

La protección de personas movilizadas por Conflictos Armados

Juan Carlos Sainz Borgo*

Recibido: 14/03/2007

Aceptado: 18/04/2007

RESUMEN

La protección de las personas y bienes en situaciones de Conflicto Armado se confía a la especial regulación del Derecho Internacional Humanitario que es una rama del Derecho Internacional Público; sin embargo, en determinadas situaciones de desplazamiento vinculadas a solicitudes y estatutos de refugio, aplica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos especializado en el área de Refugio, o Derecho al Refugio como se le conoce comúnmente. En el presente artículo se harán algunas precisiones acerca del ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario y su articulación con el Derecho de personas en situación de Refugio, las obligaciones de los Estados en relación con los movimientos de personas y el papel de las organizaciones internacionales que coinciden en sus objetivos de brindar protección a las poblaciones movilizadas.

Palabras Claves: Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos de personas en situación de Refugio, Estado, Organismos no gubernamentales.

Protection to the people displaced by armed conflict

ABSTRACT

The protection of people and property in armed is guaranteed by the International Humanitarian Law, which is a branch of the International Public Law. However,

* Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Central de Venezuela. E-mail: jcsainz@cantv.net

International Human Rights Law, in particular Refugee Law, could deal with certain cases of people demanding the refugee status. Some reflections about the jurisdiction of the International Humanitarian Law and its articulation with the Refugee Law are presented in this paper. Similarly, the paper considers the state's duties regarding the movement of people and the role played by International Organizations that also aim at protecting displaced people.

Key words: Conflict, refuge, Human Rights, International Law. .

Introducción

Los movimientos de personas en el contexto de los Conflictos Armados (en adelante CA) están sometidos a un área especial del Derecho Internacional Público que se denomina Derecho Internacional Público Humanitario (en adelante DIH) o Derecho Internacional Público de los CA (en adelante DICA), según los autores citados en cada caso. Este Derecho impone a todos los sucesos que se desarrollan en el marco de los CA, una racionalidad distinta y excluyente a lo que sucede en otras relaciones jurídicas en contextos de paz.

El presente documento abordará las definiciones fundamentales sobre el Derecho Internacional Público aplicable a los CA, la evolución histórica de la regulación de los movimientos de personas en situaciones de conflicto, la normativa vigente y por último, la forma como se desarrolla el trabajo de diversas organizaciones internacionales en la atención a las personas que se movilizan en situaciones de conflicto.

El Derecho Internacional Público Humanitario

La regulación de los CA es una preocupación permanente desde el nacimiento del Derecho Internacional Público como un cuerpo normativo establecido por mutuo acuerdo entre los Estados. Los primeros antecedentes sobre la regulación de la guerra en el nuevo mundo la constituye el *Tratado para la Regularización de la Guerra*, firmado

entre el General Simón Bolívar y el General Pablo Morillo el 26 de noviembre de 1820.

Este Tratado establece las obligaciones fundamentales que modernamente se reconocen a partir de 1864 con las *Convenciones para el Tratamiento de los Soldados heridos en batalla*. El Tratado suscrito por el Libertador, estableció la diferencia entre personal civil y personal militar, el tratamiento para los heridos en combate y las consideraciones debidas a los cuerpos de los caídos en batalla.¹

Aunque estas fueron las primeras regulaciones convencionales americanas, el Derecho de la Guerra fue fuente permanente de reflexión y estudio por parte de los grandes maestros del Derecho Internacional Público como Grotio, Vitoria o en América del Sur, Andrés Bello. Sin embargo, a partir de los trabajos de Henry Dunant con la Fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja, las regulaciones sobre los CA se fueron incorporando a la legislación por parte de los miembros de la Comunidad Internacional (Boissier, 1997).

El primer grupo de tratados se conoce como los Convenios de Ginebra de 1864, a los que siguen la Declaración de San Petersburgo de 1865 y el segundo grupo de Convenios de Ginebra de 1899 y 1906. De esta manera se establecieron las bases fundamentales de un Derecho que había buscado su consagración convencional definitiva en sus relaciones entre los Estados, los cuales se negaban reiteradamente a establecer límites a la facultad soberana del uso de la fuerza.

La evolución del Derecho Internacional Público Humanitario fue construyendo dos cuerpos normativos con especializaciones según el objeto fundamental de su regulación. La protección de los heridos, civiles y personas que ya no forman parte en los conflictos se llamó **Derecho de Ginebra** y por el otro lado, la limitación de los Estados a la utilización de los medios y métodos de combate, buscando la reducción del sufrimiento de las partes en combate, que comenzó a conocerse como el **Derecho de la Haya**. (Swinarski, 1996:13).

Las guerras mundiales impusieron su sello a las subsecuentes regulaciones de los CA. En primer lugar, los Estados acogieron la idea de prohibir la guerra como un método para solucionar los Conflictos Internacionales con la firma de los *Pactos Brain-Kellogg*. Estos Pactos crearon una división en el Derecho Internacional Público, prohibiendo el uso de la fuerza como herramienta para solución de

controversias. En 1929 se añadió a la nueva versión del Convenio de Ginebra relativo a los heridos y los enfermos un nuevo tratado para reglamentar jurídicamente el estatuto de los prisioneros de guerra.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los Estados emprendieron un esfuerzo global para recoger en un texto normativo los principales desafíos de la conducción de las hostilidades; los resultados se materializaron en los cuatro *Convenios de Ginebra de 1949*. Estos convenios abarcan, en el primero de ellos la protección de los heridos y los enfermos en caso de Conflicto Armado Internacional, el segundo protege a los heridos, enfermos y náufragos en caso de Conflictos en el Mar; el tercero se refiere al trato a los prisioneros de guerra y el cuarto aborda la protección de las personas civiles en los territorios ocupados y a los extranjeros en el territorio de los beligerantes. A la fecha, estos tratados han sido suscritos por la totalidad de los miembros de la Comunidad Internacional, constituyéndose en Derecho Universal, con características inéditas dentro de la historia del Derecho Internacional Público². Más tarde, los Protocolos Adicionales de 1977 ampliaron la protección a los civiles en CA internacionales o no internacionales.

Estos elementos introductorios permiten soportar las siguientes consideraciones:

El Derecho Internacional Público Humanitario es el cuerpo de normas internacionales de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los CA, internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el Derecho de las Partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra o que protege a las personas y los bienes afectados, o que puedan ser afectados por el conflicto (Swinarski, 1996:15).

Este DIH puede dividirse en *ius ad Bellum* e *ius in Bello*. El primero, conocido como el **Derecho a la guerra** y definido como aquella parte del Derecho que otorga a los Estados la capacidad de emprender la guerra. En la actualidad, este Derecho está prácticamente

prohibido por el Derecho Internacional Público en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU). Excepciones a esta regla son: 1. Medidas de Seguridad Colectivas aprobadas por la ONU, 2. Legítima defensa, también establecida en la Carta de la ONU y por último, 3. Las guerras de liberación nacional, cuya complejidad y regulación han sido superadas en el tiempo.

El *Ius in Bello*, por el contrario, es el conjunto de normas del DIH propiamente dichas y que tienen por objeto hacer más humana la guerra. Anteriormente afirmamos que el mismo puede ser dividido en Derecho de la Haya o Ginebra según el objeto primario de regulación y el uso de armas o protección de las personas fuera de combate.

El DIH, según afirma Eric David, es un Derecho que se caracteriza por su simplicidad y complejidad al mismo tiempo. Simple, porque el DIH puede ser encapsulado en principios muy básicos que pueden ser resumidos en frases simples; complejo, porque estos principios están diseminados en los mas diversos instrumentos legales y principios de diversa entidad legal (Eric, 2002:921).

Para culminar esta fase introductoria es necesario afirmar que el DIH es un Derecho especial que se aplica fundamentalmente en los CA y que no debe confundirse con otras áreas del Derecho Internacional Público que tienen una base ideológica distinta y que tiene como objetivo la protección de los seres humanos en su interacción como miembros de una sociedad y que se encuentra en el Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos son garantías internacionales que permiten el libre goce y ejercicio de las libertades individuales; por el contrario, el DIH es la garantía mínima de humanidad para los civiles y personas fuera de combate en el marco de los CA, categoría en la cual pueden agruparse aquellas personas que deben trasladarse de un lugar a otro en el contexto de un conflicto armado, internacional o no.

Sin querer entrar en el debate sobre las diferencias del mismo, existe un criterio que califica claramente ambos cuerpos normativos; los Derechos Humanos pueden ser restringidos e incluso suspendidos por motivos de fuerza mayor previstos en las diversas legislaciones mundiales en caso de conmoción o crisis interna, salvo las ex-

cepciones de los Derechos Fundamentales que no admiten derogatoria o lo que se conoce doctrinariamente como el “núcleo duro o inderogable” de los Derechos Humanos; por el contrario, el DIH fue establecido precisamente para situaciones extremas y no admite derogación por las partes en conflicto, ni siquiera por el incumplimiento de la otra parte independientemente de que el Estado forme parte de los mismos.

Por último, podemos afirmar que las categorías legales y conceptuales de desplazados y refugiados que existen en el DIH no son un elemento definitorio en la actuación y protección de los movimientos de personas en conflicto armado, ya que se encuentra subsumido en categorías más amplias de protección, que se revisarán más adelante.

La regulación de los movimientos de personas en CA

La guerra, vista desde el punto de vista jurídico o político tiene su propia dinámica y regulación, reflejada como se revisó anteriormente. En el DIH o en Derecho Internacional Público de los CA. Una de las primeras consecuencias del conflicto es el movimiento de las personas civiles y la primera conducta de estos civiles no directamente involucrados es huir, escapar y comenzar un éxodo interminable en busca de paz.

A lo largo de la historia de la humanidad, los movimientos de personas civiles como consecuencia de los CA, se mantuvieron dentro de unos límites que podrían haberse considerado normales para los estándares del pasado, pero que a partir del siglo XX comenzaron a cambiar con la importancia que el fenómeno ha tomado en las primeras planas de los medios de comunicación, tal es el caso de la guerra Ruso-Japonesa de 1904, el conflicto de los Boers en Sudáfrica o la confrontación en los Balcanes entre 1912-191, la Revolución Rusa y otras situaciones de conflicto en las que se han producido movilizaciones de personas. (Forsythe, 2005:30).

La Primera Guerra Mundial o la Gran Guerra, como fue conocida por sus contemporáneos, fue el primer conflicto global que produjo un considerable número de desplazados y muertos como consecuencia de ella, según algunos estudiosos, se cifra en 14 millo-

nes el número de civiles fallecidos³. La catástrofe humanitaria fue llevada a la recién creada Sociedad de las Naciones, por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) con el objeto hacer un llamado de urgencia sobre la movilización de más de un millón de rusos durante la guerra civil en ese país. (Cutts, 2000:18). Poco tiempo después, la Liga de las Naciones tuvo que enfrentar la huida de casi dos millones de personas de la guerra greco-turca en 1922.

La Sociedad de las Naciones designó un primer Alto Comisionado para los Refugiados, el seleccionado para ese momento fue Sr. Fridjof Nansen de nacionalidad noruega (Krill, 2001: 607), que soportó la escasez de normativa internacional y de recursos para enfrentar la problemática derivada de movimientos masivos de personas, que para la época, habían escalado en magnitud y frecuencia. Durante su gestión, impulsó una conferencia internacional, que permitió la adopción de documentos especiales de viaje, conocidos posteriormente como "Pasaportes Nansen" (Krill, 2001: 607). Las labores del Sr. Nansen fueron luego la base para las Convenciones sobre refugio de 1933 y 1951, que se abordarán posteriormente.

El trabajo de este Alto Comisionado no recibió una continuidad directa, aunque en 1933 fue designado James McDonald como Alto Comisionado para los Refugiados (judíos y otros) procedentes de Alemania", quien tenía como competencia directa, encargarse de la problemática humanitaria surgida como consecuencia de la aplicación de normas segregacionistas del régimen nazi.

En una comunicación ampliamente difundida en 1935, como respuesta a la aprobación de las leyes de Nuremberg que privaban a los judíos de la ciudadanía y Derecho, este Alto Comisionado, expresó lo siguiente:

Cuando las políticas nacionales amenazan con la desmoralización de seres humanos, las consideraciones sobre la corrección diplomática deben ceder ante las de la humanidad común. Sería desleal si no llamara la atención sobre la situación actual, y ruego a la opinión pública que, actuando por medio de la Sociedad y de otros países actúe para impedir tales tragedias existentes por venir (Krill, 2001: 607).

Durante los años treinta, la tragedia judía se vería complementada por el millón de refugiados españoles que huyeron de la Guerra Civil. Las represalias del régimen franquista ameritaron protección por parte del Gobierno de la República Francesa, quien debió actuar ante la ausencia de una iniciativa internacional bloqueada por el enfrentamiento europeo.

La Segunda Guerra Mundial significó desde el punto de vista de las víctimas civiles, un record. Estadísticas afirman que el 50% de las víctimas fueron civiles, a diferencia de la Primera Guerra Mundial, que solo produjo un 6% de víctimas civiles (Alonso, 2005). Al final del conflicto mundial, se calculaba que más de 40 millones de personas desplazadas deambulaban por Europa, sin contar los alemanes que habían huido de la avanzada soviética, los prisioneros de los campos de trabajo o concentración y otros grupos humanos. A partir de la fundación de la ONU, se estableció la UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), que tenía como función reconstruir y abastecer a las personas en peligro.

Transcurrido un año del final de la Guerra, se consideraba que existían 1.675.000 personas refugiadas que debían conseguir alojamiento y protección; de este grupo 320.000 refugiados de Alemania, Austria y España fueron puestos bajo responsabilidad del CICR.

A partir de 1947, cuando se creó la Organización Internacional de los Refugiados (en adelante OIR), comenzaron a realizarse actividades dirigidas a atender los respectivos grupos de afluencia. Sin embargo las labores del CICR continuaron sus actividades permanentemente a través de diversas formas de iniciativas, como la expedición de "Títulos de Viaje" que permitieran el traslado de las personas que no poseían documentación entre los diversos Estados y el restablecimiento de contactos entre familias separadas.

Las labores de repatriación se desarrollaron inicialmente de manera satisfactoria, pero no exentas de críticas y problemas. Entre este grupo se encuentran aproximadamente dos millones de rusos que se negaban a regresar como consecuencia del régimen imperante; esta situación se repetiría con ciudadanos de Ucrania y los Estados Bálticos, los cuales fueron enviados de regreso a su país de origen. Estos refugiados terminarían en los campos de concentración de Stalin frente al estupor internacional. (Cutts, 2000:17).

En paralelo al gran problema humanitario de la post-guerra, a partir de 1948, comenzó una escalada en el conflicto en Palestina, que motivó la respuesta de la Comunidad Internacional con la designación del Conde Folke Bernadote, Presidente de la Cruz Roja Sueca, como Mediador de la ONU. Un año después, la ONU creó la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente, (UNRWA). Esta primera crisis humanitaria post-segunda guerra mundial produjo en una primera etapa 395.000 refugiados, de los cuales 300.000 fueron asignados a la custodia del CICR; posteriormente, las cifras llegaron a los 750.000 refugiados.

La crisis humanitaria se consideró inicialmente como un tema coyuntural producto de la Segunda Guerra, pero el estallido de la Guerra de Corea y el comienzo de la Guerra Fría, dejaron claro que el tema no era coyuntural sino claramente estructural.

En el seno de la ONU se discutió la efectividad de la OIR, lo que permitió dar un paso al debate para la creación de una instancia en el seno de la organización que sin crear nueva burocracia, pudiera manejar el tema. En 1949, en el seno de una dividida votación de 36 Estados a favor y 11 abstenciones, se estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El artículo 2 del Estatuto del ACNUR, establece que la labor del Alto Comisionado “tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitario y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.”

Los Estados miembros de la ONU, para ese entonces buscaban soluciones al tema de los refugiados en dos vías, la creación de una instancia burocrática y un instrumento jurídico de carácter internacional que pudiera normar el creciente problema de los refugiados. El 28 de junio de 1951 y tras seis meses de trabajo, se aprobó la Convención de los Refugiados. A partir de ese momento, ya las poblaciones afectadas podían contar con la institución y el marco normativo.

Se pensaba entonces que la Convención sería la base de toda la regulación, en conjunto con una serie de normas regionales y protocolos adicionales, que más adelante se mencionarán. Por ahora se hará referencia a algunos conceptos teóricos sobre las implicaciones de los movimientos de personas.

Hasta ahora puede resumirse que, los civiles que se encuentran dentro de un Conflicto Armado Internacional o no Internacional, son consideradas personas protegidas por el Derecho Internacional Público Humanitario, tal y como se afirmó anteriormente. A diferencia del Derecho de los Refugiados o del Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, en el DIH no existen definiciones precisas de refugiados o desplazados, “No obstante esto no significa que el Derecho humanitario no ampare a los refugiados. Estarán protegidos en la medida que se hallen en poder de una Parte en conflicto” (Lavoyer, 1995: 188).

Los movimientos de personas

El Derecho Internacional Público clasifica los desplazamientos de las personas en situaciones de conflicto en tres clases: a. Personas que se desplazan dentro de su propio territorio; b. Personas que se refugian en un tercer país como consecuencia de un conflicto armado y c. Personas protegidas que tienen que salir del tercer país como consecuencia de la escalada en el conflicto (Sassoli y Bouvier, 2006: 182). Algunas características de la clasificación son las que siguen:

a. Personas que se desplazan dentro de su propio territorio.

Esta es la primera de las clasificaciones aportada por Sassoli y Bouvier. Se refiere a desplazados, a diferencia de lo que se define teóricamente como refugiados. El desplazado es aquella persona civil que como consecuencia del Conflicto Armado Internacional o no, se moviliza a zonas dentro de su propio Estado, buscando protección. Los elementos definitorios de un desplazado, son los siguientes: poblador o ciudadano del Estado en conflicto, peligro o amenaza que amerite el traslado o la protección y que el desplazamiento no implique atravesar las fronteras de su Estado. Esto será un elemento fundamental para la calificación de desplazado, ya que si no atraviesan una frontera internacional, en Derecho Internacional Público no se las considera como refugiados (Krill, 1988:345).

En aras de contribuir a la definición y tratamiento legal de refugiados, en el reporte presentado en la 54th sesión de la Comisión de Derechos Humanos, conocido como ***Principios Guía sobre los Desplazados Internos o Principios de Deng***, se establecieron aquellas situaciones por las cuales se desplazan los ciudadanos de los Estados. Según estos Principios las situaciones son: 1. Situaciones de tensión o disturbios en las que se pueden aplicar los Derechos Humanos; 2. Situaciones de Conflicto Armado no Internacional, en las que se pueden aplicar principios del DIH y del DDHH y 3. Situaciones de Conflicto Internacional en la cual el DIH se convierte en el sistema normativo fundamental, pero muchas de las normas en materia de DDHH permanecen vigor (Goldman, 1998:463).

En América Latina el tema ha tenido una gran importancia en países como Perú y Colombia. La problemática de los desplazados en Perú fue el primer fenómeno sucedido a gran escala. Esta situación surgió como consecuencia del Conflicto Interno que sufrió ese país y que según diversas cifras produjo un número de desplazados que abarca entre 600 mil y un millón de personas.

El desplazamiento en el caso colombiano se produjo y sigue produciéndose desde las zonas en conflicto normalmente rurales hacia las grandes ciudades, en particular Bogotá. Las razones para este desplazamiento, según datos aportados por el CICR, son: amenazas de muerte (30%), enfrentamientos armados (20%), muerte de familiares (15%), presión para colaborar (13%) y restricciones (6%). (CICR, 2007:15). En el caso peruano, según estudios publicados con base a las entrevistas formuladas a desplazados, el 93,8% afirmaba escapar de la violencia en su zona de residencia (Diez, 2003:50).

En cuanto al número de desplazados en Colombia, no existen cifras confiables que puedan presentar un panorama claro sobre el tema; pero según datos publicados por el CICR, se ha auxiliado a un millón de desplazados a través de protección, asistencia y ayuda humanitaria en el periodo entre 1997 y 2006 (Diez, 2003:50).

Entre Venezuela y Colombia se han producido algunas situaciones de compleja definición en relación a esta materia. En diversas oportunidades, grupos de colombianos se han trasladado de un lu-

gar a otro en territorio colombiano, atravesando luego territorio venezolano, sin que aparentemente se solicite la protección de refugio. Estos movimientos humanos han sido calificados por los gobiernos de ambos países como “**desplazados en tránsito**” y podrían involucrar problemas en cuanto a la interpretación del principio de “**no devolución**” (Diez, 2003).

En otras ocasiones, el desplazamiento dentro del país en conflicto no es suficiente para la protección de las personas, aunado al rechazo de un tercer país a recibir a los ciudadanos, tal y como sucedió en la Guerra en la antigua Yugoslavia, en donde se debió recurrir a soluciones de mayor envergadura para lograr la protección de las personas. En este caso, el CICR solicitó en 1992 el establecimiento de una zona protegida en Bosnia-Herzegovina a objeto de evitar el proceso de “limpieza étnica” que se adelantó en ese conflicto y que se expresó a través de intimidación, acoso, brutalidad, expropiaciones, torturas, secuestro e internamiento de civiles en gran escala y ejecuciones sumarias (ICRC, citado en Sassoli y Bouvier, 2006, 1771). Esta situación ameritó por parte de la Comunidad Internacional una reacción a través de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, estableciendo dicha “zona segura” alrededor del poblado de Srebrenica, y haciendo un llamado a todas las fuerzas en combate para que respetaran la zona, absteniéndose de cualquier ataque u operaciones en esa área y también instruyendo a las fuerzas de cascos azules de UNPROFOR a actuar bajo las previsiones del Capítulo VII de la Carta de la ONU para asegurar las disposiciones de la Resolución del Consejo de Seguridad. (ONU, 1993)

- b. Personas que se refugian en un tercer país como consecuencia de un conflicto armado, y**
- c. Personas protegidas que tienen que salir del tercer país como consecuencia de la escalada en el conflicto.**

Desde el punto de vista de la clasificación que se viene desarrollando, los refugiados pueden surgir del trasladado de personas civiles desde su país de origen en conflicto, traspasando su frontera

política para ingresar en el mismo. En el Estado de refugio, se espera que reciban la protección y el tratamiento legal que como “Refugiado” le otorgan los tratados internacionales y que se abordarán mas adelante. Sassoli y Bouvier desarrollaron también la categoría o subcategoría, de personas que al refugiarse en un tercer Estado deben movilizarse nuevamente por la sobrevenida situación de escalada del conflicto en el país receptor (Sassoli y Bouvier, 2006: 182).

En estos casos debe aclararse que los súbditos de un Estado que se trasladen al territorio de otro que no está en conflicto, no estarán protegidos en su condición de civiles amparados por el DIH, sino como refugiados con base en el Derecho Internacional Público de los refugiados; pero si este país receptor llega a entrar en conflicto por escalada del otro, entonces se activará la protección contenida en el Artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra. Este tipo de situaciones han sido frecuentes en los sucesivos conflictos en el área de Irak-Irán durante la Guerra de Golfo o los refugiados ruandeses en Zaire, Burundi y Tanzania (Lavoyer, 1995:189).

Como se ha afirmado, el refugiado es ante todo una persona civil protegida por el DIH (Krill, 1988:344) y esta definición está recogida en la Convención para los Refugiados de 1951. Según el artículo 1, letra a, número 2, el término refugiado se aplica:

...a toda persona que como resultado de acontecimiento ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de tal nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En la letra B del artículo 1 de la Convención, se establece que la expresión “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”,

puede entenderse, según la interpretación soberana de cada Estado, como acontecimiento sucedidos dentro o fuera de Europa o en cualquier tiempo. El protocolo adicional de 1968, se aprobó con el objeto de suprimir estas limitaciones temporales y espaciales (Krill, 1988:344). A juicio del Prof. Jorge Salvador Lara, esta división permitió abordar situaciones jurídicamente muy distintas como consecuencia del establecimiento y entrada en vigencia del ACNUR y sus nuevas reglas, frente al cuerpo normativo anterior que había sido aprobado al amparo de la Liga de las Naciones. (Lara, 1982:96).

La Convención de la Organización de la Unidad Africana (en adelante OUA) del 10 de septiembre de 1969, definió Refugiado, como:

“Toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual, para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de su nacionalidad.”

En todo caso, la protección jurídica de las personas que se trasladan en el marco de un conflicto armado, dependerá de un cúmulo de hechos que determinará la ley aplicable en cada caso y que estará directamente vinculada con la activación de la protección del DIH en el marco de un conflicto.

Obligaciones de los Estados en relación con los movimientos de personas

Las obligaciones jurídicas para con los nacionales de los Estados que deban movilizarse en el marco de un conflicto están contenidas en el DIH, siempre y cuando permanezcan en el territorio de las partes en conflicto, si se trasladan fuera de los Estados en conflicto, la protección que obtendrán será de carácter convencional y provenirá del Derecho Internacional Público de los Refugiados.

La regulación fundamental está contenida en los Convenios de Ginebra en particular el *Convenio IV relativo a la “Protección a perso-*

nas civiles en tiempo de guerra". Este Convenio contiene el principio de trato favorable de refugiado a las personas que se trasladen al país adversario:

"Art. 44. Tomando las medidas de control previstas en el presente Convenio, la potencia detentadora no tratará como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su pertenencia jurídica a un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún gobierno" , (Convenio de Ginebra, 1949).

El convenio prevé un tratamiento igualitario para las personas que se refugian en el territorio del Estado adversario, de tal forma que gozarán "de las mismas ventajas que los súbditos de la Potencia en cuyo territorio estén", tomando en consideración las medidas de seguridad necesarias, a tenor de lo establecido en el Artículo 39.

Entre las prohibiciones que establecen los Convenios para las potencias partes en el conflicto, está la internación o residencia forzosa; asimismo, el Artículo 49 establece la prohibición de deportación de la forma siguiente:

Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo (Convenio de Ginebra, 1949).

De esta manera, la Convención de Ginebra criminaliza el hecho de provocar traslados de personas mediante la prohibición impuesta a los Estados de expulsar personas civiles de su territorio.

Esta regulación fue adaptada para el caso de los Conflictos Internos, con el Protocolo II de 1977, y los Convenios de Ginebra de 1949, en los cuales se hace una prohibición expresa del desplazamiento forzado de la siguiente forma:

Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados:

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas

las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”⁴.

Asimismo, el *Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional*, tipifica como crimen de guerra los desplazamientos de la población civil, de la siguiente forma:

Artículo 8.

1. La Corte tendrá competencia respecto a los crímenes de guerra en particular cuando se sometan como parte de un plan o política o como parte de la Comisión en gran escala de tales crímenes.
2. A los efectos del presente Estatuto se entiende por “crímenes de guerra:
 - b. Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los CA internacionales dentro del marco del Derecho Internacional Público, a saber, cualquier de los siguientes actos:
 - viii) El Traslado, directa o indirectamente, por la Potencia ocupante de parte de su población civil al territorio que ocupa o la deportación o traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio.

Aunado a la regulación convencional proveniente de los Convenios de Ginebra y el Estatuto de Roma, el CICR ha adelantado un relevante trabajo de recopilación de las costumbres de la guerra, en un importante estudio del Derecho Internacional Público Humanitario Consuetudinario³⁴ (Henckaerts y Doswald, 2005), en el cual se recogen algunas reglas en relación con el tratamiento de los movimientos de las personas en los CA.

El Estudio aborda el tema del desplazamiento forzado de civiles en caso de conflicto armado, sin la discriminación de carácter nacio-

nal o internacional que caracteriza la regulación convencional. El Estudio identifica 5 reglas, que pueden resumirse de la siguiente forma:

Norma 129.

- a. Las partes en un Conflicto Armado Internacional no podrán deportar o forzosamente transferir a la población civil en un territorio ocupado, ni en un todo ni por parte, a menos que la seguridad de los civiles este comprometida o el imperativo de las razones militares lo demanden.
 - b. Las partes en un Conflicto Armado Internacional no pueden ordenar el desplazamiento, total o parcial, de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que exijan la seguridad de la población civil o razones militares imperiosas.
- Norma 130. Los Estados no podrán deportar o transferir parte de su propia población hacia el territorio de un Estado ocupado por ellos.

Norma 131. En caso de desplazamiento, se tomarán todas las medidas posibles para que las personas afectadas sean acogidas en condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salubridad, seguridad, alimentación, y para que no se separen los miembros de una misma familia.

Norma 132. Las personas desplazadas tienen Derecho a regresar voluntariamente a su hogar o a su lugar habitual de residencia, tan pronto como dejen de existir las razones que motivaron su desplazamiento.

Norma 133. Deberán respetarse los Derechos de propiedad de las personas desplazadas.

Estas reglas desarrolladas a partir de la práctica internacional de los Estados, están integradas por: actos unilaterales de los Estados, decisiones de los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales, así como un cúmulo importante de "manuales militares" publicados por las fuerzas armadas del mundo. Estas normas tienen gran importancia para aquellos Estados que no hayan ratificado los proto-

colos adicionales a los Convenios de Ginebra y el resto de los tratados internacionales que conforman el DIH.

4. Las organizaciones internacionales y los movimientos de personas en situaciones de conflicto

La comunidad internacional, como hemos comentado, estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, como la entidad que tiene la misión de coordinar las labores de asistencia a los refugiados. Sin embargo, en el caso de los CA, el Comité Internacional de la Cruz Roja tiene el mandato de actuación para la vigilancia en el cumplimiento del DIH, en su condición de agente internacional de la aplicación y de la ejecución de este Derecho. (Swinarski, 1996: 19).

La preocupación por la actuación coordinada de los organismos internacionales ha sido objeto de atención por parte de los miembros del Movimiento de la Cruz Roja, compuesto por el CICR, la Federación de la Cruz y la Media Luna Roja y las diversas organizaciones nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Ellos han suscrito una serie de Declaraciones como la aprobada por la XXIV Conferencia Internacional en Manila en 1981 y en el Consejo de Delegados en Sevilla en 1997, una declaración que dicta las normas para la actuación coordinada de todos los integrantes del Movimiento y las relaciones con el ACNUR (CICR, 1994).

En seguimiento de las diversas disposiciones en la materia, las relaciones entre el CICR y ACNUR para la atención de los refugiados dependerá del lugar y las circunstancias en que se esté desarrollando el conflicto. De tal forma, que se pueden presentar situaciones de complementariedad o subsidiariedad, según sea el caso de refugiados o desplazados. (Krill, 2001: 614).

En el caso de los refugiados, la actuación del CICR dependerá directamente de la existencia y tipo del conflicto que se desarrolle. Si el Estado que recibe a los refugiados no se encuentra en conflicto, estas personas recibirán la protección de la Convención de 1951, y el CICR solo actuará en la medida que sea requerida su actuación. Esta actuación viene dada en algunos casos por la negativa de los

Estados involucrados en aceptar la presencia y acción de ACNUR o Naciones Unidas; tal como sucedió a partir de 1983 en Irak, cuando 25 mil kurdos iraníes se refugiaron en el campo de Al Tash en Irak y el gobierno de ese país no autorizó la actuación de la ONU. Otro caso citado es el que se presentó en 2000 en Guinea con refugiados que huían de Liberia y Sierra Leona. En otras situaciones, el ACNUR ha solicitado al CICR participación en el desarrollo de labores de protección, tal como ocurrió en el caso de refugiados albaneses en Kosovo, provenientes de Macedonia en el 2001.

Diversas organizaciones especializadas de la ONU como el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia (UNICEF) han podido desarrollar actividades coordinadas o conjuntas, con el CICR, adelantando labores especializadas, como el restablecimiento de contactos entre familiares o repatriación de refugiados a su país de origen. Estas labores se han desarrollado fundamentalmente en el conflicto de Rwanda y en el conflicto árabe-israelí.

La actuación del CICR se dificulta por la presencia de problemas específicos, como la presencia de minas antipersonales o combatientes que utilizan las zonas de refugiados como áreas de combate. La primera de las situaciones se ha dado en diversas zonas de conflicto como Afganistán, Camboya, Croacia o Rwanda. En el segundo escenario, que se ha presentado en África, particularmente en la República Democrática del Congo, Tanzania o Liberia.

En el caso de los desplazados, la comunidad internacional ha trabajado en el tema con los Principios Internacionales en materia de éxodos en masa y personas desplazadas (Deng, 1998), como comentamos anteriormente, no existe una definición legal vinculante, en la cual los organismos internacionales tengan un mandato directo, con excepción de CICR que en su condición de guardián del DIH acoge y protege a los desplazados como víctimas directas de un conflicto armado.

Según establece Krill, las actividades que se pueden desarrollar están regidas por los principios de actuación del CICR que tienen que ver con la protección de los grupos en mayor peligro, como es el caso de niños, mujeres y enfermos. La acción del CICR esta dirigida,

inicialmente a garantizar la mejor aplicación del DIH y evitar el desplazamiento de las personas en las zonas de conflicto. Estas labores pueden verse limitadas por las siguientes razones: que las partes en conflicto no demuestren voluntad en cumplir las normas del DIH, que la movilización sea parte de la estrategia militar, y por último, la ausencia de seguridad para los trabajadores. Estas obligaciones son vinculantes para el CICR en su labor humanitaria, e igualmente para los Estados partes en el conflicto, a diferencia de un eventual mandato del sistema de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales.

Por último, es conveniente referirse a otras agencias internacionales, tanto de carácter gubernamental como las agencias de cooperación internacionales de diversos países, así como un conjunto importante de organizaciones no gubernamentales que normalmente coordinan sus esfuerzos de trabajo con las organizaciones que han trabajado en la presente ponencia CICR - ACNUR y que deben acogerse a las regulaciones aquí previstas.

Conclusión

Los movimientos de personas ocurren entre otros, como consecuencia de las hostilidades que se desarrollan en zonas de conflicto. La ley aplicable para la protección de estas personas dependerá del tipo de conflicto. Es éste el que determinará la normativa aplicable.

En caso de conflicto internacional o un conflicto interno, el Derecho aplicable será el Derecho Internacional Público humanitario que no prevé directamente la calificación de las personas que se desplazan en un conflicto, sino dentro de una categoría mayor que son las personas civiles. La activación de la protección estará directamente relacionada a los movimientos de las personas; si salen del territorio del Estado en conflicto estarán protegidos por la normativa del Derecho Internacional Público de los refugiados; por el contrario si permanecen en el Estado, se clasifican como desplazados y el Derecho de los refugiados no se activa directamente.

La Comunidad Internacional a través de la ONU estableció el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) como entidad coordina-

dora para llevar adelante la protección de las víctimas de estos conflictos. Sin embargo, si existe un conflicto armado será el Comité Internacional de la Cruz Roja el llamado a desarrollar su labor de protección de todas las personas civiles, incluidos los desplazados o eventuales refugiados en un conflicto.

La labor de coordinación entre el CICR y el ACNUR dependerá del Derecho aplicable y el desarrollo del conflicto, y la actuación de las partes en conflicto como hemos desarrollado a lo largo de este artículo.

Notas

- 1 Tratado de Regularización de la guerra.
- 2 Para una visión de la extensión del DIH en el mundo, ver: Comité Internacional de la Cruz Roja. (2005) *Participación de los tratados de relevancia para el derecho internacional humanitario y su aplicación nacional. Avance y actividades en América*. Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. México.
- 3 Las cifras totales de muertos en la Primera Guerra Mundial se han establecido en 37.505.686. Ver: Stone, Normam. (2007) *World War One. A short history*. Penguin Books. London.
- 4 Para una visión completa sobre la regulación de los Protocolos Adicionales, ver: Comité Internacional de la Cruz Roja. (1998) *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos convenios*. Plaza and James Editores. Bogota. pp 273.

Referencias

Alonso Pérez, Francisco. (2005) *La protección de la población civil*. En, José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, Coord. (2007) *Derecho Internacional Humanitario*. Barcelona, España, Tirant lo Blanch, Editores.

Boissier, Pierre (1997) *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja. De Solferino a Tsushima*. Ginebra, Instituto Henry Dumont.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2005) *Participación de los tratados de relevancia para el derecho internacional humanitario y su aplicación nacional. Avance y actividades en América*. México, Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2007) *Informe Anual 2006 Colombia*. Departamento de Comunicaciones CICR. Delegación Bogotá. Bogotá, Editorial Linotipia Martínez.

Comité Internacional de la Cruz Roja, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1994) *Manuel del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*. Ginebra, CICR.

Convenios de Ginebra (1949). Ley aprobatoria del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las Personas Civiles en tiempo de guerra. Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 481 Extraordinario de fecha 21 de febrero de 1956. En, San Miguel, Rocío. (2004) *Vigencia y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Venezuela*.

Cutts, Mark. (2000) *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. ACNUR – Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

David, Eric. (2002) *Principles de droit des conflict armés*. Brussels, Editorial Bruylant. Tercera Edición.

Deng, Francis. Informe del Representante de Secretario General Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Derechos Humanos, Éxodos en masa y Personas desplazadas. UN. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1998/53/ADD 2. 11 de febrero de 1998.

Diez Hurtado, Alejandro. (2003) *Los desplazados en Perú*. CICR - Programa de Apoyo al redoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia. Lima, PAR.

Forsythe, David. (2005) *The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross*. Cambridge University Press.

Goldman, Robert. (1998). Codification of international rules on internally displaced persons. *International Review of the Red Cross*. Vol. 324.

Henckaerts, Jean Marie y Doswald-Beck, Louise. (2005). *Customary International Humanitarian Law*. Internacional Comitee of the Red Cross – Cambridge University Press.

ICRC Position Paper: The establishment of protected zones for endangered civilians in Bosnia Herzegovina. En Sassóli, Marco y Bouvier, Antonie. (2006). Vol. II.

Krill, Françoise (1988). La Acción del CICR en favor de los refugiados. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. No. 88.

Krill, Françoise.(2001) The ICRC´s policy on refugees and internationally displaced civilian. Geneve, *International Red Cross Review*, Vol 83, No. 843.

Lara, Jorge Salvador. (1982) "El concepto de asilado territorial según los convenios interamericanos y la noción de refugiados según los instrumentos internacionales de Naciones Unidas". En, Ibarra Fera, Nora (compiladora) *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Editorial Universidad Autónoma de México.

Lavoyer, Jean-Phillippe. (1995) *Refugiados y personas desplazadas. Derecho internacional humanitario y cometido del CICR*. Revista Internacional de la Cruz Roja. Num 128.

ONU (1993) Resolución Nº 819. Doc. S/RES/819, April 16.

PROVEA.(1999) *Derechos Humanos y Coyuntura*. No. 20. Junio.

Sassóli, Marco y Bouvier, Antonie. (2006). *How does law Project in war?* Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja.

Swinarski, Chirstophe. (1996) *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Comité Internacional de la Cruz Roja – Bogotá, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 5ta Edición.

Tratado de Regularización de la guerra. Firmado en Trujillo el 26 de noviembre de 1820. *Estados Unidos de Venezuela. Tratados Públicos y Acuerdos Internacionales (Incluyéndose los de la Antigua Colombia)*. (1924.) Volumen I. 1820-1900. Caracas, tipografía americana.