

DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLE A LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Robert Kogod GOLDMAN

- I *Introducción.*
- II *Derechos Humanos que se pueden aplicar.*
- III *Normas del Derecho Internacional Humanitario.*
- Conclusión: Papel que desempeñan las ONG.*

I. Introducción

La decisión del Consejo de Seguridad de la ONU, de autorizar a las fuerzas de la coalición a dar ayuda y protección a los kurdos desplazados en Irak después de la Guerra del Golfo, ha centrado la atención mundial en la desesperada situación de este grupo étnico. Sin embargo, la bien conocida crisis de los kurdos refleja el síntoma de un fenómeno global, que no por ser menos visible deja de ser más serio. Se estima que, actualmente, existen más de 24 millones de desplazados internos en el mundo y la cifra aumenta cada día más.

Por diferentes razones, como por disputas civiles, conflictos armados, políticas deliberadas, desastres naturales, los desplazados internos se ven obligados a huir de sus hogares y emprenden la búsqueda del refugio en otras partes del territorio nacional. A los desplazados (en cuyas filas se cuentan generalmente personas que necesitan ayuda especial), que se ven obligados por las circunstancias a llevar una existencia nómada o a establecerse en viviendas improvisadas, ubicadas en centros de población urbanos y a otros, con frecuencia se les niegan, entre otros, los derechos económicos, sociales, legales y de otro tipo que les pertenecen como ciudadanos, de acuerdo con la legislación doméstica y/o internacional de las protecciones básicas que se deben otorgar a los desplazados internos en virtud del derecho humanitario y de los derechos humanos internacionales vigentes, y de la forma en que las organizaciones no gubernamentales, ONG (dedicadas a atender este problema), pueden utilizar este derecho, así como de los órganos de supervisión pertinentes en caso de que a los desplazados se les nieguen tales protecciones.

II. Derechos Humanos que se pueden aplicar

Ya que las normas de derechos humanos han sido redactadas de manera muy general, no brindan a los individuos una protección explícita contra el desplazamiento interno. Sin embargo, de la misma forma en que inicialmente se reconoció el verse libre de la

desaparición forzada o involuntaria como algo inherente al derecho a la vida, se puede alegar que un derecho individual contra el desplazamiento es inherente a la libertad de circulación y residencia proclamada, *inter alia*, en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pero este derecho, al igual que muchos otros, no es absoluto y puede, por lo tanto, ser legalmente restringido o suspendido temporalmente en determinadas circunstancias.

Una vez que los individuos han sido desplazados, en teoría deberían seguir disfrutando de los mismos derechos humanos que el resto de la población. No obstante, la experiencia demuestra lo contrario, porque el desplazamiento, por su misma naturaleza, acarrea generalmente la privación de múltiples derechos. Además de la crueldad emocional, el desplazamiento desintegra a la familia nuclear; corta importantes vínculos sociales y culturales, acaba con relaciones de trabajo estables; dificulta o excluye oportunidades de educación formal y priva a quienes necesitan protección especial, como los niños, las mujeres embarazadas y los enfermos, de servicios vitales del sector público y privado. Aunque los desplazados con frecuencia tienen que huir de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, el hecho de que permanezcan en el territorio nacional significa que no pueden ser calificados como verdaderos "refugiados" y, por lo tanto, no tienen derecho al régimen protector especial que el derecho internacional otorga a tales personas. Al respecto, una autoridad en este campo ha señalado que "los desplazados internos deben, entonces, buscar la protección de la comunidad internacional, ya que su propio gobierno no desea o no puede protegerlos."¹

Salvo en el caso de desastres naturales, el desplazamiento interno masivo casi nunca podría ocurrir como resultado de una po-

1 Presentación de Martin Macpherson sobre Desplazados Internos, Oficina Cuáquera de la ONU, Ginebra, a la Reunión sobre Protección, de ACNUR/ONG, 21 de junio, 1991, pág. 2.

lítica oficial en un verdadero régimen democrático en tiempos de paz. Así, tal desplazamiento debe considerarse como un barómetro que indica que algo marcha muy mal en un país. De hecho, se trata de un subproducto del conflicto armado y/o del grave fracaso de las instituciones democráticas; o bien, en el caso de regímenes no democráticos, de una política oficial. Este fenómeno se halla además normalmente asociado a un patrón más generalizado de otras violaciones graves de los derechos humanos y, donde pueda aplicarse, del derecho humanitario.

a) Obligaciones del Estado de acuerdo con la Carta de la ONU

Ciertamente se puede argumentar que si un gobierno es responsable o permite el desplazamiento masivo de sus propios ciudadanos (excepto por razones legítimas relacionadas con hostilidades armadas que se explicarán más adelante), incumple las obligaciones asumidas al ratificar la Carta de la ONU. De manera específica, los artículos 55 y 56 de la Carta señalan que todos los Estados miembros de la ONU deben "promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos..." Estos artículos son la base del derecho internacional de los derechos humanos y su carácter de obligatoriedad ha sido plenamente confirmado por la Corte Internacional de La Haya. Aunque no especifican ni definen los "derechos humanos y las libertades fundamentales", la Declaración Universal de Derechos Humanos es hoy ampliamente reconocida como una interpretación terminante y declaratoria de las obligaciones que la Carta impone a los países miembros de la ONU. El Juez Thomas Buergenthal ha escrito al respecto: "La práctica de las Naciones Unidas señala (...) el acuerdo de que las políticas gubernamentales que realizan o toleren violaciones masivas de los derechos humanos fundamentales violan la Carta de la Organización, porque tales acciones son incompatibles con la obligación de promover los derechos humanos..."².

2 Buergenthal, T., Norris, R. & Shelton, D. *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Ed. Civitas, 1990. Págs.59-60.

En el tanto se establezcan políticas oficiales que causen o toleren el desplazamiento interno de familias enteras o parte de ellas, tales políticas son incompatibles con los artículos 55 y 56 *enter alia* con una o más de las siguientes disposiciones de la Declaración Universal: artículo 7 (igual protección de la ley); artículo 13 (libertad de circulación y residencia); artículo 16 (protección del Estado a la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad); artículo 17 (derecho a la propiedad); artículo 23 (derecho al trabajo); artículo 25 (derecho a una calidad de vida adecuada que incluya la asistencia médica, la alimentación, el vestido, la vivienda, los servicios sociales necesarios, y la asistencia especial para la maternidad y la infancia); artículo 26 (derecho a la educación) y artículo 27 (derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad).

*b) Obligaciones del Estado de conformidad
con los tratados de Derechos Humanos*

Si el Estado es además parte de uno o más de los principales tratados universales o regionales de derechos humanos, tales como el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos (Pacto) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), ha asumido por ello, ante los demás Estados Partes y ante sus propios ciudadanos el compromiso solemne de respetar y asegurar los derechos establecidos en estos instrumentos. Por ejemplo, la obligación de "respetar" los derechos del artículo 1(1) de la Convención Americana la cumple el Estado simplemente con no violar ninguno de los derechos enumerados. La obligación de "garantizar su libre y pleno ejercicio", según el artículo 1(1) es considerablemente más amplia.

En el caso Velázquez-Rodríguez, la Corte Interamericana manifestó que esta obligación "implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras mediante las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos." La Corte expresó también que en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución pública, lesione in-

debidamente un derecho amparado por la Convención, el Estado es responsable internacionalmente no sólo por la violación de tal derecho, sino también por faltar a su compromiso, que se encuentra en el artículo 1(1), de respetarlo y garantizarlo. La Corte determinó que, en virtud de la doble obligación que establece el artículo 1(1), un Estado debe "*prevenir*, investigar y castigar las violaciones" a los derechos asegurados. En consecuencia, un gobierno de un Estado Parte en la Convención Americana que, como política oficial y sin causa válida, deliberadamente cause el desplazamiento interno de sus ciudadanos, violaría no solamente muchos de los derechos enumerados en la Convención, los cuales son similares a aquellos reconocidos por la Declaración Universal, sino también los compromisos básicos adquiridos de conformidad con el artículo 1(1). Se puede aplicar un razonamiento análogo para determinar violaciones comparables de los derechos y obligaciones establecidos en el Pacto.

III. Normas del Derecho Internacional Humanitario

a) Situaciones de tensión y disturbios

Los conflictos armados internos constituyen una de las principales causas del desplazamiento de poblaciones civiles. Por lo general, cuando suceden tales hostilidades, los derechos humanos fundamentales de los desplazados corren mayores riesgos y se encuentran más desamparados. Antes de empezar a examinar las normas legales aplicables a los desplazados durante conflictos armados internos, resulta conveniente distinguir entre tales conflictos y las situaciones de tensión y disturbios, conocidas algunas veces como luchas civiles.

Como ejemplos de tales circunstancias están los motines, que constituyen manifestaciones realizadas sin un plan previo; actos esporádicos y aislados de violencia, a diferencia de operaciones militares ejecutadas por ejércitos o grupos armados; otros actos de naturaleza semejante, entre los que se cuenta, de manera particular, la detención masiva de personas por sus actividades u opiniones. Las situaciones graves de tensión interna (que pueden ser se-

cuela de conflictos armados o de disturbios internos) tienen típicamente una o más de las siguientes características: detenciones masivas; gran cantidad de presos políticos; probable existencia de maltratos o condiciones inhumanas durante la detención; suspensión de las garantías judiciales fundamentales y denuncias de desapariciones. Una situación semejante predominó durante ciertas épocas del régimen de facto de Pinochet en Chile, con excepción de un breve período inmediatamente después del golpe de 1973, en que hubo choques violentos entre el ejército y varios grupos armados.

Es importante señalar que la tensión interna y los disturbios no están actualmente regidos en el presente por el derecho internacional humanitario, sino más bien por el derecho de los derechos humanos. No obstante, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) está facultado por sus propios estatutos para tomar iniciativas de ayuda y protección a las víctimas de tales situaciones, las cuales incluirían a los desplazados. De cualquier manera, en vista de que los gobiernos no están obligados legalmente a admitir en sus países a representantes del CICR en esas circunstancias, esta organización puede verse imposibilitada de realizar actividades humanitarias en favor de los desplazados.

Los conflictos de tensión y disturbios no deberían acarrear la suspensión, es decir, la derogación de derechos establecidos, ya que pocas veces, o nunca, constituyen una emergencia que amenace verdaderamente la existencia del Estado. Sin embargo, la mayoría de los tratados de derechos humanos permiten a los gobiernos restringir legalmente el libre ejercicio de muchos derechos durante tales situaciones, con el fin de restablecer el orden y proteger vidas y propiedades. Así, por ejemplo, un gobierno puede implantar el toque de queda en una zona afectada por disturbios sin incurrir en una violación de la libertad de circulación y residencia. Pero la simple existencia de desórdenes civiles, al no ser conflictos armados, nunca debe justificar una política oficial de reubicar a la fuerza o expulsar a una parte o a toda la población civil de las áreas afectadas. Tal disposición estaría totalmente en desacuerdo con el requisito expreso o implícito en los tratados sobre derechos humanos, en los cuales se señala que las restricciones a los derechos deben ser "necesarias en una sociedad democrática".

b. Conflicto armado interno regido por el artículo común 3

A diferencia del derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario ha sido creado para aplicarse en situaciones de conflicto armado y contiene reglas que limitan los medios y los métodos de combate, con el propósito de librar a la población civil de los efectos de las hostilidades. Aunque el derecho de los derechos humanos y el derecho humanitario comparten un núcleo de derechos inderogables y un propósito común de proteger la dignidad humana, las detalladas disposiciones del derecho humanitario otorgan una protección mucho mayor a las víctimas del conflicto armado que las garantías generales de derechos humanos. Tal vez, el área de mayor convergencia de estas dos ramas del derecho internacional es la de situaciones de conflicto armado estrictamente interno.

La fuente principal del derecho humanitario que abarca **todos** los conflictos armados internos (es decir, los que no son internacionales) es el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949. Debe señalarse que el artículo 3 simplemente se refiere, sin definirlo, a un "conflicto armado que no sea de índole internacional." De hecho, y en la práctica, es aplicable a confrontaciones armadas abiertas de baja intensidad entre tropas o grupos armados más o menos organizados, que tienen lugar exclusivamente dentro del territorio de un determinado Estado. El artículo 3 se aplica típicamente a luchas armadas entre tropas gubernamentales e insurgentes armados organizados. También tiene aplicación en los casos de dos o más facciones armadas dentro de un país que se enfrentan **sin** la intervención de tropas gubernamentales, debido, por ejemplo, a que el gobierno establecido ha sido disuelto o a que es demasiado débil para hacerlo.

Las disposiciones inderogables del artículo 3 ³ son esencialmente iguales a sus semejantes en el campo de los derechos huma-

3 El artículo 3 es la única disposición de las cuatro Convenciones de Ginebra que es directamente aplicable a los conflictos armados internos.

nos. Prohiben sin excepciones, entre otros, los actos siguientes: los atentados contra la vida y la integridad personal, especialmente todo tipo de homicidio, mutilación, trato cruel y tortura; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes. Además, estipula que se debe recoger y asistir a los heridos y los enfermos.

A diferencia del derecho de los derechos humanos, que restringe solamente las violaciones cometidas por un gobierno y sus agentes, las disposiciones obligatorias del artículo 3 vinculan expresamente a las partes en conflicto; por ejemplo, al gobierno y a las fuerzas insurgentes. Además, la obligación de aplicar el artículo 3 es absoluta para ambas partes e independiente de la obligación de cada una de ellas. En consecuencia, las personas civiles, incluidos los desplazados forzosos o en forma voluntaria a causa de las hostilidades, al ser capturados o sometidos al control del gobierno o las fuerzas disidentes, tienen derecho a las garantías absolutas del artículo 3. Todavía más, las partes que combaten tienen que otorgar a las personas civiles estas protecciones *aún cuando* éstas hayan luchado en favor de la parte opositora o hayan participado en las hostilidades de manera indirecta, suministrando a cualquiera de las partes en alimentos u otro apoyo de tipo logístico. En estas circunstancias, si alguna de estas personas civiles muere como consecuencia de una ejecución sumaria o por tortura infligida por una de las partes en conflicto, su muerte es equivalente a homicidio. Por lo demás, el artículo 3, en forma implícita, y el derecho consuetudinario⁴, de manera expresa, prohíben el ata-

4 Aunque el artículo 3 en su redacción no prohíbe los ataques contra poblaciones civiles durante conflictos armados que no son internacionales, tales ataques están prohibidos por las leyes del derecho consuetudinario. En "El respeto a los Derechos Humanos durante un Conflicto Armado" (Resolución 2444 de la ONU), adoptada por voto unánime el 19 de diciembre, 1969, se reconoce de manera expresa este principio consuetudinario de inmunidad civil y su principio complementario que obliga a las partes en lucha a distinguir siempre entre personas civiles y combatientes. El preámbulo de esta resolución establece con claridad que estos principios de derecho humanitario se aplican "en todo conflicto armado," es decir, tanto en conflictos armados in-

que directo a los desplazados y otras personas civiles que vivan en zonas de combate o en áreas controladas por el enemigo. Las muertes que ocurren como resultado de estos ataques ilícitos pueden ser clasificadas como homicidios.

c. El Protocolo Adicional II

Aparte del artículo 3 y del derecho consuetudinario, el Protocolo Adicional de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949, Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II) contiene otras reglas detalladas que son aplicables a desplazados y otras personas afectadas por las hostilidades. El umbral de aplicación de este instrumento es distinto y es claramente más riguroso que el del artículo 3.⁵ En efecto, las condiciones objetivas que deben cumplirse para producir su aplicación contemplan una situación de guerra civil esencialmente comparable al Estado de beligerancia según el derecho consuetudinario internacional.

Es importante el hecho de que el Protocolo II desarrolle y complemente las disposiciones del artículo 3 sin modificar las condiciones de aplicación de ese artículo. Así, el Protocolo II se aplica acumulativa y simultáneamente con el artículo 3. Aunque el Protocolo como tal sólo se aplica directamente a hostilidades en el territorio de un Estado Parte del instrumento, sus disposiciones no son en modo alguno improcedentes respecto a los conflictos arma-

ternacionales como internos. Además, el CICR desde hace tiempo considera estos principios como reglas básicas de las leyes de guerra que se aplican en todos los conflictos armados.

- 5 El artículo 1, párrafo 1 del Protocolo II, limita la aplicación de ese instrumento a conflictos armados no internacionales, "que se desarrollen en el territorio de un 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."

dos propios del artículo 3. Ya que el Protocolo II incorpora, clarifica y fortalece las normas legales consuetudinarias del artículo 3, sus disposiciones también deberían ser consideradas como declarativas del derecho consuetudinario y, por lo tanto, deben ser aplicadas por las partes *entodo* conflicto armado interno.

Por ejemplo, el artículo 13 del Protocolo II, en forma expresa, proporciona a las personas civiles protección general contra ataques directos, e implícitamente las protege a ellas y a objetivos civiles de ataques indiscriminados o desproporcionados.

Al prohibir que padezcan hambre las personas civiles como método de combate, el artículo 14 prohíbe una actividad que es utilizada con demasiada frecuencia por las fuerzas gubernamentales o insurgentes en todo el mundo, especialmente en los presentes conflictos del Cuerno de África.

Las garantías fundamentales inderogables de trato humano establecidas en el artículo 4 del Protocolo II también están relacionadas con los desplazados internos y otras víctimas de hostilidades internas. Este artículo, que amplía las reglas mínimas del artículo 3, prohíbe absolutamente a las partes combatientes, en cualquier circunstancia, *inter alia*: los castigos colectivos y los corporales, los actos de terrorismo, la violación y cualquier forma de atentado al pudor, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados.

Este artículo contiene además reglas especiales para la protección de los niños, quienes constituyen a menudo el grupo más vulnerable entre los desplazados. Aparte de "los cuidados y la ayuda que necesiten," el artículo 4(3) impone la obligación afirmativa a *todas* las partes en conflicto de asegurar que los niños "recibirán una educación, incluida la educación religiosa o moral" conforme a los deseos de los padres o de las personas que tengan la guardia de ellos, y que se "tomarán las medidas oportunas para facilitar la reunión de las familias temporalmente separadas". Se exige, además, a las partes combatientes, si procede y siempre que sea posible, previo consentimiento de los padres o comparables, que se tomen medidas para "trasladar temporalmente a los niños de la zo-

na en que tengan lugar las hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar". Los niños menores de quince años no podrán ser reclutados por ninguna de las partes ni se les permitirá participar en las hostilidades.

Quizás el artículo 17 constituye la disposición del Protocolo II que se relaciona de manera más directa con el problema de las personas desplazadas. El inciso 2 de este artículo estipula que "no se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto." El inciso i prohíbe a las partes combatientes ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relativas al conflicto, "*a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas*" (el énfasis es nuestro). Además, si el desplazamiento tuviera que efectuarse, la parte responsable debe tomar "todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación". La redacción negativa del artículo 17 muestra claramente la intención de prohibir, en términos generales, el movimiento o desplazamiento forzado de personas civiles en el transcurso de hostilidades internas. En consecuencia, le corresponderá a la parte que inicie una acción semejante el justificarla dentro de las escasas excepciones que admite esta norma. Por lo tanto, el artículo 17 prohíbe el empleo de políticas deliberadas, como la utilizada en Guatemala desde finales de los años setenta, de sacar por la fuerza a la mayoría de la población civil de cierta área y reubicarla en "aldeas estratégicas", como parte de una política contrainsurgente encaminada a impedir que las fuerzas disidentes contarán con lo que se considera base social y/o apoyo logístico.

Vale la pena señalar que, a pesar de que el Protocolo II no hace referencias explícitas al CICR, esto no afecta en modo alguno el derecho que tiene la organización, de acuerdo con el artículo 3, de brindar sus servicios humanitarios a las partes combatientes. Sin embargo, a diferencia del artículo 3, el artículo 18 del Protocolo II dispone expresamente que las sociedades nacionales de socorro, como la Cruz Roja y la Media Luna Roja, podrán ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en favor de las víctimas del conflicto armado.

d. Problemas para el acceso del CICR

Aunque el artículo 3 y el Protocolo II tienen aplicación inmediata cuando existen objetivamente las situaciones que tocan sus respectivos umbrales, el CICR no tiene facultades para obligar a las partes combatientes a reconocer tal aplicación y, mucho menos, para hacer respetar las normas de su mandato. Por ejemplo, a pesar de que tanto el gobierno salvadoreño como el nicaragüense permitieron al CICR establecerse en sus territorios con delegaciones permanentes durante sus respectivos conflictos armados, ninguno de los dos gobiernos reconoció públicamente la existencia de hostilidades internas tal como lo define el artículo 3. Aún más, como el artículo 3 es la *única* disposición de la Convención de Ginebra que regula los conflictos internos, las partes **no** tienen obligación legal de cumplir las otras disposiciones muy detalladas de la Convención que se refieren a la puesta en práctica de sus normas. Estas disposiciones, que tienen aplicación solamente en conflictos armados internacionales o entre estados, disponen el acceso y la supervisión *obligatorios* por parte de poderes protectores o de un organismo imparcial como el CICR.

En contraste, las partes, y particularmente el gobierno, en los conflictos contemplados en el artículo 3 y el Protocolo II, **no** tienen obligación legal de aceptar el ofrecimiento del CICR de ayuda humanitaria y servicios de protección a las víctimas del conflicto. Los gobiernos pueden impedir el acceso del CICR por varias razones. A veces, el acceso se niega porque el gobierno cree que la presencia y el contacto del CICR con las fuerzas disidentes serviría de alguna manera para reconocer a los disidentes y "legitimar" su causa. Tales temores, sin embargo, son totalmente infundados; el artículo 3 expresa de manera inequívoca que la aplicación de sus disposiciones no altera el Estado legal de las partes en conflicto. En el pasado, los gobiernos también han rechazado las propuestas del CICR, calificándolas de intromisiones injustificadas en asuntos domésticos o han decidido ignorar la realidad al negar simplemente la existencia de un conflicto armado en su territorio. Otras veces, los gobiernos, como los de Guatemala desde finales de los años setenta hasta mediados de los años ochenta, han determinado que la presencia del CICR es "inconveniente", ya que no tienen

interés en someter al escrutinio de esta organización humanitaria sus brutales tácticas militares y el trato que dan a las víctimas.

Aun cuando se le permita ingresar a una nación maltrecha por la guerra, el CICR puede verse imposibilitado de suministrar ayuda y protección efectivas a los desplazados internos. Por ejemplo, las fuerzas gubernamentales y/o las disidentes pueden impedirle llevar a cabo sus actividades en zonas conflictivas o en áreas controladas por el enemigo que tienen grandes concentraciones de personas desplazadas. Y aún, si el acceso no constituyera un problema, el CICR podría ser incapaz de alcanzar a grandes cantidades de estas personas si, por ejemplo, están muy dispersas o cambian constantemente de lugar. Si por cualquier razón el CICR no puede llevar a cabo sus servicios humanitarios, es poco realista suponer que sociedades de socorro locales, como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, podrían o querrían hacerlo. La especialidad de estas sociedades consiste generalmente en suministrar socorro en casos de desastre en tiempos de paz y, muy a menudo, carecen de la independencia necesaria como para llevar a cabo actividades verdaderamente imparciales en beneficio de las víctimas del conflicto armado.

Como se señaló anteriormente, el CICR no tiene facultades para obligar a las partes combatientes a obedecer el derecho que regula los conflictos armados internos. Aunque el CICR evita por lo general denunciar violaciones a este derecho, algunas veces ha dirigido llamados públicos a una o a las dos partes en conflicto para que cesen su/s abusos y, como último recurso, se ha retirado de países donde las fuerzas, en particular las gubernamentales, ignoran tales llamados y persisten en la comisión de atroces violaciones. La responsabilidad de hacer cumplir este derecho, incluido el castigo a quienes cometen violaciones, recae en último término sobre las partes combatientes. A menos que ambas partes tomen las medidas adecuadas para prevenir y castigar las crueldades y los excesos, los desplazados y otras víctimas del conflicto armado hallarán que la protección y los servicios de ayuda del CICR no sirven de mucho.

Conclusión: Papel que desempeñan las ONG

Los comentarios anteriores demuestran que existe la urgente necesidad de mejorar el mecanismo existente de protección a los derechos humanos de los desplazados internos, especialmente durante conflictos armados, y de comenzar la elaboración de nuevas normas legales adaptadas a sus necesidades particulares. Varias ONG han encabezado tales esfuerzos en el plano internacional. Pero en vista de que la reforma legal es, en el mejor de los casos, un lento proceso acumulativo, la comunidad de ONG, como un todo, debe empezar a examinar estrategias a corto plazo encaminadas a aliviar las condiciones y los peligros que enfrentan los desplazados en la actualidad.

Las ONG se encuentran en una posición única para recoger y diseminar información relativa a la difícil situación de los desplazados y a los abusos que se cometen con ellos; pueden, asimismo, lograr que se ejerzan presiones sobre las partes violadoras y están capacitados para utilizar de manera creativa los organismos existentes de derechos humanos con el fin de esclarecer y acrecentar los derechos de estas personas. Para ello será necesario que muchas ONG prominentes amplíen sus mandatos respectivos, de modo que incluyan el escrutinio de los actores no gubernamentales, y que manejen el desplazamiento interno como una clase distinta de problemas en derechos humanos.

Por ejemplo, uno de los aspectos distintivos de los cinco comités que componen el Human Rights Watch -la ONG con sede en Nueva York-, es que de manera rutinaria observan las violaciones a las leyes de guerra en los conflictos armados internos. Muchos de sus informes se han centrado en abusos cometidos por fuerzas gubernamentales y guerrilleras contra los desplazados internos, tales como ataques indiscriminados con morteros, privación de alimentos y negación de suministros médicos. Al exponer y denunciar las prácticas abusivas de ambas partes, estos informes tratan de influir a la opinión pública mundial y a otros estados, de los cuales las partes de este conflicto dependen por lo general para obtener ayuda militar y/o económica, en contra de la parte ofensora. Algunas veces las críticas contenidas

en estos informes han llevado a las partes combatientes a limitar o eliminar ciertos abusos.

Las ONG pueden también ayudar a dar forma a nuevas leyes y a que los encargados de tomar decisiones estén conscientes de la terrible realidad del desplazamiento, mediante el uso innovador de los procedimientos de denuncia ante organismos intergubernamentales, internacionales y regionales. Por ejemplo, en el caso de países con políticas oficiales que aprueban o permiten el desplazamiento interno masivo, las ONG pueden recurrir al procedimiento de la Resolución 1503 de la ONU, mediante el cual se denuncia que tales políticas demuestran un patrón de graves violaciones a los derechos humanos. Estas denuncias brindan una oportunidad de enfocar las causas profundas y la patología del desplazamiento interno en situaciones específicas. Tales denuncias también pueden complementar los esfuerzos de las ONG que trabajan actualmente para mantener el problema del desplazamiento interno en la agenda de la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos.

Hasta la fecha, las ONG no han utilizado en forma adecuada los mecanismos del Sistema Interamericano para el cumplimiento de los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión) se ha referido al desplazamiento interno en informes publicados sobre Nicaragua y Guatemala y ha hecho alusión al problema general en varios informes anuales. Como se explicó anteriormente, las injustificadas políticas gubernamentales que causan o permiten el desplazamiento interno, ya sea en tiempos de paz o durante hostilidades internas, pueden ser denunciadas ante la Comisión. Los actos que constituyen homicidio y tortura, si son perpetrados por las fuerzas gubernamentales durante conflictos armados internos, acarrearán responsabilidad legal del Estado y pueden ser llevados ante la Comisión como violaciones a derechos inderogables de la Convención Americana. En contraste, de acuerdo con el derecho de los derechos humanos, los actos comparables cometidos por las guerrilleros y otros actores no gubernamentales, aunque violen reglas del derecho humanitario, no constituyen violaciones a los derechos humanos sujetas a la jurisdicción de la Comisión, sino que son tratados como infraccio-

nes a la legislación penal doméstica. En los casos en que los desplazados internos parezcan correr peligro inminente en manos de los agentes gubernamentales, las ONG deben solicitar a la Comisión que obtenga inmediatamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) las medidas provisionales necesarias para limitar la acción gubernamental y proteger a los desplazados. Las ONG deben también trabajar con la Comisión para crear procedimientos de emergencia simples y eficaces que se puedan aplicar a los desplazados internos, semejantes a los que se utilizan normalmente en situaciones de supuestas desapariciones. Además de presentar casos contenciosos ante la Comisión para obtener la decisión definitiva de la Corte, las ONG pueden trabajar con la Comisión y con estados miembros de la OEA de buena voluntad, para solicitar opiniones consultivas de la Corte respecto a los derechos de los desplazados internos y los correspondientes deberes del Estado en los términos de la Convención Americana y otros tratados pertinentes. Estas sugerencias podrían resultar en una mayor protección para los desplazados internos de acuerdo con las normas de la legislación actual, mientras se llevan a cabo esfuerzos complementarios para ampliar el mandato de las organizaciones humanitarias y se elaboran en forma progresiva nuevas normas legales para suministrar mayor acceso, ayuda y protección a los desplazados internos.