ejes son indisociables, porque el primero se ejerce principalmente en el marco que le fija el segundo, y éste se nutre de la experiencia del primero y facilita la respuesta a las necesidades comprobadas[7]. Esta dualidad refuerza así la identidad del CICR, que aunque sólo sea por ello, se distingue de otras organizaciones humanitarias, privadas o intergubernamentales, cuyo ámbito de actividad internacional se limita, en general, a uno solo de estos dos ejes.

7 Tomemos el ejemplo de la ayuda a las víctimas de minas antipersonal. Al asistirlas, el CICR obtiene informaciones pertinentes que le permiten cartografiar los incidentes, dirigir las gestiones de protección a los grupos responsables, poner en marcha un programa de prevención para la población, adaptando el mensaje a las víctimas más frecuentes (niños, mujeres, pastores), facilitar, según los contextos, datos para las organizaciones que se ocupan de retirar las minas, organizar la rehabilitación de las personas provistas de aparatos ortopédicos y darles en lo posible una formación profesional, así como préstamos para iniciar una actividad. Estos conocimientos y esta experiencia servirían finalmente para aprobar un nuevo tratado que prohíbe esas minas.

2.3 Una organización mandataria

Una característica fundamental del CICR[8] es que ha recibido un mandato (o varios mandatos) de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra[9] para prestar ayuda a las personas afectadas por los conflictos armados. Su acción está, pues, anclada en el derecho internacional público. En las otras situaciones de violencia, el mandato del CICR se apoya en los Estatutos del Movimiento.

Es el derecho internacional humanitario el que proporciona las bases legales principales de la acción del CICR. Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja[10] (en adelante, el Movimiento), así como las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del Consejo de Delegados refuerzan la legitimidad de la acción del CICR. El derecho internacional humanitario y los Estatutos ratifican, por lo demás, una tradición histórica de acción del CICR que es anterior a sus ulteriores codificaciones.

Los Estados han encomendado al CICR la tarea de velar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario. Este cometido de guardián del derecho internacional humanitario induce al CICR a tomar iniciativas para hacer respetar, promover y reafirmar, así como mejorar y desarrollar, el derecho internacional humanitario. Por eso presta especial atención a todo riesgo de erosión de este derecho y toma iniciativas en el plano bilateral, multilateral o público, para que se respete y desarrolle.

En sus actividades, el CICR se remite principalmente al derecho internacional humanitario. Sin embargo, cuando lo juzga oportuno, se reserva el derecho a invocar otros cuerpos normativos y normas internacionales que protegen a la persona humana, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos[11].

El CICR ha elaborado varios textos doctrinales basados en su larga práctica. Estos textos de referencia orientan sus acciones y tienen por finalidad conferirles

8 El CICR es a menudo considerado como una organización *sui generis*. Legalmente no se trata, en efecto, ni de una organización intergubernamental ni de una ONG. Es una asociación de derecho suizo, a la que se le han encomendado cometidos internacionales que dimanan del derecho internacional público.

9 El derecho internacional humanitario otorga al CICR competencias expresas que estipulan obligaciones de los Estados Partes para con él, como son el acceso a los prisioneros de guerra o internados civiles, la distribución de socorros a estas personas o las actividades de la Agencia Central de Búsquedas (v. los arts. 73,122, 123 y 126 del III CG, o los arts. 76, 109, 137, 140 y 143 del IV CG). El derecho internacional humanitario reconoce igualmente al CICR un derecho de iniciativa en caso de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional (arts. 9, 9, 9 y 10 de los CG I, II, III y IV, respectivamente, y art. 3 común a los CG). El papel del CICR está ratificado en el art. 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional. Por debajo del umbral de aplicabilidad del derecho internacional humanitario, sólo este artículo de los Estatutos reconoce al CICR el mandato para emprender una acción.

10 Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra se reúnen normalmente cada cuatro años con representantes de los componentes del Movimiento Internacional en una Conferencia Internacional (CICR, Federación Internacional y Sociedades Nacionales). Esta Conferencia tiene la potestad de enmendar los Estatutos del Movimiento Internacional (que confirman el papel del CICR) y puede asignar mandatos a los diferentes componentes, pero no puede modificar los Estatutos del CICR o de la Federación, ni tomar decisiones contrarias a sus Estatutos, art. 11.6 de los Estatutos del Movimiento.

11 Lo puede invocar como complemento del derecho internacional humanitario, tanto cuando este último se aplica como cuando no es aplicable.

una coherencia durable, lo que le proporciona al CICR una previsibilidad y un mayor crédito en el ejercicio de su cometido.

2.4 La pertenencia a un Movimiento

Una de las características del CICR reside también en su pertenencia al Movimiento, al que ha dado origen. Los otros componentes de este Movimiento son las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional)[12]. Este vínculo con el Movimiento está reforzado por misiones similares para todos sus componentes[13], así como por el uso de emblemas comunes. Las Sociedades Nacionales tienen la misión de llevar a cabo actividades humanitarias en sus países, donde asumen, en particular, el papel de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

El CICR reconoce a las Sociedades Nacionales basándose en unos criterios estipulados en los Estatutos del Movimiento. Este reconocimiento hace de ellas miembros de pleno derecho del Movimiento y les permite convertirse en miembros de la Federación. El CICR coopera con ellas en los ámbitos de intereses comunes, tales como la preparación a la acción y su realización en casos de conflicto armado, el restablecimiento del contacto entre familiares (RCF) o la difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales. En los conflictos armados o en otras situaciones de violencia, tiene la responsabilidad de ayudarles a consolidar sus capacidades operativas para hacer frente a las necesidades humanitarias[14].

A menudo el CICR puede llevar a cabo con éxito su acción sobre el terreno gracias a la presencia, los recursos, el conocimiento del lugar y la motivación de las Sociedades Nacionales. Éstas contribuyen también a las acciones internacionales a través del CICR, la Federación Internacional o la Sociedades Nacionales del país concernido. El CICR se beneficia de una red mundial única, constituida por el conjunto de las Sociedades Nacionales. La cooperación y la coordinación en el Movimiento permiten utilizar al máximo las capacidades operativas de sus miembros.

Los acuerdos y reglas del Movimiento atribuyen al CICR la dirección general y la coordinación de la acción internacional "en las situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, de disturbios internos y de sus consecuencias directas", así como de las actividades de restablecimiento del contacto entre familiares (RCF), en todas las situaciones que requieran una intervención

12 V. en particular los arts. 1, 3 y 6 de los Estatutos del Movimiento Internacional.

13 La misión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es:
- prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos;
- proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, especialmente en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia;
- promover la prevención de las enfermedades y el desarrollo de la salud y del bienestar social;
- impulsar la ayuda voluntaria y la disponibilidad de los miembros de Movimiento, así como un sentimiento de solidaridad universal para con quienes necesitan su protección y su asistencia (sitio Web del CICR).

Cabe añadir que las actividades del Movimiento contribuyen al establecimiento de una paz durable.

14 V. la "Doctrina relativa a la cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales", *International Review of the Red Cross* (*IRRC*), N.º 851, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa/revista (en inglés).

internacional de socorro. Asume de este modo un doble nivel de responsabilidad en la acción[15] como:

- actor humanitario que lleva a cabo las actividades que se desprenden de su mandato y competencias específicas,
- coordinador de las acciones internacionales de los componentes del Movimiento.

2.5 Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La misión del CICR se rige por un conjunto de siete Principios Fundamentales, que comparte con los otros componentes del Movimiento, y que están definidos en los Estatutos del Movimiento[16]. Se trata de los Principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. Estos Principios constituyen los valores comunes a los componentes del Movimiento y los caracterizan respecto de otras organizaciones que trabajan en el ámbito humanitario. La Conferencia Internacional ha confirmado al CICR su cometido de mantener y difundir esos Principios, los cuatro primeros de los cuales se exponen brevemente a continuación por ser los que el CICR suele invocar más y porque se mencionan específicamente en su misión:

- La humanidad es el Principio superior. Se funda en el respeto a la persona humana y resume la idea y la finalidad del Movimiento. Constituye el principal motor de la acción del CICR.
- La imparcialidad, Principio opuesto a toda acción discriminatoria, recuerda la igualdad del trato que debe dispensarse a las personas que padecen necesidades, en la medida de éstas. Permite fijar las prioridades de la acción, tomando principalmente en cuenta el grado de urgencia y la índole de las necesidades de las personas afectadas.
- La neutralidad permite granjearse la confianza de todos, absteniéndose de tomar parte en las hostilidades y las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico, lo que no implica, sin embargo, ni indiferencia al sufrimiento ni aceptación de la guerra. No es una neutralidad con respecto a la falta de humanidad, sino más bien en relación con las controversias que dividen a los pueblos. Este Principio representa un valor añadido de la acción del CICR por lo que atañe a la posibilidad de contactos y, por consiguiente, de acceso a las personas afectadas[17].

15 V. en particular el Acuerdo de Sevilla, aprobado por la resolución 6 del Consejo de Delegados de 1997, y las Medidas suplementarias, aprobadas por la resolución 8 del Consejo de Delegados de 2005.

16 V. el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Los Principios Fundamentales se proclamaron en la XX Conferencia Internacional (CI), Viena, 1965, y se integraron, con algunas adaptaciones formales, en los Estatutos del Movimiento, aprobados por la XXV CI, Ginebra, 1986, y revisados en 1995 y 2006.

17 El papel de intermediario neutral para resolver los problemas humanitarios es una consecuencia de la particularidad del CICR como Institución *específicamente* neutral e independiente, art. 5.3 de los Estatutos del Movimiento.

- La independencia del CICR es estructural: mononacionalidad del Comité y reclutamiento de sus miembros por cooptación. Esta independencia se manifiesta por lo que respecta a la política nacional o internacional, en relación con grupos de interés o de cualquier otra entidad implicada en una situación de violencia, y confiere al CICR la autonomía que necesita para cumplir con toda imparcialidad y neutralidad la tarea exclusivamente humanitaria que le ha sido confiada.

3. Campos de acción y criterios de intervención

El CICR distingue cuatro tipos de situaciones en las cuales interviene:

1. En el centro de su misión se sitúa su acción en favor de todas las víctimas de conflictos armados internacionales o no internacionales[18]. El CICR ofrece sus servicios fundándose en el derecho internacional humanitario y teniendo particularmente en cuenta las necesidades humanitarias existentes o previsibles.
2. En las otras situaciones de violencia, el CICR ofrece sus servicios si la gravedad de las necesidades humanitarias no satisfechas y su urgencia lo justifican. Tiene asimismo en cuenta el valor añadido que suponen su condición de Institución específicamente neutral e independiente y su competencia profesional. En estas circunstancias, su ofrecimiento de servicios no se basa en el derecho internacional humanitario, sino en la práctica y en los Estatutos del Movimiento[19].
3. En casos de desastre natural o tecnológico, o de pandemias que se propagan en los contextos en que una presencia operacional le permiten desplegar rápidamente una actividad significativa, el CICR aporta su valor añadido específico dentro de los límites de sus recursos y capacidades y en coordinación con los componentes del Movimiento. Actúa, salvo excepciones, en la fase de urgencia.
4. Fuera de tales situaciones, aporta una contribución específica a la labor humanitaria que realizan todos los agentes humanitarios. Esto lo hace en los ámbitos que requieren una competencia particular, sobre todo en materia de RCF y de difusión del derecho internacional humanitario y de los Principios Fundamentales, sectores en los que ha recibido un mandato explícito.

18 El derecho internacional humanitario no deja de aplicarse cuando cesan las hostilidades activas. Cuando estas terminan, no solamente los Estados siguen estando sujetos a ciertas obligaciones, sino que otras surten efecto en ese momento. Así pues, el CICR prosigue algunas de sus actividades y emprende otras en este período denominado de transición. V. "¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen". *IRRC*, N.º 851, septiembre de 2003, disponible en www.cicr.org/spa/revista.

19 V. el art. 5, apdo. 2 d) y apdo. 3, de los Estatutos del Movimiento Internacional.

El CICR fija sus prioridades basándose en los siguientes criterios:

- la gravedad de los sufrimientos de las víctimas y la urgencia de sus necesidades: el Principio de imparcialidad del CICR, mencionado en el derecho humanitario, sigue siendo el pilar de su acción no discriminatoria y proporcional a las necesidades de las personas que debe proteger y asistir;
- su valor añadido, que procede, por un lado, de su peculiaridad como intermediario e institución específicamente neutrales e independientes y, por otro, de su competencia profesional para prestar ayuda a las víctimas (conocimiento del medio, recursos humanos, logística, actividades de restablecimiento del contacto entre familiares, etc.). Este valor añadido, fruto de sus Principios y de su experiencia operacional, lo reconoce la comunidad internacional y se inscribe en un entorno humanitario caracterizado por una multitud de actores muy variados;
- las bases jurídicas de su acción[20]: el CICR procura actuar en situaciones en las que el derecho internacional humanitario es aplicable y examina atentamente la oportunidad de intervenir en el marco de las consecuencias directas de estas situaciones y en las otras situaciones de violencia no cubiertas por el derecho internacional humanitario (disturbios interiores y tensiones internas). En todos los casos, modula su acción en función de los criterios antes mencionados.

A estos criterios cabe agregar otras consideraciones o trabas operacionales, como pueden ser el impacto sobre otras acciones, una invitación al CICR para que intervenga o cuestiones de seguridad.

4. Estrategias para cumplir la misión: del análisis global a las actividades específicas

4.1 Globalidad del análisis

Toda acción implica un análisis global de la situación, de los actores en presencia[21], de los retos y de las dinámicas, que debe permitir identificar a las personas afectadas y sus necesidades. Ello requiere una comprensión clara de las causas de los problemas, así como un buen conocimiento de las estructuras locales, de sus capacidades y de sus potenciales. El CICR se esfuerza por comprender un problema humanitario de manera global, examinando sus diversas facetas y las distintas soluciones posibles.

Conviene tener en cuenta toda una serie de factores: sociales, económicos, políticos, culturales, de seguridad, religiosos, étnicos, etc. El análisis debe también

20 Basándose en los hechos, el CICR procede a calificar la situación, lo que definirá su marco jurídico de referencia.

21 Partes en el conflicto y otros protagonistas en el conflicto, diversos actores armados, así como agentes humanitarios, personal de las Naciones Unidas o de otras organizaciones, actores políticos o de la sociedad civil, etc.

tomar en consideración la interdependencia de los factores locales, regionales y mundiales que afectan a una situación conflictiva o a cualquier otra situación de violencia.

El análisis permite establecer una estrategia de conjunto, con prioridades y objetivos precisos. Debe asimismo poner de relieve los tipos de problemas y/o las categorías de necesidades en las que el CICR concentrará sus esfuerzos y recursos. Se trata luego de elaborar una estrategia destinada a ocuparse no sólo de las consecuencias directas de los problemas, sino también —en la medida de lo posible dentro del marco de una acción humanitaria neutral e independiente— de sus fuentes y sus causas.

Para ello, el CICR debe apoyarse, por un lado, en sus puntos fuertes[22], así como en las oportunidades que brinda el entorno y, por otro lado, procurar reducir a un mínimo sus puntos débiles y neutralizar o soslayar los obstáculos externos. En una lógica de complementariedad, es primordial integrar en la reflexión estratégica los ámbitos de competencia especializada, los puntos fuertes y débiles de sus asociados, ya sea dentro del Movimiento o fuera de éste.

Según las necesidades, las diversas actividades se inician simultánea o sucesivamente.

4.2 Cuatro enfoques definidos en la declaración de la misión que permiten alcanzar los objetivos del CICR

La declaración de la misión del CICR enuncia ésta según cuatro enfoques que la Institución combina en su estrategia global, en función del análisis contextual para hacer respetar, directa o indirectamente, a corto, medio o largo plazo, la vida, la integridad física y moral y la dignidad de todas las personas afectadas por los conflictos armados u otras situaciones de violencia.

4.2.1 Proteger la vida y la dignidad de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia

El enfoque "protección"

- La protección tiene por objeto velar por que las autoridades y los otros actores respeten sus obligaciones y los derechos de las personas, a fin de preservar la vida, la seguridad, la integridad física y moral y la dignidad de las personas afectadas por los conflictos armados y otras situaciones de violencia.
- La protección comprende los esfuerzos tendientes a prevenir y/o poner término a las violaciones, efectivas o probables, del derecho internacional humanitario, de otras normativas o de normas fundamentales que protegen a la persona humana en tales situaciones.

22 El CICR puede contar siempre con empleados de delegación en sintonía con el entorno y que han desarrollado una gran pericia en su trabajo. Según los casos, puede también encontrar apoyo en la red del Movimiento.

- Concierne ante todo a las causas o las circunstancias de las violaciones y se dirige principalmente a los responsables de esas violaciones y a quienes pueden influir en ellos y, en segundo lugar, a las consecuencias de esas violaciones.

4.2.2 Prestar ayuda a las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia

El enfoque "asistencia"

- La asistencia[23] tiene por objeto preservar la vida y/o restablecer la dignidad humana de las personas o las comunidades afectadas por conflictos armados u otras situaciones de violencia.
- Las actividades asistenciales hacen frente principalmente a las consecuencias de las violaciones del derecho internacional humanitario y de otras normativas que protegen a la persona humana. También pueden afrontar las causas y las circunstancias de esas violaciones, reduciendo así los riesgos.
- La asistencia atiende a las necesidades esenciales y no cubiertas de esas personas según normas determinadas por el entorno sociocultural. Estas necesidades son variadas y las acciones asistenciales cubren ante todo las necesidades relacionadas con la salud, el agua, la salubridad, el hábitat y la seguridad económica[24]. Se lleva a cabo mediante la prestación de servicios y el suministro de bienes, el apoyo a las estructuras y los servicios existentes y promoviendo la responsabilidad de las autoridades y de los otros actores.

4.2.3 Dirigir y coordinar las actividades internacionales de socorro del Movimiento en las situaciones de conflicto armado y de otras situaciones de violencia

El enfoque "cooperación"

- La cooperación[25] tiene por finalidad reforzar las capacidades operativas de las Sociedades Nacionales, sobre todo en los países afectados, o susceptibles de ser afectados, por los conflictos armados u otras situaciones de violencia, pero también mejorar las capacidades del CICR en el marco de su interacción y su asociación con las Sociedades Nacionales.
- Su objetivo es optimizar la acción humanitaria de los componentes del Movimiento, valiéndose lo mejor posible de la complementariedad de sus mandatos y competencias en ámbitos operacionales tales como la protección, la asistencia y la prevención.

23 "Política de asistencia del CICR", *IRRC*, N.º 855, septiembre de 2004, disponible en ww.cicr.org/spa/revista.

24 Las respuestas son, por tanto, tan variadas como las necesidades. No se puede establecer una lista exhaustiva, ya que cada nueva situación exige nuevas medidas. Además, esas medidas tienen en cuenta la protección del medio ambiente. Recordemos que el CICR actúa también, aunque excepcionalmente, en situaciones de desastre natural (cf. cap. 3. 3 *supra*).

25 V. "Doctrina relativa a la cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales" nota 14 *supra*.

- Elabora y lleva a la práctica las políticas que el Movimiento aprueba en sus reuniones estatutarias y fortalece la capacidad de las Sociedades Nacionales a adherirse en todo tiempo a los Principios Fundamentales.

4.2.4 Esforzarse por prevenir el sufrimiento mediante la promoción, el fortalecimiento y el desarrollo del derecho internacional humanitario y de los principios humanitarios universales

El enfoque "prevención"

- La "prevención"[26] procura crear un entorno favorable al respeto de la vida y de la dignidad de las personas que puedan resultar afectadas por los conflictos armados u otras situaciones de violencia, así como a la acción del CICR.
- Presupone, en general, una perspectiva a medio o largo plazo y consiste en prevenir el sufrimiento, influyendo en quienes pueden determinar, directa o indirectamente, el destino de las personas afectadas por esas situaciones[27].
- Comprende, en particular, los esfuerzos por difundir, desarrollar, aclarar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario y de otras normativas aplicables, así como las gestiones para que se acepte la acción del CICR.

4.3 Una combinación de actividades mediante la pluridisciplinariedad

Toda actividad afronta un problema humanitario definido o varios problemas humanitarios comunes. Cada enfoque operatorio utiliza estrategias de ejecución propias. Estas estrategias combinan diferentes **actividades**, que reaparecen en los cuatro programas mencionados en el esquema de planificación anual: PROTECCIÓN, ASISTENCIA, PREVENCIÓN y COOPERACIÓN. Así pues, una estrategia para realizar una labor de protección puede perfectamente incluir actividades pertenecientes a los programas de asistencia, prevención o cooperación. Excavar, por ejemplo, un pozo de agua en un campamento de personas desplazadas, que es una actividad que se enmarca en el programa de asistencia para satisfacer la falta de agua, puede muy bien tener el objetivo prioritario de proteger a los desplazados que, por carecer de un pozo en su campamento, se exponen a actos de violencia al buscar agua en el exterior. Esta actividad también se inscribe, en este caso, en el enfoque operatorio "protección".

Esta combinación de actividades es especialmente importante. En efecto, el CICR debe servirse de todos los medios a su disposición, en función de las prioridades, de los objetivos establecidos y de cada contexto particular. Por lo demás, los

26 V., p.ej., Jean-Luc Blondel, "El papel del CICR en la prevención de los conflictos armados: sus posibilidades y sus límites", *IRRC*, N.º 844, diciembre de 2001, disponible en www.cicr.org/spa/revista (en francés).

27 Si bien promover la paz en el mundo o prevenir los conflictos armados no es el primer objetivo del CICR, su acción y la de los otros componentes del Movimiento Internacional contribuyen indirectamente a ello.

distintos enfoques y las diversas actividades se refuerzan mutuamente: por ejemplo, durante una labor de asistencia pueden recopilarse informaciones sobre violaciones del derecho internacional humanitario que pueden servir de base a intervenciones ante las autoridades y que se inscriben en el enfoque operatorio "protección". En las situaciones conflictivas, las actividades de asistencia toman a menudo un carácter de protección, y recíprocamente, hasta el punto de ser indisociables. El Movimiento ha encomendado, por cierto, al CICR la tarea de esforzarse en todo momento por proporcionar protección y asistencia a las víctimas de esas situaciones[28].

Para respaldar estas actividades polivalentes, el CICR se vale a menudo de lo que él denomina su **diplomacia humanitaria**, cuya finalidad es influir —y en caso dado modificar— las opciones políticas de los Estados, de los grupos armados y de las organizaciones internacionales o supranacionales, para lograr que se respete más el derecho internacional humanitario y promover los objetivos institucionales del CICR. Para ello, moviliza tanto los diversos servicios y niveles jerárquicos de la sede como su red de delegaciones, a fin de estrechar el diálogo con dichos actores sobre las preocupaciones institucionales generales. La esencia de los mensajes de esta diplomacia humanitaria es la misma para todas las delegaciones, cualesquiera que sean las prioridades operacionales.

5. Coordinación humanitaria

El CICR participa en la coordinación con otras organizaciones humanitarias[29], tanto a nivel de la sede como del terreno, a fin de mejorar, directa o indirectamente, la suerte de las personas afectadas por un conflicto armado u otras situaciones de violencia. Los límites de esta coordinación vienen dictados por el respeto a su modo de proceder exclusivamente humanitario, puesto que es imparcial, neutral e independiente[30]. Ahora bien, la coordinación excluye toda subordinación a otra entidad o grupo de entidades.

6. Los modos de acción

Dentro de una lógica de complementariedad, es primordial para el CICR integrar en la reflexión estratégica los ámbitos de la competencia profesional, los puntos fuertes y débiles de sus asociados, ya sea dentro del Movimiento o fuera de él.

La estrategia de acción operativa del CICR se basa en una combinación de modos de acción y en la selección de actividades en función de un planteamiento (o planteamientos) seleccionado(s). El modo de acción es el medio o el método utilizado para lograr que una autoridad cumpla las obligaciones que ha contraído para con una persona o una población.

28 Art. 5, cap. 2, inciso d) de los Estatutos del Movimiento.

29 La coordinación en el seno del Movimiento ya se ha abordado en el punto 2.4: "*La pertenencia a un Movimiento*".

30 V. editorial de la *IRRC*, N.º 865, marzo de 2007, disponible en ww.cicr.org/spa/revista.

Los modos de acción del CICR son la responsabilización (la persuasión, la movilización y la denunciación), el apoyo y la sustitución (o prestación directa). No se trata de limitarse a uno de ellos, sino al contrario, de combinarlos o de dosificar el recurso simultáneo o sucesivo a uno u otro.

1) La responsabilización tiene por objeto recordar su deber a quienes han contraído obligaciones y, en su caso, lograr que cambien de comportamiento. Se traduce en tres métodos:
   a) Mediante un diálogo bilateral y confidencial, la persuasión tiene por fin convencer a un actor de que haga algo perteneciente a su responsabilidad o incumbencia. Este modo de acción ha sido siempre el predilecto del CICR.
   b) La Institución puede también recabar el apoyo exterior, por medio de la movilización de terceros influyentes (por ejemplo: Estados, organizaciones regionales, empresas privadas, miembros de la sociedad civil o religiosa que tengan una relación privilegiada con las autoridades concernidas). El CICR los escoge entonces cuidadosamente y se dirige a los que piensa no sólo que serán capaces de ayudarle a alcanzar sus objetivos, sino que respetarán también la confidencialidad de la información que se les facilite.
   c) Ante una autoridad que ha descuidado o incumplido deliberadamente sus obligaciones, la persuasión (incluso respaldada por una movilización de terceros influyentes) podrá resultar ineficaz. El CICR puede entonces considerarse eximido, bajo ciertas condiciones, de su tradición de confidencialidad y recurrir a la denunciación pública. Este modo de proceder es peculiar de la protección, que está centrada en la violación inminente o comprobada de una norma que protege a las personas.
2) Cuando estima necesario ayudar a las autoridades que no disponen de los medios para intervenir, el CICR emprende actividades de apoyo para que éstas puedan asumir sus responsabilidades.
3) Cuando las autoridades competentes no toman, o no pueden tomar, las medidas adecuadas (incapacidad material, inexistencia de autoridades, falta de voluntad), el CICR puede actuar haciendo directamente frente a las necesidades de las personas o poblaciones afectadas, mediante actividades de sustitución (o prestación directa). Si la urgencia lo exige, el CICR actúa primero y dialoga después con las autoridades, con el fin o bien de persuadirlas de que tomen las medidas adecuadas o de estudiar con ellas las posibles soluciones.

7. Las orientaciones de la acción

La estrategia precitada se ejecuta teniendo en cuenta las siguientes orientaciones:

1. El CICR presta una ayuda humanitaria, imparcial, neutral e independiente. Según su experiencia, esta manera de proceder es la que brinda más oportunidades de ser aceptada en una situación de conflicto armado o de otra situación de violencia, especialmente ante los riesgos de polarización y radicalización de los actores, ya sea a nivel local como regional o mundial. A este respecto, la integración de los medios políticos, militares y humanitarios, tal y como la preconizan algunos Estados, es un importante reto para el CICR. Éste insiste en la necesidad de evitar la confusión de estos medios, sin prejuzgar por ello su eventual complementariedad.
2. El CICR efectúa gran parte de su misión manteniendo la proximidad de la población afectada. Proximidad significa presencia sobre el terreno, lo que permite el acceso a las víctimas. Las personas y comunidades afectadas deben ser consultadas para mejor definir sus necesidades e intereses, y hay que asociarlas a la acción[31]. Han de tomarse en cuenta sus sistemas de valores y sus vulnerabilidades específicas, así como la percepción que esas personas y comunidades tienen de ellas. El CICR privilegia un proceder participativo, con vistas a reforzar las capacidades operativas locales.
3. La acción del CICR es de alcance universal. No está limitada ni en el espacio ni por lo que respecta a las categorías de las personas (por ejemplo, los niños o los refugiados). El CICR, presente en muchas regiones del mundo, tiene una visión de conjunto que facilita un análisis global. Con el fin de preservar la previsibilidad y la transparencia, es importante que la Institución tenga un proceder coherente en los diversos contextos de intervención, lo cual no implica una visión plana y sin matices de las acciones. Considerar las especificidades contextuales sigue siendo un criterio central en el análisis y la estrategia de acción.
4. El CICR interviene en la fase de urgencia y mantiene su presencia mientras la situación lo exija. No obstante, el CICR procura que su intervención no tenga un efecto disuasivo sobre la transferencia completa de la responsabilidad a las autoridades o sobre el funcionamiento de los mecanismos de adaptación de las personas y comunidades afectadas. Se cerciora también de que no constituye un freno a la implicación de otras organizaciones y agentes que ayudan a reforzar la sociedad civil. Se toman medidas a fin de que la retirada del CICR se efectúe, llegado el momento, de manera adecuada.
5. El CICR dialoga con todos los actores implicados en un conflicto armado u en otra situación de violencia susceptibles de influir en su evolución, tanto si están reconocidos por la comunidad de los Estados como si no lo

31 Por ejemplo, la elección de las prioridades y la realización de los programas, su control y su evaluación.

están. No rehúsa ningún contacto, no sólo porque ello no implica ningún reconocimiento formal del interlocutor, sino también porque la multiplicidad y la variedad de los contactos son elementos capitales para evaluar una situación, así como para garantizar la seguridad de la acción del CICR y de sus representantes. El CICR mantiene redes de interlocutores, tanto a nivel mundial como regional o local. En caso de violaciones del derecho internacional humanitario o de otros derechos o normas fundamentales que protegen a la persona humana en situaciones de violencia, el CICR procura influir en el comportamiento de los autores. *A priori*, llevará a cabo esas gestiones de manera bilateral y confidencial (véase el apartado "Modos de acción", punto 6.1.a, *supra*). Tanto en sus comunicaciones públicas como en sus gestiones confidenciales relacionadas con violaciones del derecho, el CICR quiere promover la transparencia y proyectar la imagen de una institución que actúa de manera creíble y previsible. Por otro lado, como prueba del interés que los Estados muestran por el estatuto y el cometido únicos del CICR, varias fuentes de derecho internacional[32] le han reconocido el derecho a que sus representantes no declaren como testigos.

6. El CICR se esfuerza en atender a las necesidades de las personas afectadas que ha identificado, pero también toma en consideración las acciones de otros agentes, consciente de que el mundo humanitario se caracteriza por una gran diversidad de actores. La interacción con los demás agentes humanitarios tiene por objeto principal optimizar los esfuerzos respectivos, haciendo frente de manera complementaria a las necesidades de esas personas. Esta coordinación debe permitir valerse de las competencias de cada agente y optimizar así el resultado de sus propios esfuerzos, para garantizar luego una ayuda a largo plazo mediante la transferencia de sus programas. Por eso el CICR preconiza una interacción basada en la transparencia, la igualdad, las capacidades operacionales efectivas de las diversas organizaciones y la complementariedad entre ellas. Esta colaboración se enmarca en primer lugar, aunque no está limitada a él, en el Movimiento, debido a la red universal que abarca. En efecto, los otros componentes se imponen como asociados naturales y privilegiados de su acción, con los cuales el CICR desea desarrollar y reforzar una identidad y una visión comunes (véase el punto 2.4, *supra*).
7. Mediante su acción, el CICR asume una responsabilidad con respecto a las personas o la población que se esfuerza en proteger y asistir. Su preocupación fundamental es la de ejercer un impacto positivo real en la vida de esas personas o poblaciones. Dispone de un marco de rendición de cuentas, así como de útiles de planificación, de supervisión y de evaluación de sus acciones, a fin de analizar su eficacia y los resultados, y de mejorar así

32 En tres fuentes principales: a) Regla 73 de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. b) La decisión del 27 julio de 1999 del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia referente a la causa *Prosecutor v. Simiç et al.,* "Decision on the Prosecution under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness". c) Los acuerdos de sede que el CICR ha concertado con más de 80 Estados.

constantemente la calidad de sus intervenciones. Para todas sus acciones, el CICR dispone de criterios de evaluación y de indicadores, incluidos de umbrales de éxito o fracaso, que sirven para reforzar su eficacia y dar cuenta de manera adecuada a los beneficiarios y a los donantes. Sus acciones se evalúan con regularidad y se reorientan si es necesario.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

INFORMES Y DOCUMENTOS

Sesenta años de los Convenios de Ginebra: aprendamos del pasado para afrontar mejor el futuro

Ceremonia para celebrar el 60º aniversario de los Convenios de Ginebra, Ginebra, 12 de agosto de 2009.
Discurso pronunciado por el señor Jakob Kellenberger, presidente del CICR, Ginebra, 12 de agosto de 2009.

Nos reunimos aquí para celebrar un aniversario significativo: hace sesenta años se aprobaron los Convenios de Ginebra. Este acontecimiento decisivo tuvo un papel esencial en la ampliación de la protección brindada a las víctimas de conflictos armados. También amplió el mandato humanitario del CICR y facilitó nuestro acceso y nuestro diálogo con los Estados.

Sería natural, en esta fecha, reflexionar con cierto orgullo y satisfacción sobre los logros y los éxitos de estas décadas y permitirse al menos un modesto grado de autoelogio. No puede negarse que se presta mucha más atención a las situaciones en las que se violan las normas que a las muchas situaciones en las que son respetadas.

Al mismo tiempo, este aniversario es una oportunidad para anticiparse al próximo decenio o incluso más allá, cerciorándonos de que los Convenios de Ginebra estén a la altura de los crecientes desafíos y riesgos que tenemos aún ante nosotros.

Sin duda, el viaje hasta ahora no ha sido todo un camino de rosas. Las dimensiones que han alcanzado los conflictos armados en los últimos sesenta años no pueden subestimarse. Apenas es necesario decir que la guerra contemporánea raramente consiste en dos ejércitos estructurados que se enfrentan entre sí en un campo de batalla definido geográficamente. A medida que las líneas que separan a los distintos grupos armados y a los combatientes de los civiles se han ido haciendo borrosas, los civiles —hombres, mujeres y niños— han ido convirtiéndose cada vez más en las principales víctimas. El derecho internacional humanitario (DIH) no ha tenido más remedio que adaptarse a esta realidad cambiante. La adopción de los

dos primeros Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra en 1977, con las normas que establecen sobre la conducción de las hostilidades y sobre la protección de las personas afectadas por conflictos armados que no tienen carácter internacional, son solo un ejemplo. Las normas específicas que prohíben o regulan armas tales como las minas antipersonal y, más recientemente, las municiones en racimo, son otros ejemplos de la capacidad de adaptación del DIH a las realidades del terreno.

Los traumáticos sucesos del 11 de septiembre y sus consecuencias pusieron otra vez a prueba el DIH. La polarización de las relaciones internacionales y las consecuencias humanitarias de lo que se llamó "la guerra mundial contra el terror" han planteado un reto extraordinario. La proliferación y la fragmentación de los grupos armados no estatales, y el hecho de que algunos de ellos rechacen las premisas del DIH, han planteado otro. Estos retos hicieron que el DIH se sometiera al examen riguroso de un amplio espectro de actores, entre ellos el CICR, para ver si realmente sigue siendo un marco jurídico adecuado para la protección de las víctimas de los conflictos armados.

En resumen, el resultado de este proceso a veces arduo fue la reafirmación clamorosa de la pertinencia y la adecuación del DIH para preservar la vida y la dignidad humanas en los conflictos armados. Sin embargo, lo he dejado claro desde el principio, no es el momento de dormirnos en los laureles. La naturaleza del conflicto armado, y de las causas y consecuencias de ese conflicto, sigue evolucionando; y el DIH ha de evolucionar también.

La prioridad para el CICR es ahora anticiparse y prepararse para los principales retos que afrontará el DIH en los próximos años. Aunque estos retos tienen una dimensión jurídica, y a menudo política, debo subrayar que nuestra preocupación última es puramente humanitaria: nuestra única motivación es contribuir a lograr una mejor protección para las víctimas de los conflictos.

Me referiré a algunos de estos retos y examinaré algunas posibles formas de abordarlos, así como qué está dispuesto a hacer, y cómo, el CICR por su parte para contribuir en términos de orientación y asesoramiento. Apenas es necesario decir, sin embargo, que el esfuerzo requerido para afrontar estos desafíos es responsabilidad —jurídica o moral— no solo del CICR, sino de un amplio abanico de actores, entre ellos los Estados y los actores que no son Estados, las fuerzas armadas y los legisladores.

Me centraré en primer lugar en ciertos retos relacionados con los conflictos armados en general y, en segundo lugar, en los relacionados específicamente con los conflictos armados que no son internacionales.

Veamos pues algunos de los actuales retos del DIH. El primero está relacionado con la conducción de las hostilidades. Antes me referí a la naturaleza cambiante del conflicto armado y a la división cada vez más borrosa entre combatientes y civiles. Los civiles cada vez se involucran más en actividades estrechamente vinculadas con el combate en sí. Al mismo tiempo, los combatientes no siempre se distinguen claramente de los civiles, porque ni llevan uniformes ni acarrean armas a la vista. Se mezclan con la población civil. Además los civiles son utilizados como escudos humanos. Para incrementar la confusión, en algunos conflictos, las

funciones tradicionales de los militares se han subcontratado a compañías privadas o a otros civiles que trabajan para las fuerzas armadas del Estado o para grupos armados organizados. Esta tendencia, de variar, será para incrementarse en los próximos años.

El resultado, en pocas palabras, es que los civiles tienen más posibilidades de convertirse en objetivo, ya sea por error o arbitrariamente. El personal militar también corre un mayor riesgo: al no poder identificar debidamente a su adversario, puede ser atacado por personas que a primera vista parecen civiles.

El DIH estipula que quienes participan en la lucha deben hacer una distinción básica entre combatientes por una parte, que pueden ser atacados legalmente, y civiles por otra parte, que están protegidos de los ataques salvo cuando participan directamente en las hostilidades, y solo mientras dura su participación. El problema es que ni los Convenios de Ginebra ni sus Protocolo adicionales definen *qué* es precisamente "la participación directa en las hostilidades".

Hablando claro, esta falta de precisión ha estado costando vidas. Es sencillamente injustificable. En un esfuerzo por ayudar a remediar esta situación, el CICR trabajó durante seis años con un grupo de más de 50 expertos jurídicos internacionales de entornos militares, académicos, gubernamentales y no gubernamentales. El resultado final de este largo e intenso proceso, publicado hace solo dos meses, fue una guía sustancial. Este documento sirve para arrojar luz primeramente sobre a *quiénes* se considera civiles en relación con la conducción de hostilidades, *qué* conductas significan una participación directa en las hostilidades, y *qué* normas y principios particulares rigen la pérdida de protección de los civiles frente a un ataque directo.

Sin cambiar la legislación vigente, la **guía interpretativa del CICR** ofrece nuestras recomendaciones sobre cómo debería interpretarse el DIH, en los conflictos armados contemporáneos, en relación con la noción de la participación directa en las hostilidades. Constituye mucho más que un ejercicio académico. El objetivo es que estas recomendaciones tengan una aplicación práctica allí donde importa, en medio del conflicto armado, y proteja mejor a las víctimas de esos conflictos.

La participación directa en las hostilidades no es el único concepto relacionado con la conducción de las hostilidades que podría salir ganando con una mayor clarificación. También existen diferencias sobre la interpretación de otras nociones clave como la de "objetivo militar", el "principio de proporcionalidad" y el de "precaución".

El debate ha sido alentado en parte por el creciente número de operaciones militares que se desarrollan en núcleos urbanos densamente poblados, a menudo con el uso de armas altamente explosivas, con consecuencias devastadoras para la población civil. Las imágenes que difunden los medios de comunicación de muerte, dolor y destrucción, de terrible sufrimiento, en esas situaciones de conflicto en diferentes partes del mundo les son, sin duda, demasiado familiares.

Otra cuestión crucial es la naturaleza crecientemente asimétrica de los conflictos armados modernos. Las diferencias entre beligerantes, especialmente en términos de capacidades tecnológicas y militares, se han vuelto aún más pronunciadas.

El cumplimiento de las normas del DIH puede percibirse como una ventaja para solo una de las partes en conflicto y como una desventaja para la otra. En el peor de los casos, una parte militarmente débil, enfrentada a un oponente mucho más poderoso, contravendrá normas fundamentales del DIH en un intento de compensar el desequilibrio. Si una parte quebranta repetidamente las normas, existe el riesgo de que la situación degenere rápidamente en un "todo vale". Esa espiral de degeneración desafiaría el propósito fundamental del DIH: aliviar el sufrimiento en tiempos de guerra. Debemos explorar todas las vías para evitar que esto ocurra.

Quisiera también abordar brevemente los retos humanitarios y jurídicos relacionados con la protección de los desplazados internos. En términos numéricos, es quizás uno de los retos humanitarios más amedrentantes que surgen en los conflictos armados del mundo contemporáneo, de Colombia a Sri Lanka y de Pakistán a Sudán. El problema no solo afecta a los muchos millones de desplazados internos, sino también a las incontables familias de acogida y a las comunidades residentes.

Las violaciones del DIH son la causa más común de desplazamiento interno en un conflicto armado. Evitar esas violaciones es por lo tanto, lógicamente, la mejor forma de evitar que se produzcan los desplazamientos en primer lugar.

Por otra parte, hay personas a las que se les impide huir cuando quieren hacerlo. Durante el desplazamiento, los desplazados internos a menudo se exponen a otros abusos y tienen todo tipo de problemas para subsistir. Aun cuando los desplazados desean volver a su lugar de origen, o asentarse en otro lugar, suelen encontrar obstáculos. Sus propiedades pueden haber sido destruidas u otras personas pueden haberse quedado con ellas, sus tierras pueden estar ocupadas o haber quedado inutilizables después de las hostilidades, o es posible que los retornados teman sufrir represalias si vuelven.

Como parte de la población civil, los desplazados internos están protegidos como civiles en los conflictos armados. Si las partes en conflicto respetaran las normas básicas del DIH, gran parte de los desplazamientos y de las penurias que sufren los desplazados podrían evitarse. Sin embargo, hay algunos aspectos del DIH relativos a los desplazamientos que podrían aclararse o mejorarse, en particular cuestiones relacionadas con la libertad de movimiento, la necesidad de preservar la unidad familiar, la prohibición del retorno forzoso o el reasentamiento forzoso y el derecho al regreso voluntario.

Estos diversos retos humanitarios y jurídicos existen en *todos* los tipos de conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales. Sin embargo, quisiera subrayar ahora algunos retos específicos relativos al derecho que regula los conflictos armados que no revisten carácter internacional.

Los conflictos que no son internacionales constituyen con diferencia el tipo de conflicto armado más frecuente en nuestros días y el causante de los mayores sufrimientos. Y sin embargo, no existe una definición jurídica clara y aceptada de forma universal de qué *son* realmente esos conflictos. Tanto el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra como el segundo Protocolo adicional plantean ciertas dudas al respecto. ¿Cómo se puede distinguir con más precisión un conflicto

armado no internacional de otras formas de violencia, en particular el crimen organizado y las actividades terroristas? ¿Y qué ocurre cuando un conflicto no internacional traspasa la frontera del Estado, por ejemplo?

La ausencia de respuestas claras a estas preguntas hace posible de hecho que las partes esquiven sus obligaciones jurídicas. La existencia de un conflicto armado puede refutarse para sortear la aplicación del DIH en su conjunto. Por el contrario, otras situaciones pueden describirse de forma poco precisa o prematura como conflictos armados, precisamente para abrir la puerta a la aplicabilidad del DIH y a sus normas más permisivas respecto al uso de la fuerza, por ejemplo.

Aun cuando la aplicabilidad del DIH en un conflicto no internacional no se cuestione, el hecho de que el derecho basado en tratados que se aplica a estas situaciones es, como mínimo, limitado ha abierto nuevas incertidumbres.

Recordemos, no obstante, que los conflictos armados no internacionales no *solo* se regulan por el derecho de los tratados. El número sustancial de normas identificadas en el **estudio sobre el derecho internacional consuetudinario, realizado en 2005 por el CICR**, estipulan reglas jurídicamente vinculantes adicionales para estas situaciones.

Pero, aunque el DIH consuetudinario pueda cubrir algunas lagunas, en este tipo de conflictos siguen surgiendo problemas humanitarios que no se abordan plenamente en el régimen jurídico actual.

El DIH aplicable en los conflictos no internacionales contiene principios generales, pero sigue siendo insuficiente en lo que respecta a las condiciones materiales de la privación de libertad y el derecho de los detenidos al contacto con el mundo exterior, por ejemplo. La ausencia de normas precisas sobre diversos aspectos del tratamiento y las condiciones de la privación de libertad y la falta de claridad que rodea a los centros de detención pueden tener consecuencias inmediatas y graves en la salud y el bienestar de los detenidos. Por lo tanto, aun cuando el reto humanitario principal siga siendo la falta de recursos de las autoridades que imponen la detención y la inobservancia de los principios generales existentes, una regulación más precisa de las condiciones de la detención en los conflictos armados no internacionales podría ser un complemento útil de los requisitos fundamentales del DIH.

Otro ámbito que sufre de falta de claridad jurídica es el de los **principios y garantías procesales** de las personas internadas por motivos de seguridad. En un esfuerzo por aclarar los mínimos derechos procesales, en 2005 el CICR difundió un conjunto de principios y salvaguardas procesales aplicables a cualquier situación de internamiento, basados en leyes y políticas. El CICR se ha amparado en esta posición en su diálogo operacional con las autoridades que ejercen la detención en diversos contextos alrededor del mundo. No obstante, podría garantizarse una protección más adecuada si los Estados dieran un fundamento jurídico más sólido a las salvaguardas procesales.

También en otros ámbitos surgen problemas humanitarios, en parte por la falta de normas, o porque esas normas son demasiado generales o vagas, dejando mucho espacio para la interpretación subjetiva. Entre esos ámbitos se encuentra el

acceso a las poblaciones que necesitan asistencia humanitaria, la suerte que siguen las personas desaparecidas y la protección del medio ambiente. Y esta no es una lista exhaustiva.

Para abordar estos retos humanitarios y jurídicos, el CICR ha trabajado intensamente durante los dos últimos años en una investigación interna de gran alcance. El estudio aspira, en primer lugar, a explicar en términos sencillos el ámbito de aplicación del derecho a todo el espectro de preocupaciones humanitarias mencionadas que surgen en los conflictos armados no internacionales, entre ellas la de mejorar el cumplimiento de ese derecho por *todas* las partes en esos conflictos. Partiendo de ahí, el segundo objetivo es evaluar las respuestas jurídicas que proporciona al derecho vigente a estas preocupaciones humanitarias. Basándose en una evaluación completa de las conclusiones de la investigación, que todavía está en curso, se abogará por la aclaración y la ulterior elaboración de aspectos específicos del derecho existente. La investigación irá seguida de propuestas sobre cómo avanzar, tanto en el fondo como en el procedimiento.

Dentro del alcance de este estudio, el CICR está examinando aspectos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra que requieren mayor aclaración. El artículo 3 se considera en general como un Convenio en miniatura en sí, que obliga a los Estados y a los grupos armados no estatales; un mínimo denominador común del que nadie, bajo ninguna circunstancia, puede apartarse. Estipula las normas mínimas aplicables al trato que han de recibir *todas* las personas en manos del enemigo, independientemente de cómo puedan clasificarse desde el punto de vista jurídico o político o de en custodia de quién estén. Estamos preparando un documento refundido del marco de protección jurídica y política aplicable en los conflictos armados no internacionales que topan con el umbral del artículo 3 común.

El CICR tiene la responsabilidad de garantizar que los Convenios sigan soportando la prueba del tiempo. Sin duda, corresponde en primer lugar a los Estados, que han ratificado universalmente los Convenios, la responsabilidad política *y* jurídica de garantizar que se apliquen y que se imponga la ley.

Por supuesto, el ideal a alcanzar es que todas las partes en un conflicto armado, independientemente de cómo se autodenominen o de cómo se llamen unas a otras, se den cuenta de que aplicar las restricciones jurídicas que estipula el DIH redunda en su propio beneficio. Después de todo, los combatientes de ambos lados tienen obligaciones y derechos. Por otra parte, si no se logra evitar los abusos contra otras personas se pierde en último término la protección frente a un abuso similar. El resultado, en pocas palabras, es una espiral de sufrimiento humano.

Sin embargo, la falta de respeto por las normas existentes sigue siendo, como siempre, el principal desafío. No es apenas necesario que les recuerde el catálogo de violaciones flagrantes del DIH que a menudo observamos hoy en los conflictos armados de todo el mundo. Esta situación, tristemente, se complica con una cultura prevalente de impunidad. Ciertamente, se ha avanzado de forma significativa en cuanto a la rendición de cuentas por crímenes de guerra en diversos tribunales internacionales y en la Corte Penal Internacional. Los legisladores y los tribunales nacionales están empezando por fin también a ejercer sus responsabilidades respectivas de garantizar

que la legislación nacional reconozca la responsabilidad criminal de quienes violan el DIH, y de hacer que de veras se imponga la ley.

La presión pública y el escrutinio internacional de la conducta en un conflicto amado son también factores significativos para mejorar el cumplimiento del DIH. Esto presupone un conocimiento y una formación adecuados en DIH no solo por parte de los abogados y mandos militares, sino por parte de sectores más amplios del público en general. Después de todo, fue la presión pública —y la vergüenza colectiva de los gobiernos de no poder detener las atrocidades de la ex Yugoslavia y Rwanda— lo que llevó a la constitución de tribunales especiales para esos países a mediados de la década de 1990.

El desconocimiento de la ley no es una excusa. Al menos la orientación, la aclaración y las propuestas derivadas de las diversas iniciativas del CICR que he mencionado mermarán cada vez más la credibilidad de las partes en conflicto que recurran a ese pretexto.

El CICR solo puede aportar una parte de lo que puede concertarse en un esfuerzo internacional para mejorar el cumplimiento del DIH. En el 60º aniversario de los Convenios de Ginebra, quiero rogar con el corazón a los Estados *y* a los grupos armados no estatales que también están obligados por sus disposiciones, a mostrar la voluntad política necesaria para convertir las disposiciones jurídicas en una realidad con sentido. Les insto a que demuestren buena fe en la protección de las víctimas de los conflictos armados, conflictos que, vistos los retos que he mencionado hoy, pueden volverse aún más perniciosos en años venideros.

Hace sesenta años, de los horrores experimentados por millones de personas durante la Segunda Guerra Mundial y sus postrimerías, nacieron los Convenios de Ginebra. Su espíritu esencial —preservar la vida y la dignidad humanas aun en medio de un conflicto armado— es hoy tan importante como sesenta años atrás. Gracias por hacer cuanto pueden para mantener vivo ese espíritu.

Septiembre de 2009, N.º 875 de la versión original

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

INFORMES Y DOCUMENTOS

Política del Movimiento relativa al desplazamiento interno

Documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en consulta con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Nairobi, Kenia, 23-25 de noviembre de 2009

Introducción

Durante decenios, graves crisis repentinas han causado desplazamientos masivos[1] de grupos de población en el interior de fronteras nacionales[2], a los que ha sido necesario dar una respuesta humanitaria de emergencia. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) ha desarrollado un conjunto de respuestas humanitarias y, cada año, ayuda a varios millones de desplazados con diferentes necesidades y vulnerabilidades, en casos de emergencia aguda y en situaciones que se prolongan. El Movimiento solo no puede satisfacer todas las necesidades que nacen a raíz del desplazamiento, pero debe utilizar óptimamente sus medios y capacidades combinadas. Debe concentrarse en las necesidades, tras haber considerado debidamente la situación específica de que se trata, y evitar, en lo posible, la competencia, sea entre los diferentes componentes del Movimiento, sea entre el Movimiento y otras organizaciones.

1 La definición de desplazamiento interno a la que se refiere el Movimiento es la articulada en los Principios Rectores de los desplazamientos internos: se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida" (UN doc. E/CN.4/1998/Add.2 del 11 de febrero de 1998).

2 En 2009, más de la mitad de las personas afectadas por una grave crisis repentina ha dicho que estaba desplazada porque fue obligada a dejar su hogar para ir a vivir en otro lugar. V. Informe resumido: Afganistán, Colombia, República Democrática del Congo, Georgia, Haití, Líbano, Liberia y Filipinas. Sondeo de opinión, 2009. IPSOS/CICR, 2009.

Cuando grandes grupos de personas están desplazados en el territorio de un país, es posible que haya un uso extremo de los recursos de los poderes públicos —en quienes recae la obligación primordial de prestar asistencia— y que resulten debilitados. Por lo tanto, la misión de los componentes del Movimiento es prestar, solos o en asociación, una ayuda humanitaria esencial.

El Movimiento considera que el desplazamiento es un proceso dinámico y con frecuencia recurrente, constituido por varias fases[3]. El desplazamiento tiene graves consecuencias para muchos grupos diferentes. Al respecto, diferentes conjuntos de normas (derecho nacional, derecho internacional humanitario cuando éste es aplicable y derecho internacional de los derechos humanos) contienen disposiciones relativas a la protección que deben recibir los desplazados, las personas que se quedan en su lugar de domicilio y las comunidades de acogida que comparten sus recursos con el grupo de desplazados.

El objetivo primordial para el Movimiento es proteger a las personas contra el desplazamiento arbitrario[4] y reducir el riesgo de desplazamientos como consecuencia de peligros naturales o a raíz de la actividad humana. Si, no obstante, las personas se ven desplazadas, el Movimiento toma medidas, sobre todo cuando hay crisis agudas en las que ya no pueden satisfacerse las necesidades esenciales, sin tener en cuenta la duración, a fin de aliviar el sufrimiento de las personas. En las situaciones en que los servicios y las infraestructuras existentes cubren las necesidades básicas, pero de forma insuficiente, como en las crisis crónicas, la finalidad es facilitar el avance hacia el logro de una respuesta duradera a la difícil situación de las víctimas.

En cuanto a la forma en que el Movimiento aborda el desplazamiento interno, la Institución tiene la ventaja de estar profundamente arraigada en la comunidad y de tener un acceso privilegiado a las autoridades. Toma medidas humanitarias e imparciales para atender directamente a las necesidades urgentes de las personas en riesgo, al tiempo que apoya a las autoridades en su capacidad de auxiliar y, si es necesario, recuerda a las autoridades su obligación de velar por el cuidado de la población afectada.

Las resoluciones del Movimiento que se refieren en particular a la acción para ayudar a los refugiados y los desplazados internos sirven de base y complemento a las

3 **La protección contra el desplazamiento forzado** es la fase en que las causas del desplazamiento pueden ser eliminadas o reducidas. Comprender los eventos que causan el desplazamiento es vital para poder prevenir su recurrencia. El **desplazamiento agudo** es la fase del desplazamiento que se singulariza por la huida frenética de personas que a menudo toman medidas desesperadas en busca de soluciones que con frecuencia son sumamente difíciles de lograr. El **desplazamiento estable** se distingue por un "asentamiento" relativo de los desplazados internos en espera de que termine la crisis (en campamentos, con personas que los acogen, o de forma independiente). **Las soluciones duraderas sostenibles** dependen de la solución de la crisis o pueden ser consideradas una que vez que se han logrado las condiciones que llevan al restablecimiento de la "normalidad" en las vidas de los desplazados internos.

4 Según el principio 6.1 de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, todo ser humano tiene derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su lugar de residencia habitual. La evacuación y el reasentamiento permanente deberían ser utilizados como medida de última instancia por razones de absoluta necesidad, peligro inminente contra la vida, la integridad física y la salud. Estas medidas deberían tomarse en consonancia con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

directrices de la política[5]. En la política se reconoce que el desplazamiento forzado puede estar relacionado con fenómenos migratorios y que es importante adoptar un enfoque coordinado para establecer posibles nexos entre los desafíos del desplazamiento y de la migración. La Política de la Federación Internacional sobre la migración de 2009[6], junto con la presente política sobre el desplazamiento interno servirán para armonizar y fortalecer la labor del Movimiento por lo que respecta a la atención a las necesidades y las vulnerabilidades tanto de los migrantes como de los desplazados.

Las directrices de la política más abajo formuladas recuerdan el compromiso del Movimiento para con las personas y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, así como la especificidad y la fortaleza de la labor del Movimiento. Reafirman el valor de una respuesta clara y coordinada del Movimiento a las crisis de desplazamiento. Las directrices aclaran, encauzan y guían el planteamiento del Movimiento en relación con el desplazamiento. También abordan la coordinación con otros organismos que se ocupan del desplazamiento. La finalidad de estas directrices es dar una mayor coherencia a la respuesta del Movimiento al desplazamiento interno, reafirmar su papel y maximizar el impacto positivo que puede tener en las personas a riesgo.

Principios y orientación de la política

1. En el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja servimos a todas las personas afectadas por un desplazamiento interno —las personas efectivamente desplazadas, las comunidades de acogida y otras personas afectadas— y tomamos decisiones basándonos en las necesidades de servicios humanitarios más acuciantes.

La vulnerabilidad y las necesidades de las personas o grupos afectados por las crisis tienen prioridad sobre todas las demás consideraciones. Los desplazados no son siempre las personas que corren el mayor riesgo. Las personas que permanecen en su lugar de domicilio pueden ser tan vulnerables como ellos o incluso más. Las comunidades de acogida y las comunidades residentes son a menudo tan vulnerables como los desplazados mismos.

5 El Movimiento ha establecido diferentes políticas y reglamentos para dirigir sus operaciones de emergencia y sus actividades en conflictos prolongados y en otras catástrofes. Entre los más recientes, están el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*, el Acuerdo de Sevilla y otros mecanismos vigentes para la coordinación en el Movimiento. En cuanto a los desplazados internos concretamente, el Consejo de Delegados aprobó, en 2001, una importante resolución sobre la acción del Movimiento en favor de los refugiados y los desplazados internos, en que insta a la adopción de una estrategia que guíe esa acción. En otra resolución de 2003 se incluye un documento titulado "Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos", cuya finalidad es promover la imagen y la credibilidad del Movimiento.

6 La nueva política de la Federación Internacional, de 2009, Política relativa a la migración, reemplaza la anterior política de la Federación sobre refugiados y otras personas desplazadas.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que todas nuestras elecciones y prioridades relacionadas con la acción obedezcan a las necesidades y reflejen nuestros Principios Fundamentales de humanidad y de imparcialidad;
- velar por que nuestra respuesta atienda a las necesidades de asistencia y protección, e identifique los sectores de población especialmente vulnerables a los riesgos y a los efectos del desplazamiento y cuyos derechos específicos y necesidades deban ser reconocidos y atendidos con rapidez. Es necesario prestar especial atención a la edad, al género y a otros factores de diversidad que aumentan su vulnerabilidad;
- velar por que nuestras respuestas se basen en el concepto de salud para todos[7], sean de índole multidisciplinaria y tengan como finalidad atender a las necesidades esenciales del grupo afectado;
- velar por que los desplazados y las comunidades afectadas puedan avanzar, por lo menos, hacia situaciones de relativa "estabilidad", en que se satisfagan sus necesidades esenciales, en espera de una solución duradera;
- aclarar que, por lo general, no se apoya una política del confinamiento forzado en los campamentos, y que se deben considerar otras opciones a los campamentos, siempre que sean factibles y funcionen satisfactoriamente;
- hacer todo lo posible para velar por que las personas afectadas por el desplazamiento interno sean informadas de la situación y del paradero de sus seres queridos, a fin de poder restablecer el contacto entre familiares y, si es posible, reunir a las personas con sus familiares.

2. Utilizamos plenamente nuestro acceso privilegiado a las comunidades a riesgo y a las instancias decisorias

Con nuestra red de empleados y voluntarios de Cruz Roja y de Media Luna Roja, estamos arraigados en la comunidad y con frecuencia tenemos un acceso privilegiado a las instancias decisorias. Es fundamental que seamos considerados pertinentes, creíbles y cumplidores de promesas para que todos los interesados nos acepten, así como para obtener acceso y prestar protección y asistencia a todas las personas que más las necesiten.

Por consiguiente, debemos:

- entablar y mantener contactos con todos los que puedan influir de forma significativa en el desarrollo de una crisis;
- lograr que las instancias decisorias, hasta donde sea factible, nos den un acceso ilimitado a las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento interno;

7 La definición de salud de la OMS implica el bienestar físico, psicológico y social. El Movimiento ha utilizado con frecuencia esta definición.

- facilitar un intercambio sustancial de información relativa a asuntos de seguridad, a fin de reducir los riesgos, incluidos los que pueden correr nuestro personal y nuestros voluntarios.

3. Nos esforzamos por prevenir el desplazamiento al tiempo que reconocemos el derecho de las personas a marcharse por voluntad propia.

Las causas del desplazamiento son, en general, las amenazas inminentes a la seguridad física o a la supervivencia de individuos o de comunidades enteras. Nuestra primera opción es ayudar a las personas a permanecer en sus lugares de domicilio, pero únicamente si no va en menoscabo de su seguridad, su integridad física y su dignidad y si se aviene con su voluntad.

Por consiguiente, debemos:

- promover nuestros respectivos cometidos, el derecho internacional humanitario y el papel de auxiliar de la Sociedad Nacional[8] en relación con el Gobierno de su país, a fin de obtener un acceso especial a las comunidades y a todas las autoridades de turno; esto constituye una ventaja importante que ha de aprovecharse para apoyar tanto las medidas prácticas como el diálogo con las partes interesadas;
- fortalecer los programas de preparación para desastres y de reducción del riesgo de desastres, con el respaldo de la Federación Internacional y del CICR.

4. Apoyamos el regreso, el reasentamiento o la integración, a nivel local, de los desplazados internos en condiciones de seguridad, de forma voluntaria y digna, basándonos en nuestra evaluación independiente de su situación.

Las autoridades tienen la responsabilidad de restablecer las condiciones esenciales, incluidas las garantías de seguridad. Antes de emprender cualquier actividad que tenga como finalidad soluciones duraderas, las Sociedades Nacionales, el CICR y la Federación Internacional, según el respectivo cometido, así como la competencia profesional y los recursos, deben:

- cerciorarse, por medio de una evaluación independiente, de que esas iniciativas garantizarán la seguridad y protegerán la dignidad de los desplazados internos;
- cerciorarse de que la decisión de los desplazados internos de participar en esas soluciones es realmente voluntaria.

8 V. resolución 2, Especificidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la acción y en las asociaciones, y función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, XXX Conferencia Internacional, Ginebra, 2007.

5. Nos esforzamos por responsabilizar a las personas y a las comunidades. Lo hacemos velando por que participen en el diseño y la implementación de nuestros programas, ayudándolas a ejercer sus derechos y proporcionándoles el acceso a servicios existentes.

Las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento son con frecuencia las que están en mejor posición para expresar sus necesidades y evaluar la respuesta local, nacional, regional e internacional. Comprender sus necesidades específicas es la primera etapa para lograr que estas necesidades sean atendidas.

Por consiguiente, debemos:

- tomar en cuenta las necesidades según las expresan las comunidades mismas;
- tratar de resolver, cuando sea necesario y factible, todos los abusos, presiones o faltas, incluidos los casos en que son obra de los servicios públicos;
- tomar medidas por adelantado, a fin de no perjudicar a quienes para cuyo beneficio trabajamos;
- informar a las personas afectadas por un desplazamiento de sus derechos y remitirlas a los servicios públicos apropiados o a organizaciones especializadas.

Además, las Sociedades Nacionales operantes deberían, en lo posible, ofrecer a los miembros de las comunidades afectadas la oportunidad de adherirse al Movimiento como voluntarios y a servir en su propio entorno.

6. Actuamos en coordinación con las autoridades y con otras partes interesadas y, llegado el caso, les recordamos sus obligaciones, según lo dispuesto en la base normativa aplicable.

En caso de desplazamiento forzado, la legislación nacional es la primera fuente de derecho pertinente y debería contener garantías de asistencia y protección de la población afectada. Los desplazados internos son parte de la población civil y, como tales, tienen derecho a protección. Sin embargo, la legislación nacional no siempre contiene disposiciones relativas al desplazamiento, ni siempre prevé siquiera las circunstancias extraordinarias en que ocurre el desplazamiento interno.

Recae sobre las autoridades pertinentes la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para que el personal del Movimiento pueda realizar su trabajo en condiciones de seguridad y de hacer respetar la índole protectora de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja.

En los conflictos armados, el CICR tiene el cometido especial de trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario y de realizar las tareas que le asignan los Convenios de Ginebra. El CICR apoya también a los otros componentes del Movimiento al respecto.

Por consiguiente, debemos:

- promover el conocimiento de las normas pertinentes del derecho nacional, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, en beneficio de las personas afectadas, durante todas las fases del desplazamiento;
- cuando sea necesario, hacer que las autoridades sean conscientes de la necesidad de cumplir estas normas;
- apoyar al CICR en el desempeño de su cometido.

7. Las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los respectivos poderes públicos, apoyamos a dichas autoridades a fin de que realicen sus responsabilidades en el ámbito humanitario, en la medida en que lo permitan nuestros recursos y capacidades y siempre que podamos hacerlo en cabal cumplimiento de los Principios Fundamentales y de conformidad con la misión y los Estatutos del Movimiento.

Por su naturaleza misma, los programas en favor de los desplazados internos son realizados a gran escala y pueden durar mucho tiempo. Estos programas benefician a personas obligadas a dejar sus lugares de origen, a menudo bajo la amenaza contra su vida, salud y dignidad. En tales contextos, a nivel intercomunitario y político, las tensiones pueden ser altas y, por ende, es necesario que las Sociedades Nacionales mantengan un diálogo claro y constructivo con las autoridades.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que en nuestro diálogo con las autoridades se destaquen, por una parte, la necesidad de que las Sociedades Nacionales respeten los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento;
- velar por que las autoridades conozcan las limitaciones en la capacidad de la Sociedad Nacional de realizar actividades de las que el Estado es responsable y las actividades que puedan sobrepasar las capacidades de la Sociedad;
- velar por que, desde el inicio, hablemos con las autoridades sobre las correspondientes garantías en relación con las estrategias de relevo.

8. Nos esforzamos por limitar la medida en que sustituimos a los poderes públicos en el ejercicio de su responsabilidad de atender a las necesidades y de velar por el bienestar de la población en el territorio que controlan.

Las autoridades tienen la obligación primordial de velar por el bienestar de todos los grupos de población afectados por un desplazamiento interno y por prestarles los servicios que necesiten. La labor del Movimiento se emprende de tal manera que se evita desalentar a las autoridades, como primeros responsables, de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y salvaguardar los derechos de las personas.

Por consiguiente, cuando las autoridades no cumplan o no puedan cumplir sus obligaciones, debemos velar por que toda actividad sustitutiva que emprendamos se aborde, con regularidad, con esas autoridades, a fin de que tomen medidas para cumplir sus obligaciones para con la población.

9. Damos prioridad a la asociación operacional en el Movimiento y buscamos desempeñar funciones complementarias, asumir nuestras responsabilidades y movilizar nuestros conocimientos, y todo ello de forma cabal.

Por definición las emergencias requieren una rápida respuesta. Las Sociedades Nacionales, que están arraigadas en las comunidades y tienen una estructura que generalmente se extiende a todo el territorio nacional, están a menudo en buena posición para aliviar rápida y efectivamente el sufrimiento de las personas y comunidades afectadas. Sin embargo, las emergencias causadas por desplazamientos a gran escala con frecuencia exceden las capacidades de los diferentes componentes del Movimiento, incluso cuando tienen un cometido específico en el área en cuestión. El hecho de que compartamos la misma identidad mediante los emblemas que utilizamos y los principios que aplicamos, así como las políticas y directrices en las que hemos convenido, significa que deberíamos dar prioridad a las asociaciones y a la coordinación efectiva en el Movimiento.

Por consiguiente, debemos:

- velar por que las medidas colectivas tomadas por diferentes componentes del Movimiento tengan la mayor coherencia posible, eliminen los vacíos y las superposiciones, adopten posiciones comunes y difundan mensajes comunes y maximicen el impacto que puede lograse con los recursos disponibles;
- hacer todo lo que podamos en las situaciones en que existe un nexo entre desplazamiento interno y el hecho de huir atravesando fronteras internacionales para que la respuesta humanitaria sea coordinada mediante una estrategia transfronteriza.

10. Actuamos en coordinación con otras entidades sobre la base de la presencia y posibilidades que éstas tengan sobre el terreno, las necesidades que deban ser atendidas, la capacidad con que se cuenta y las posibilidades de acceso, al tiempo que velamos por permanecer (y ser considerados) fieles a nuestros Principios Fundamentales.

El número y la diversidad cada vez mayores de los organismos que responden al desplazamiento interno crean oportunidades y riesgos que el Movimiento aborda mediante un análisis de la situación en particular, las organizaciones presentes y el cometido respectivo de cada una.

Por consiguiente, debemos:

- aceptar la cooperación y la coordinación con todas las demás entidades y pedir que las tareas sean asignadas según la competencia profesional, las capacidades y los recursos efectivos de cada organización;
- resistir a todo intento, militar[9], político, ideológico o económico, que nos aparte de la trayectoria de acción dictada por las exigencias de humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad, o que nos convenza de actuar de modo que se menoscabe la imagen del Movimiento.

9 V. Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares (Consejo de Delegados, 2005, resolución 7).

Anexo 1

Comentario sobre los principios y la orientación de la política

1. En el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja servimos a todas las personas afectadas por un desplazamiento interno —las personas efectivamente desplazadas, las comunidades de acogida y otras personas afectadas— y tomamos decisiones basándonos en las necesidades de servicios humanitarios más acuciantes.

Los desplazados internos son una gran parte de las personas a las que prestamos asistencia. Las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares son las que tienen más probabilidades de vivir situaciones difíciles, pues casi siempre se ven alejadas de su entorno habitual de forma brutal, lo que constituye una amenaza directa a su capacidad para satisfacer las necesidades más esenciales[10], especialmente cuando las comunidades o familias son separadas o cuando parientes resultan heridos, muertos[11] o dados por desaparecidos. De conformidad con el principio de imparcialidad, el Movimiento debe dar prioridad a las necesidades más urgentes. La finalidad del principio de humanidad es proteger la vida y la salud y velar por el respeto de la dignidad humana. El Movimiento no disocia la asistencia de la protección. Las actividades relativas a la protección son una ventaja principal para el Movimiento, el cual es considerado un actor legítimo en este ámbito. Por lo tanto, debe definir, no sólo las prioridades en el ámbito de la asistencia, sino también las relacionadas con problemas de protección. "Protección" y "asistencia" están intrínsecamente vinculadas y son elementos inseparables del cometido del CICR. El CICR define la protección como todas las actividades cuya finalidad es garantizar el respeto cabal de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu de las pertinentes ramas de derecho, es decir, el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Por supuesto, las leyes nacionales son también un conjunto pertinente de derecho.

10 Amenazas comunes a la seguridad de los desplazados internos:
- ataques directos y malos tratos;
- incremento del riesgo de que las familias se vean separadas y de que los niños en especial sean separados de sus padres o de otros parientes;
- riesgo cada vez mayor de la violencia por razón de género, por ejemplo, violación y otras formas de violencia sexual contra las mujeres y las niñas;
- creciente exposición a las amenazas contra la salud;
- privación de la propiedad;
- acceso restringido a los bienes y servicios esenciales, incluida la atención sanitaria;
- exposición a riesgos colaterales al tratar de satisfacer sus necesidades esenciales;
- riesgo de tensión entre comunidades de acogida y personas desplazadas;
- presencia de portadores de armas en los campamentos;
- reclutamiento forzado;
- movimiento a través de zonas inseguras y asentamientos en lugares desprotegidos e inapropiados;
- regreso forzado a zonas inseguras.

11 V. en especial, la Estrategia del Movimiento sobre las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, que será actualizado por el Consejo de Delegados de 2009.

Se distinguen cuatro grupos de derechos pertinentes:

1. Derechos relacionados con la seguridad física y la integridad (por ejemplo, el derecho a la vida y el derecho a no sufrir torturas, agresiones o violaciones);
2. Derechos básicos relativos a las necesidades básicas de la vida (por ejemplo, el derecho a disponer de alimentos, agua potable, asistencia básica de salud y alojamiento);
3. Otros derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, el derecho a trabajar, a la restitución de los bienes perdidos o a recibir compensación por ellos y el derecho a la educación);
4. Otros derechos civiles y políticos (por ejemplo, el derecho a obtener documentación personal, a participar en la política, a tener acceso a los tribunales, a no sufrir discriminaciones).

Mediante sus actividades de emergencia, el Movimiento está más familiarizado con los dos primeros grupos de derechos; pero, las Sociedades Nacionales también podrían considerar, cuando sea factible, entablar debates con las autoridades pertinentes sobre los otros dos grupos de derechos, para que ello redunde en beneficio de las personas desplazadas.

El Movimiento también debe considerar las necesidades y las vulnerabilidades de los grupos que quedan aislados, por la razón que fuere, en el respectivo lugar de origen, y no puede hacer caso omiso del hecho de que la población residente es con mucha frecuencia la que primero presta apoyo a los desplazados internos. Cada familia y las comunidades locales comparten a menudo sus propios recursos con los grupos desplazados. Por consiguiente, también se ven afectados por el desplazamiento y deberían recibir apoyo para que puedan desempeñar el importante papel que desempeñan en el alivio de los efectos del desplazamiento.

Por lo tanto, el Movimiento debe esforzarse por apoyar a las familias y comunidades de acogida en el empeño que ponen por asistir a los desplazados internos. En caso de conflicto armado, el DIH autoriza el internamiento o la residencia forzosa de civiles sólo cuando se justifica por imperiosas razones de seguridad[12]. En otros casos, cuando se organizan los campamentos para facilitar la entrega de ayuda humanitaria, es frecuente que surtan un efecto de "imán", a causa de los servicios y de la seguridad comparativa que proporcionan. Esto genera nuevos problemas, que pueden ser difíciles de resolver y pueden incrementar las vulnerabilidades y riesgos a los que los desplazados internos están expuestos.

Cuando se realizan programas humanitarios destinados especialmente a personas afectadas por un desplazamiento, debe prestarse especial atención a la integración de estas operaciones específicas en las estrategias generales basadas en las necesidades y vulnerabilidades.

12 Según el principio 12 de los Principios Rectores "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias". V. E/CN.4/1998/53/Add.2.

El desplazamiento a largo plazo puede entrañar diferentes consecuencias para las personas afectadas. Además de los efectos duraderos de los traumas emocionales que provoca, los desplazados internos pueden desarrollar nuevos tipos de vulnerabilidades, a causa de la ruptura de su vida social y económica, la separación de los miembros de una misma familia[13], la dependencia de la ayuda humanitaria, la discriminación y la marginación. A menudo, los desplazados se encuentran hacinados en torno a los núcleos urbanos. En estos casos, como en el de los habitantes de barrios de viviendas precarias, lo más frecuente es que necesiten que las autoridades nacionales alivien su pobreza, les presten atención de salud y formación profesional y les ofrezcan oportunidades de empleo. También pueden acabar residiendo a largo plazo en campamentos, los cuales acaban convirtiéndose, efectivamente, en poblados improvisados y precarios.

2. Utilizamos plenamente nuestro acceso privilegiado a las comunidades a riesgo y a las instancias decisorias

Con nuestra red de personal y voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, estamos arraigados en las comunidades y a menudo tenemos un acceso privilegiado a las instancias decisorias. Las Sociedades Nacionales, que están enraizadas en comunidades, están en buena posición para determinar todas las necesidades y para atenderlas cuando la respuesta del Movimiento tiene un valor añadido. Asimismo, deberíamos esforzarnos por determinar los vacíos (por ejemplo, en materia de educación o de servicios sociales) y encomendar las necesidades que no han sido atendidas a otros organismos especializados. Por consiguiente, las Sociedades Nacionales deberían actuar como un sistema humanitario de referencia para el Gobierno del respectivo país y para otros organismos humanitarios.

Nuestro arraigo en las comunidades puede convertirse en una debilidad si no se considera imparcial a cualquiera de los componentes del Movimiento. Temporalmente, las restricciones políticas y las consideraciones de seguridad pueden obligar a los componentes del Movimiento a suspender sus operaciones en algunas zonas. El Movimiento necesita entablar un diálogo con las autoridades y todas las demás partes implicadas. Debe granjearse su confianza mediante el cumplimiento cabal de los Principios Fundamentales, especialmente, los de imparcialidad, neutralidad e independencia, a fin de garantizar un acceso seguro y sin trabas a la población que desea proteger y asistir[14] y recordar a las autoridades y partes sus obligaciones. Las Sociedades Nacionales también se granjean la confianza de las autoridades de su país cuando son vistas como asociados fiables cuando se desempeñan como auxiliares.

13 V. la actual Estrategia para el Restablecimiento del Contacto entre Familiares (y plan de aplicación) para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008-2018), y su Anexo, del Consejo de Delegados, 2007, resolución 4.

14 V. el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales, aprobado por el Consejo de Delegados en 1993, resolución 6. V. también Principios y acción en la asistencia internacional humanitaria y en las actividades de protección, XXVI Conferencia Internacional, 1995, resolución 4.E.

3. Nos esforzamos por prevenir el desplazamiento al tiempo que reconocemos el derecho de las personas a marcharse por voluntad propia.

Un principio esencial de nuestro enfoque en relación con el desplazamiento es que es mejor evitar ante todo el desplazamiento y que debemos prestar apoyo a la personas *in situ*. La capacidad del Movimiento de adoptar un enfoque multidisciplinario es un elemento importante en este empeño. Si, no obstante, ocurre un desplazamiento, deben tomarse medidas para encontrar soluciones duraderas tan pronto como las circunstancias lo permitan.

Es posible que las partes en un conflicto armado obliguen deliberadamente a grupos de personas a desplazarse[15]. Estos grupos también pueden sentirse obligados a abandonar sus hogares para evitar violaciones de los derechos humanos o del derecho humanitario, los efectos de los conflictos armados o de otras situaciones de violencia; por ejemplo, escasez de alimentos o de agua y colapso de los servicios de salud. La prevención del desplazamiento forzado o de los flujos de refugiados es pues parte de la protección más amplia que asignan el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos a la población civil[16].

Grupos de población también pueden verse obligados a huir ante catástrofes naturales o causadas por el hombre. El desplazamiento es también un mecanismo al que se recurre cuando ya no es posible satisfacer las necesidades básicas.

Algunas crisis que ocurren de forma repentina, como las catástrofes naturales, son recurrentes y, en cierto modo, previsibles. Pero otras no. Los componentes del Movimiento han desarrollado diferentes formas de mitigar las consecuencias de los desastres, por ejemplo mediante la reducción de los riesgos. Por consiguiente, es importante considerar los factores relacionados con el contexto que incitan al desplazamiento e identificar a los grupos de personas que podrían estar especialmente a riesgo si hubiera un desplazamiento. Debe aprovecharse la capacidad de acceso del Movimiento tanto a las comunidades a riesgo como a las instancias decisorias para prevenir, cuando proceda, el desplazamiento y a responder a los más necesitados cuando el desplazamiento es inevitable.

4. Apoyamos el regreso, el reasentamiento o la integración a nivel local de los desplazados internos en condiciones de seguridad, de forma voluntaria y digna, sobre la base de nuestra evaluación independiente de su situación.

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos ponen de relieve el hecho de que las autoridades nacionales tienen la obligación de crear las condiciones

15 El DIH contiene una prohibición específica en relación con el desplazamiento a menos que esté justificado por la seguridad de la población o por imperiosas razones de seguridad (véase anexo sobre la base jurídica).

16 El Movimiento ha aprobado varias resoluciones sobre la difusión y la implementación del derecho internacional humanitario. V., en especial, la resolución 7 del Consejo de Delegados de 1993, la resolución 16 de la XXIII Conferencia Internacional, 1977, y la resolución 14 de la XXIV Conferencia Internacional, 1981.

para tomar medidas seguras y voluntarias, así como de proporcionar los medios para ayudar a los desplazados internos a buscar de forma voluntaria soluciones duraderas en condiciones de seguridad y con dignidad. Queda la prerrogativa de los desplazados internos de buscar de forma independiente medios sostenibles para mejorar su situación. Sin embargo, las autoridades tienen el deber de facilitar el regreso, la integración local o el reasentamiento de los desplazados internos buscando una solución a largo plazo, y ayudando a recobrar los bienes y haberes y disponiendo compensaciones por su pérdida si es imposible recuperarlos. En principio, las posibles soluciones duraderas al desplazamiento incluyen:

- el regreso y la reintegración: la persona regresa al lugar donde vivía antes de la crisis,
- la integración local: la persona se integra en la comunidad local a donde fue a parar como consecuencia de su desplazamiento,
- el reasentamiento: la persona se reasienta en otro lugar distinto del país y se integra en la comunidad de ese lugar.

Debemos apoyar la capacidad de las personas y comunidades afectadas por el desplazamiento de tomar decisiones informadas sobre la base de las opciones factibles. También debemos propiciar la oportunidad de participar plenamente en la planificación e implementación de las soluciones que elijan. No deberían ser sometidas a coerción de tipo alguno, como fuerza física, vejaciones o intimidación o negativa a prestarles servicios básicos. No debemos apoyar el cierre de campamentos o centros de desplazados internos como medio sea para inducir sea para evitar el regreso, la integración local o el reasentamiento en otro lugar, si no hay alternativas aceptables.

Debemos promover soluciones duraderas basadas en elecciones voluntarias, seguras y dignas para las personas afectadas.

Antes de participar en un programa de regreso o reasentamiento, debemos cerciorarnos de que los desplazados internos conocen los pormenores del programa, especialmente en relación con las condiciones de vida y los riesgos. Los componentes del Movimiento también deben tratar de informarse apropiadamente de la situación en el lugar de regreso o reasentamiento para evitar apoyar medidas que puedan ir en menoscabo de las personas concernidas, durante y después de su regreso.

Las Sociedades Nacionales deberían preguntar a las autoridades y los servicios públicos de los respectivos países acerca de los acuerdos suscritos para saber si pueden asistir de alguna forma a los grupos concernidos.

Según las condiciones locales en el lugar de regreso, integración o reasentamiento local permanente, se pueden organizar diferentes programas y utilizar medios pensando siempre y ante todo en los grupos más vulnerables. Puede tratarse de:

- actividades para fortalecer la capacidad de la sección local de la Sociedad Nacional para prestar servicios adecuados,

- paquetes con alimentos y productos de aseo para el regreso,
- ayuda para reemprender una actividad de subsistencia (aperos agrícolas y semillas) y de generación de ingresos,
- material para construir alojamientos,
- medios para reconstruir las redes sociales,
- estrategias para recoger los restos explosivos de guerra,
- restablecimiento del contacto entre familiares,
- actividades para mejorar el desarrollo de la comunidad,
- actividades de protección para velar por el pleno respeto de la letra y del espíritu del derecho pertinente y de los derechos de las personas.

5. Nos esforzamos por responsabilizar a las personas y a las comunidades. Hacemos esto velando por que participen en el diseño y la implementación de nuestros programas, ayudándolas a ejercer sus derechos y proporcionándoles el acceso a servicios existentes.

Los desplazados internos pueden proporcionar una valiosa información sobre su desplazamiento, las causas y el alcance de éste, así como sobre los problemas a los que hacen frente. En todos los casos, los programas en beneficio de las personas afectadas por un desplazamiento tienen más posibilidades de éxito si se toman en cuenta sus opiniones.

En nuestro esfuerzo por proteger la dignidad de las personas, buscamos de forma proactiva la contribución, el análisis y las recomendaciones de los afectados por lo que respecta a su vida y a las circunstancias que atraviesan. Sin embargo, el respeto a la persona implica que cada persona es considerada autónoma (es decir, tiene el derecho a hacer su propia elección).

El respeto a una persona que da información a las organizaciones humanitarias exige que, en lo posible, se le dé la oportunidad de tomar una decisión informada sobre dar o no datos de índole personal o sensible. La persona en cuestión debería ser informada acerca de las circunstancias en que los datos que proporciona pueden ser transmitidos a las autoridades o a otra parte.

Tomamos medidas para que las personas tengan acceso a información exacta y tengan oportunidades de participar e influir en las decisiones que se tomen en su nombre, así como para que se les ofrezcan elecciones significativas en circunstancias que son a menudo desastrosas.

Consideramos que debemos dar cuenta en primer lugar a las personas a riesgo y, en lo posible, entablaremos sistemas para que nuestras responsabilidades sean visibles y puedan ser supervisadas. Tomamos medidas proactivas para evitar causar daños a las personas que se benefician de nuestra labor. Nos guía el deseo de hacer, en todo momento, lo que redunda en el mayor interés de las personas a riesgo. Por consiguiente, atribuimos importancia al diálogo directo con esas personas.

Los programas en favor de las personas afectadas por el desplazamiento deben ser diseñados de modo que responsabilicen a los beneficiarios, promuevan

la capacidad para que se valgan por sí mismos y fortalezcan su resiliencia. Cuando se tracen planes de emergencia, los componentes del Movimiento deben tener presente las posibles consecuencias a largo plazo que esos planes puedan tener y crear con los grupos afectados mecanismos que ayuden a garantizar la autonomía.

6. Actuamos en coordinación con las autoridades y demás partes interesadas. Cuando procede, les recordamos las obligaciones que les incumben según el marco normativo aplicable.

A diferencia de los refugiados, no hay un convenio internacional que se refiera específicamente a los desplazados internos. Esto da a veces pie para que se presuma que hay un vacío en las normas jurídicas relativas a la protección y la asistencia de los desplazados internos. Sin embargo, a pesar de que es posible que el derecho pertinente no contenga referencias específicas a los desplazados internos, siempre es posible referirse a una base jurídica para la protección de las personas que han sido desplazadas, las personas que no se marchan de sus lugares de domicilio y otros grupos de personas afectadas por los acontecimientos en cuestión. Deben recordarse a las autoridades y, en caso de conflicto, a las partes contendientes, las obligaciones que tienen para con las personas afectadas por un desplazamiento, y las personas afectadas deben ser conscientes de los derechos que pueden protegerlas.

El Movimiento necesita entablar un diálogo con las autoridades y todas las demás partes implicadas. Debe granjearse su confianza mediante el cumplimiento cabal de los Principios Fundamentales, especialmente los de imparcialidad, neutralidad e independencia, a fin de garantizar un acceso seguro y sin trabas a la población que desea proteger y asistir, así como recordar a las autoridades sus obligaciones. Las Sociedades Nacionales también se granjean la confianza de las autoridades de su país cuando son vistas como asociados fiables cuando se desempeñan como auxiliares.

El Movimiento debe conocer las normas del derecho internacional que han de cumplirse en todas las fases de un desplazamiento, en especial el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en beneficio de las personas afectadas. Además, debe tomarse en cuenta el derecho nacional, el cual debe ser interpretado de modo que se ajuste al derecho internacional que el Estado debe cumplir. El Movimiento nunca debe desacatar las normas del derecho internacional. El derecho internacional aplicable al desplazamiento está contenido en muchos tratados. Entre éstos los siguientes: los tratados regionales y universales de derechos humanos, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, así como el derecho internacional consuetudinario. También hay nuevos instrumentos por lo que respecta al desplazamiento, como el Protocolo de los Grandes Lagos sobre los desplazados internos. Éstos y otros posibles desarrollos normativos pueden complementar y fortalecer la base jurídica internacional existente.

Todos los componentes del Movimiento deben conocer la base jurídica aplicable cuando emprenden actividades relacionadas con el desplazamiento porque

la protección que asigna el derecho internacional (y el derecho nacional cuando éste es aplicable) debe constituir una base mínima para toda nuestra labor (véase Anexo 2 sobre la base jurídica).

El CICR tiene un cometido especial en hacer respetar el derecho internacional humanitario y debería prestar apoyo a otros componentes del Movimiento al respecto.

7. Las Sociedades Nacionales, como auxiliares de los respectivos poderes públicos, apoyamos a dichas autoridades, a fin de que realicen sus responsabilidades en el ámbito humanitario, en la medida en que lo permitan nuestros recursos y capacidades y siempre que podamos hacerlo en cabal cumplimiento de los Principios Fundamentales y de conformidad con la misión y los Estatutos del Movimiento.

En todas las emergencias en que hacen un uso extremo de sus recursos, las autoridades buscarán asociados fiables. Mientras más confíen en las Sociedades Nacionales, mejor disposición mostrarán en confiarles asuntos cuya responsabilidad recae sobre el Estado. A veces, la confianza del Gobierno se basará más en la fiabilidad de la Sociedad Nacional como proveedora de servicios que en su respeto a los Principios Fundamentales del Movimiento. El papel auxiliar a menudo supone una ventaja operacional, pero es esencial que la Sociedad Nacional respete los Principios Fundamentales y preserve su independencia en la toma de decisiones y en la acción, especialmente cuando la autoridad estatal es una parte en un conflicto en el país donde se realiza la operación.

En su calidad de auxiliares de los poderes públicos del respectivo país, las Sociedades Nacionales deben tratar de entablar una relación equilibrada con responsabilidades claras y recíprocas y trabajar para mantener y dar realce a un diálogo constante en todos los niveles en relación con el marco convenido para la acción humanitaria[17].

8. Nos esforzamos por limitar la medida en que sustituimos a los poderes públicos en el ejercicio de su responsabilidad de atender a las necesidades y de velar por el bienestar de la población en el territorio que controlan.

La población residente y las comunidades locales son con frecuencia las que primero ayudan a los desplazados internos. Sin embargo, la obligación de prestar un apoyo coordinado y sostenible a las personas afectadas recae, en primer lugar, sobre las autoridades locales, regionales y nacionales.

El Movimiento debería evitar sustituir mediante sus actividades una labor que pueda ser realizada por las autoridades en los casos en que ello pueda desalentar a las autoridades de cumplir plenamente sus obligaciones y responsabilidades. En países en que las estructuras estatales son débiles, puede tenderse a solicitar a las

17 V. resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional, 2007.

Sociedades Nacionales a que asuman una amplia serie de responsabilidades que no han sido cumplidas. Puede ser útil distinguir entre los casos en que un Estado trabaja con una reducida capacidad de aquellos en que falta la voluntad política. Cuando los Estados carezcan de voluntad política para desempeñar sus obligaciones, las Sociedades Nacionales deberían resistir a la presión de convertirse en sustitutos y deberían examinar el apoyo con que cuentan basándose en sus propias capacidades. Las Sociedades Nacionales deberían tener sumo cuidado en aceptar sustituir a las autoridades sin antes preconizar alternativas que estén en consonancia con los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento.

Los componentes del Movimiento deben apoyar a las comunidades afectadas en su deseo de apoyarse en los mecanismos a que recurren habitualmente para hacer frente a las dificultades y deben desarrollar programas que se centren en el restablecimiento de la autonomía.

9. Damos prioridad a la asociación operacional en el Movimiento y buscamos desempeñar funciones complementarias, asumir nuestras responsabilidades y movilizar nuestros conocimientos, y todo ello de forma cabal.

El Movimiento despliega actividades desde hace mucho tiempo por lo que respecta a la atención de las necesidades y la disminución de las vulnerabilidades de los desplazados internos, los refugiados, los solicitantes de asilo y otros migrantes, y ha desarrollado una serie de políticas[18] al respecto.

Gracias a los cometidos diferentes pero complementarios de los distintos componentes del Movimiento, sus esfuerzos combinados dan una respuesta completa al desplazamiento. En los conflictos armados y en otras situaciones de violencia, dos componentes distintos del Movimiento, la Sociedad Nacional operante y el CICR, tienen cometidos concomitantes[19]. En todos los demás casos, la Sociedad Nacional operante está en buena posición para desempeñar un papel vital, especialmente en la fase de alerta temprana y en las primeras etapas de una crisis, así como en la última fase, cuando casi todos los demás organismos se retiran. Durante la mayor parte de la crisis, se combinan las distintas competencias de los componentes

18 En los últimas décadas, el Movimiento ha establecido varias políticas y reglamentos por los que se rigen sus operaciones de emergencia y sus actividades en conflictos y situaciones de desastre prolongados. En 2001, el Consejo de Delegados aprobó una importante resolución sobre la labor del Movimiento para ayudar a los refugiados y los desplazados internos. La resolución instaba a la preparación de una estrategia para guiar esa labor. En 2003, el Consejo de Delegados aprobó un documento titulado "Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos", cuya finalidad es fortalecer la imagen del Movimiento y su credibilidad. El Movimiento también ha desarrollado un importante conjunto de políticas, reglamentos y directrices sobre la coordinación y la cooperación en el Movimiento (refrendados mediante resoluciones aprobadas por la Conferencia Internacional, el Consejo de Delegados y la Asamblea General de la Federación) que se basan principalmente en los Convenios de Ginebra, los Principios Fundamentales y los Estatutos del Movimiento.

19 De conformidad con los artículos 4 y 5 de los Estatutos del Movimiento, las Sociedades Nacionales en el respectivo país y el CICR tienen cometidos complementarios y concomitantes para actuar en casos de conflicto armado internacional y de otra índole o en caso de disturbios internos.

del Movimiento para dar una respuesta sustancial. El Movimiento tiene experiencia práctica en el uso de mecanismos para la planificación de contingencias, la cual tiene un papel significativo en una respuesta humanitaria eficaz. Además, ha desarrollado un sistema eficaz para el rápido despliegue de su personal humanitario.

Para favorecer el uso óptimo de recursos, las Sociedades Nacionales y, en caso de operaciones internacionales de socorro, el CICR y la Federación Internacional deben tratar de establecer y adoptar un marco de coordinación para el Movimiento y compartirlo con todos sus asociados. En los casos en que pueda hacerlo sobre la base de una evaluación realista de sus capacidades, la Sociedad Nacional operante coordina la respuesta del Movimiento en el territorio de su país. Si no, esa Sociedad es el asociado principal del organismo al que se atribuya esa responsabilidad de coordinación. Para fortalecer su identidad común y el respeto por los Principios Fundamentales, los componentes deberían dar prioridad a la asociación (operacional) en el Movimiento. Deben considerarse con detenimiento el mantenimiento o el fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional del país concernido. Su capacidad y cometido general no deberían verse socavados por operaciones a gran escala en favor de grupos desplazados.

La Federación Internacional asume la función directiva cuando se trata de que la Sociedad Nacional reciba de los otros componentes del Movimiento el apoyo apropiado para fortalecer su capacidad. El CICR contribuye al desarrollo y la preparación de las Sociedades Nacionales en los ámbitos relacionados con su cometido y sus competencias esenciales. En especial, apoyará el empeño de las Sociedades Nacionales por fortalecer su capacidad operacional en los ámbitos de la búsqueda y el restablecimiento del contacto entre familiares, lo que incluye la gestión de los restos humanos y la identificación forense, la difusión del conocimiento de los Principios Fundamentales del Movimiento, y las actividades para reducir los efectos de una contaminación por armas. Con este fin, el CICR hará cuanto pueda para proporcionar asesoramiento técnico y recursos.

Para que aquellos que proporcionan recursos y apoyo puedan hacerlo como parte de una respuesta bien organizada, los diferentes componentes del Movimiento deben coordinar sus estrategias y llamamientos de movilización de recursos, en especial durante la fase inicial de una emergencia.

De conformidad con la política existente, las Sociedades Nacionales deben encauzar sus llamamientos internacionales principalmente por medio del CICR o de la Federación Internacional, según corresponda.

10. Actuamos en coordinación con otras entidades sobre la base de la presencia y posibilidades que éstas tengan sobre el terreno, las necesidades que deban ser atendidas, la capacidad con que se cuenta y las posibilidades de acceso, al tiempo que velamos por permanecer (y ser considerados) fieles a nuestros Principios Fundamentales.

Dada la magnitud de un desplazamiento interno, una respuesta cabal sobrepasa, por lo general, los poderes de cualquier organización humanitaria.

En muchos lugares donde se necesitan operaciones humanitarias a gran escala, ha aumentado el número de organismos que intervienen. Por consiguiente, todos éstos necesitan coordinar sistemáticamente sus esfuerzos en la mayor medida posible y encontrar formas de obtener el mejor provecho de sus recursos, capacidades y competencia para maximizar el efecto general.

Se considera cada vez más a los desplazados internos como un grupo vulnerable específico que necesita una protección especial y un estatuto especial. Es un tema esencial del orden del día de los organismos de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno.

Son muchas las ventajas de cooperar con los organismos de las Naciones Unidas, especialmente en ámbitos complementarios en que pueden proporcionar competencias especiales (OMS, UNFPA, FAO, entre otros) y asistencia (PMA, UNICEF, ACNUR, entre otros) en favor de los desplazados internos y en que, por ejemplo, las Sociedades Nacionales pueden poner a disposición su extensa red nacional y su acceso directo a las autoridades.

Nuestras relaciones con los organismos de las Naciones Unidas deben guiarse por los mismos principios generales que inspiran a todos los componentes del Movimiento en sus relaciones con cualquier otra entidad humanitaria. Esto es especialmente válido en los casos de conflicto armado o en otra situación de violencia, cuando es fundamental que todos los componentes del Movimiento mantengan, y que los demás consideren que mantienen, un enfoque estrictamente neutral e independiente en relación con todos los actores, aunque las Sociedades Nacionales pueden actuar simultáneamente como auxiliares de las respectivas autoridades.

En los conflictos armados y otras situaciones de violencia, debe hacerse una clara distinción entre las Naciones Unidas como un todo (mantenimiento de la paz, construcción de la paz y órganos políticos) y sus organismos especializados. Al tiempo que cooperamos con organismos especializados, debemos prestar especial atención a preservar la identidad del Movimiento y velar por el respeto de los Principios Fundamentales.

Los acuerdos de cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales o locales son posibles, siempre que se comprenda su trabajo, que ellas se suscriban a valores semejantes a los nuestros y que la cooperación con ellas no deforme la percepción que las comunidades y las autoridades tienen de la labor del Movimiento.

Cuando se negocien o reexaminen acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y organizaciones externas, los componentes deben referirse a la guía existente sobre las relaciones con las organizaciones ajenas al Movimiento[20].

20 V. "Elementos mínimos para suscribir acuerdos operacionales entre los componentes del Movimiento y sus asociados operacionales externos", Consejo de Delegados, 2003, Anexo a la resolución 10 y "Documento de orientación sobre las relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares", Consejo de Delegados, 2005, resolución 7.

Anexo 2

Base jurídica

Todos los componentes del Movimiento deberían ser conscientes de la base jurídica aplicable cuando emprenden actividades relativas al desplazamiento porque la protección que asigna el derecho internacional (y el derecho nacional si es aplicable) debe proporcionar una base mínima de referencia para todas las actividades. El CICR desempeña un papel especial en cuanto al cumplimiento del derecho internacional humanitario y debería apoyar a los otros componentes al respecto.

En términos generales, la base jurídica internacional aplicable al desplazamiento incluye los siguientes conjuntos de normas jurídicas y principios:

a) **Derecho nacional:** el derecho nacional es la base jurídica para cada situación específica. Como los desplazados son, en su mayoría, ciudadanos del Estado en que están, tienen derecho a la total protección que ofrece el derecho nacional y a los derechos que otorga a los ciudadanos del Estado, sin distinciones desfavorables debidas al desplazamiento. Algunas personas desplazadas, sin embargo, no son del país. No obstante, están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, y deben poder gozar de casi todos los derechos sin discriminación. El derecho nacional debe estar en armonía con las normas mínimas que dimanan del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Cuando no sea el caso, el hecho de promover el conocimiento del derecho puede ayudar a armonizar la legislación nacional y las políticas con el derecho y los principios internacionales.

b) **Derecho internacional humanitario:** durante los conflictos armados, los desplazados internos son civiles y tienen derecho a la misma protección contra los efectos de las hostilidades y a recibir el mismo socorro que el resto de la población civil.
El respeto de las normas básicas del DIH debería prevenir casi todos los desplazamientos dado que ocurren, en su mayoría, como consecuencia de violaciones de esas normas, tales como la obligación de hacer una distinción, en todo momento, entre personas civiles y combatientes y entre bienes civiles y objetivos militares; la prohibición de hacer objeto de ataques a las personas civiles y a los bienes civiles; la prohibición de los ataques indiscriminados; la obligación de tomar precauciones en los ataques para preservar a la población civil; la prohibición de los actos o las amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil; la prohibición de hacer padecer hambre como método de guerra; la prohibición de la destrucción de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil; la prohibición de las represalias contra la población civil y los bienes civiles;

las garantías fundamentales tales como la prohibición de los malos tratos; asimismo la prohibición de los castigos colectivos.
Además, el DIH contiene una prohibición específica del desplazamiento a menos que esté justificado por la seguridad de la población o por imperiosas razones de seguridad. También dispone que, si están desplazadas, las personas civiles deben ser acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, seguridad y alimentación, y que los miembros de una misma familia no deben ser separados. Además, dispone que las personas desplazadas tienen el derecho al retorno en condiciones de seguridad y de forma voluntaria y que sus bienes deben ser respetados. Por último, el DIH dispone que las partes en un conflicto deben permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria (para los civiles necesitados), que es de carácter imparcial y se presta sin distinciones desfavorables, y está supeditada a su derecho de control.

c) **Derecho internacional de los derechos humanos:** Los derechos plasmados en el derecho internacional de los derechos humanos deben ser otorgados a todos sin discriminación, incluidas las personas que, como los desplazados internos, tienen que dejar su lugar habitual de domicilio. Los derechos humanos son universales e inalienables y los Estados deben respetar y garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todo tiempo. El derecho internacional de los derechos humanos se refleja en especial en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en los tratados de derechos humanos regionales y universales. Estos pueden estar complementados por otros instrumentos de derechos humanos, como declaraciones de principios de derechos humanos u otras declaraciones, entre las cuales destacan los Principios Rectores de los desplazamientos internos mencionado más adelante (párrafo d). El derecho internacional de los derechos humanos en especial garantiza el respeto al derecho a la vida, a no sufrir torturas y otras formas de malos tratos, respeto a la vida privada y familiar, respeto a la propiedad, libertad de expresión, creencia, conciencia y religión, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica. Un derecho importante es que todos los que vivan legalmente en el territorio de un país tienen derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia.
El respeto por estos derechos humanos fundamentales evitaría, ante todo, el desplazamiento. Pero este derecho también protege a las personas una vez que están desplazadas. Por ejemplo, la vida de familia y sus bienes deben ser respetados.
Si bien estos derechos humanos no son, por supuesto, ilimitados, las autoridades no pueden restringirlos a menos que sea necesario por razones legítimas y mientras la limitación no sea excesiva en comparación con la finalidad que buscan alcanzar.

d) **Los Principios Rectores de los desplazamientos internos:** los Principios Rectores guían a los Estados y a las organizaciones internacionales. Son una compilación de recomendaciones, tomadas del derecho internacional público, del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos y de los refugiados, que tienen como finalidad reiterar la protección fundamental a la que tienen derecho los desplazados internos.
Los Principios Rectores no son de obligatorio cumplimiento como tales pero son un útil instrumento. Reúnen una serie de normas aplicables que ya existen pero que pueden estar un poco "olvidadas" dado que figuran en diferentes conjuntos de normas jurídicas. Enuncian detalladamente normas que pueden ser poco claras en los instrumentos obligatorios, como las normas que rigen el retorno.

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

La *International Review of the Red Cross* se publica en inglés cuatro veces al año, en marzo, junio, septiembre y diciembre.

La *Selección de artículos de la Revista en español*, de publicación anual, recoge artículos seleccionados de la versión en inglés.

En la página Web del CICR, www.cicr.org, se publican todos los artículos en su versión original (principalmente en inglés), así como la traducción en español de los artículos seleccionados.

Presentación de manuscritos

La Redacción de la *International Review of the Red Cross* (*IRRC*) invita a los lectores a hacerle llegar artículos sobre temas relacionados con la acción, la política o el derecho humanitarios. En general, cada número de la *IRRC* se dedica a un tema en particular, que selecciona el Consejo Editorial. Esos temas se presentan en el documento "Temas de los próximos números de la *International Review of the Red Cross*", disponible en www.cicr.org/spa/revista. Se dará prioridad a los artículos que se relacionen con esos temas.

El texto puede redactarse en español, francés o inglés. Los originales en español serán traducidos al inglés para su publicación en la *International Review of the Red Cross*.

Los artículos no deben haber sido publicados previamente, ni presentados a otra publicación. Son revisados por un grupo de expertos, y la decisión definitiva sobre su publicación corresponde al Redactor jefe. La *IRRC* se reserva el derecho de modificar los textos. La decisión de aceptar, rechazar o revisar un artículo se comunicará al autor dentro de las cuatro semanas siguientes a la recepción del texto. En ningún caso se devolverán los manuscritos a los autores.

Los manuscritos pueden enviarse a csc.bue@icrc.org o a la delegación del CICR más cercana.

Formato del manuscrito

Los artículos pueden tener una extensión de entre 5.000 y 10.000 palabras. Se puede publicar contribuciones más cortas en la sección "Notas y comentarios".

Podrá encontrar más indicaciones sobre la presentación de artículos en www.cicr.org/spa/revista

© CICR

Para reimprimir un texto publicado en la *International Review of the Red Cross*, se debe solicitar autorización al Redactor jefe. La solicitud debe remitirse al Equipo de Redacción.

Suscripciones

La *International Review of the Red Cross* se distribuye entre instituciones y organizaciones seleccionadas. Toda distribución adicional estará sujeta a la disponibilidad.

Las solicitudes de suscripción deben enviarse a:
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe
Solís 1315
C1134ADC - Buenos Aires, Argentina
Tel.: + 54 11 5290 6515
Fax: + 54 11 5290 6514
bue_log@icrc.org
www.cicr.org

Equipo de Redacción

Redactor jefe: Toni Pfanner
Asistente de redacción: Carolin Wuerzner
Asistente de edición: Claire Franc Abbas

Edición en español

Traducción: Julieta Barba, Julia Bucci, Renée Cabrera-Chi, Adriana Caminiti, Paula Krajnc, Maria Eliana Marietán, Margarita Polo.
Revisión: Renée Cabrera-Chi, Luz Ángela Franco Arbeláez, Paula Krajnc, Margarita Polo.
Lecturas de prueba: Paula Krajnc, Margarita Polo.
Producción: Gabriela Melamedoff
Diagramación: Estudio DeNuñez

Impreso en noviembre de 2010
por Gráfica Latina, Buenos Aires, Argentina

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
CH-1202 Ginebra, Suiza
Teléfono: (++41 22) 734 60 01
Fax: (++41 22) 733 20 57
Correo electrónico: review.gva@icrc.org

Foto de tapa
© Museo Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Selección de artículos 2009

Extraídos de los siguientes números de la
International Review of the Red Cross

Tipología de los conflictos armados
N.º 873 – Marzo de 2009

Víctimas de la guerra
N.º 874 – Junio de 2009

Desplazamientos de población
N.º 875 – Septiembre de 2009

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
N.º 876 – Diciembre de 2009

Informes y Documentos

CICR
ISSN: 0250-569X

www.cicr.org/spa/revista

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

4024/003T 11.2010 1.000