

CAPÍTULO TERCERO
NOCIÓN DE CONFLICTO ARMADO SIN CARÁCTER
INTERNACIONAL

I. Guerras y conflictos armados	49
II. Diferencia entre conflicto armado internacional y conflicto armado interno	51
1. Criterio de legalidad	54
2. Calidad jurídica de los sujetos que se enfrentan .	55
3. Finalidad del conflicto	58
III. El concepto clásico de guerra civil frente a los nue- vos conflictos armados internos	59
1. La guerra civil antes de los Convenios de Gine- bra de 1949	60
2. Los conflictos armados sin carácter internacional del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949	62
3. Los conflictos armados definidos por elPROTOCO- lo Adicional II. Las guerras civiles de alta inten- sidad	64
IV. Internacionalización del conflicto armado	72
V. Tensiones internas, disturbios interiores y situacio- nes de violencia generalizada	76
1. Tensiones internas y disturbios interiores	76
2. Situaciones de violencia generalizada. Una zona gris del DIH	82
VI. Reconocimiento de la existencia de un conflicto ar- mado interno	87
VII. México y el Protocolo Adicional II	93
VIII. El derecho internacional humanitario y la Corte Pe- nal Internacional	95

CAPÍTULO TERCERO

NOCIÓN DE CONFLICTO ARMADO SIN CARÁCTER INTERNACIONAL

I. GUERRAS Y CONFLICTOS ARMADOS

Algunos autores, como Ingrid Detter, mencionan que después de la Segunda Guerra Mundial, el término “guerra” dejó de emplearse con regularidad y en su lugar se estableció el uso de la expresión: “conflicto armado”,⁶⁵ lo cual acarreó una serie de dificultades conceptuales y doctrinarias que hasta la fecha siguen analizándose. Detter explica que utilizar el término “conflicto armado” en lugar del concepto tradicional de “guerra” es conveniente no sólo por evitar la palabra y su tradicional concepción —la cual encuentra sustento en la doctrina clásica del derecho de gentes, en la que los Estados tenían el absoluto y pleno derecho de emplear la fuerza en las relaciones con sus pares; este derecho configuraba la característica más importante en cuanto a la noción de soberanía del Estado—, sino también porque dentro de la noción de “conflicto armado” pueden incluirse las características de los *nuevos* enfrentamientos bélicos; es decir, bajo este término se engloban no sólo los conflictos entre Estados, sino también aquéllos en los que intervienen otros participantes que poseen una calidad jurídica tal, que les permite gozar de la normatividad internacional referente a los conflictos armados inter-

⁶⁵ Véase Detter, Ingrid, *The Law of War*, 2a. ed., Reino Unido, Cambridge University Press, 2000.

nacionales,⁶⁶ nos referimos a los beligerantes y a las guerras de liberación nacional.

Parece entonces que estas diferencias conceptuales son meramente subjetivas, debido a que bien pudo haberse desarrollado el concepto de “guerra” en vez del de “conflicto armado”; sin embargo, el *Institut de Droit International* ha considerado que el segundo término es más amplio que el primero y que, por tanto, la noción “guerra” se encuentra incluida en el concepto de conflicto armado.⁶⁷

Detter sugiere que la distinción entre estos conceptos no debe atender a cuestiones de tipo, sino de escala y grado del conflicto.⁶⁸ Detter decide utilizar, para los propósitos de su obra, el concepto de guerra y la define de la siguiente forma: “War is thus a sustained struggle by armed force of a certain intensity between groups of certain size, consisting of individuals who are armed, who wear distinctive insignia and who are subjected to military discipline under responsible command”.⁶⁹ Efectivamente, esta definición emplea conceptos latos; así por ejemplo: “cierta intensidad” o de “cierto tamaño”; se introducen entonces dos conceptos más: grado y escala, que lejos de consolidar las diferencias, sólo producen más ambigüedad y apertura.

Como ejemplo de una definición más estricta encontramos la de Clausewitz, quien define a la guerra, simple y llanamente, como “un acto de fuerza para obligar a nuestro enemigo a realizar nuestra voluntad”.⁷⁰

En este punto es necesario preguntarnos: ¿tiene alguna relevancia jurídica el uso de uno u otro concepto? En principio, pa-

⁶⁶ Estos son: los Convenios de Ginebra de 1949, junto con el Protocolo Adicional I de 1977, el derecho de La Haya, las normas consuetudinarias de derecho humanitario y el *ius cogens*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 20.

⁶⁸ *Idem*. “Ultimately, attempting to make a distinction between war and armed conflict is not really fruitful since it is not a question of type, but one of scale and degree”.

⁶⁹ Detter, Ingrid, *The Law of War*, *op. cit.*, nota 7, p. 26.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 153.

rece no tener mayor importancia el uso indistinto de estos términos, porque se les ha utilizado, por lo menos en la aplicación del derecho humanitario, como sinónimos. Además, el DIH se aplica tan pronto surge un conflicto armado, sea internacional o interno, y una vez que éste se presenta es irrelevante la intensidad o el alcance del mismo.

Debido a lo anteriormente expuesto y para efectos del presente trabajo, los conceptos de conflicto armado internacional y guerra serán utilizados como sinónimos.

II. DIFERENCIA ENTRE CONFLICTO ARMADO INTERNACIONAL Y CONFLICTO ARMADO INTERNO

Antes del surgimiento de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, no existía una diferencia específica entre una guerra o conflicto armado internacional y un conflicto armado interno. Fue hasta esa fecha cuando se dispuso realizar un contraste entre la aplicabilidad de la normatividad de derecho internacional humanitario en enfrentamientos armados internacionales e internos. Esta desigualdad no atendió a criterios de discriminación en cuanto al sufrimiento que uno u otro tipo de enfrentamiento provoca —porque la pena, el dolor y el desasosiego que genera en el ser humano un conflicto armado, sea internacional o interno, no tiene diferencias de ningún tipo, no encuentra discrepancias entre grados o escalas, ni mucho menos en cuestiones terminológicas—, sino al evidente hecho de que el mundo se configura como una estructura compleja en la que se forma parte de una comunidad internacional, donde se goza de ciertos derechos y se cumplen ciertas obligaciones con la finalidad de mantener la paz y la seguridad del conjunto. Lo anterior se consolida en el respeto a los Estados soberanos y al inalienable derecho de resolver los conflictos que surjan al interior de sus fronteras.

Asimismo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial los conflictos armados internos se multiplicaron e intensificaron,

mientras que las guerras entre Estados se volvieron poco frecuentes. Suárez Leoz explica este último fenómeno haciendo referencia al efecto que provocó el equilibrio entre las grandes superpotencias.⁷¹ Por ello, fue necesario establecer diferencias entre el derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados donde la comunidad internacional se ve amenazada en su conjunto, lo cual atañe a todas y cada una de sus partes, y aquellos conflictos armados en los que el Estado sigue desempeñando el papel primordial como único ente facultado para resolverlo, pero ciñéndose a ciertas reglas de humanidad que debe observar y respetar en todo momento.

A primera vista, parece que la diferencia entre conflictos armados internacionales e internos se reduce a que en el primero de ellos es necesario que la confrontación armada sea entre Estados; mientras que en el de índole no internacional el conflicto se encuentra dentro de las fronteras de un Estado y sin la intervención de ninguna otra nación. Sin embargo, las diferencias existentes entre estos dos conceptos van más allá de esta simple apreciación.

En la actualidad, establecer claramente las diferencias entre conflictos armados internos e internacionales no resulta fácil debido a que, por el devenir de los propios enfrentamientos bélicos, las características de cada uno de ellos se han desdibujado, al grado de tener que establecer categorías o tipos de guerras, lo cual dificulta, cada vez más, la aplicación del derecho de los conflictos armados.

Al respecto, Araceli Mangas menciona que:

...parecería más adecuado hablar de conflictos armados interestatales y... no interestatales. Entre los conflictos armados no interestatales habría que distinguir: 1) las tensiones y disturbios a los

⁷¹ Suárez Leoz, David, “Los conflictos armados internos”, en Rodríguez, Villasante y Prieto (coords.), *Derecho internacional humanitario*, Valencia, Cruz Roja Española-Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, 2002, p. 453.

que se aplicarían los convenios internacionales sobre derechos humanos; 2) los... previstos en el artículo 3o. común... (conflictos internos en general); 3) los conflictos armados definidos en el Protocolo II (guerras civiles generalizadas); y 4) el conflicto armado contra la dominación colonial, racista y extranjera, previsto en el artículo 1.4 del Protocolo I...⁷²

Con respecto al inciso 4 es importante mencionar, para evitar cualquier tipo de confusión, que en el momento en el que se aplica el Protocolo Adicional I, la naturaleza del conflicto armado responde a la internacionalidad; es decir, por el simple hecho de aplicar ese instrumento se internacionaliza al conflicto. Los grupos que luchan contra la dominación colonial, racista y extranjera son los Ejércitos de Liberación Nacional, que adquieren la categoría de sujetos de derecho internacional a los que se les aplica la normatividad referente a los conflictos armados internacionales; por ello, disfrutaban de otro régimen jurídico.⁷³

Ahora bien, existe una multiplicidad de definiciones relativas a los conflictos armados internaciones o guerras,⁷⁴ así como de

⁷² Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 55.

⁷³ Véase “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”, artículo 1o., Comité Internacional de la Cruz Roja, http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/6BE64996024BB62F41256E2F003D8BCE?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody.

⁷⁴ Véase Vierri, Pietro, *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*, Colombia, Comité Internacional de la Cruz Roja en coedición con Tercer Mundo Editores, 1999. “Conflicto armado internacional ...una confrontación armada entre entidades estatales —que se—... identifica con la guerra”. A este último término lo describe como: “Guerra: Confrontación armada entre dos o más Estados, llevada a cabo por las fuerzas armadas respectivas y reglamentada por el derecho internacional. Sin embargo, no todas las acciones violentas entre Estados son guerras: hay una distinción, por una parte, entre los sucesos que, aunque impliquen el uso de la fuerza, tienen lugar en formas parciales y circunscritas, que no determinan el cese del estado de paz, dada la falta de voluntad de poner término a este último y, por otra, las formas típicas de la guerra, o sea, la guerra en su aspecto de acción violenta, caracterizada por la voluntad de hacer la guerra y la consecuencia que de ello se desprende,

conflicto armado interno o guerra civil; respecto a los segundos, Pietro Vierri retoma lo dispuesto en el artículo 1o. del Protocolo Adicional II —es decir, las características principales con las que debe cumplir el enfrentamiento armado para ser considerado como un conflicto armado interno— y lo define de la siguiente forma:

Conflicto armado no internacional: Sinónimo de “guerra civil”,... En el artículo 1 del Protocolo II de 1977... se considera conflicto armado no internacional todo conflicto que se desarrolle en el territorio de un Estado, 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 concentradas...⁷⁵

Sin embargo, existen ciertos criterios objetivos que permiten establecer las diferencias básicas entre uno y otro tipo de conflicto.

1. *Criterio de legalidad*

Con respecto al conflicto armado internacional, desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y con la finalidad de “Mantener la paz y la seguridad internacionales... suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”,⁷⁶ cualquier acto de agresión —sea invasión, ataque, ocupación (no importando la duración), bombardeo, o ataque directo a las fuerzas armadas de otro Estado— es considerado, por el derecho internacional un hecho ilícito. Sin embargo, existe una excepción a

de hecho o mediante declaración formal: el estado de guerra con todas sus consecuencias jurídicas, incluida la aplicación del derecho de los conflictos armados...”.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁷⁶ “Carta de las Naciones Unidas”, artículo 1o., Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm#cap1.

la regla, la cual se encuentra también en la propia Carta y configura una excluyente de ilicitud, ésta se refiere al derecho a la legítima defensa del cual gozan todas las naciones.⁷⁷

Ahora bien, respecto a los conflictos armados internos, el derecho internacional no los prohíbe, es decir, no se consideran como actos ilegales; sin embargo, al interior del Estado, las confrontaciones armadas con la finalidad de derrocar al gobierno establecido o constituir un nuevo gobierno son consideradas como actos ilícitos que son penados y castigados fuertemente. Por tanto, en este tipo de conflictos, el papel principal lo desempeña el Estado, pues es ese ente quien decide cuándo es que existe una situación de disturbio o de tensión en la que se aplicarán tanto las normas internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos, además de las disposiciones penales internas —civiles y castrenses— y cuándo una situación armada cumple con las características propias de un conflicto armado interno, en el que se aplicarán, además de la normatividad antes mencionada, lo establecido por el DIH —es decir, el artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II de 1977—.

2. Calidad jurídica de los sujetos que se enfrentan

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, el conflicto armado internacional se lleva a cabo entre dos o más Estados o dentro

⁷⁷ Véase Carta de las Naciones Unidas, artículo 51: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”, y capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en “Carta de las Naciones Unidas”.

de un Estado cuando las partes en conflicto son, por un lado, las fuerzas armadas del propio Estado y, por el otro, un grupo rebelde que ejerza un dominio efectivo sobre una parte importante del territorio y que obtenga el reconocimiento de beligerancia por el Estado central o por terceros Estados, o bien un Movimiento de Liberación Nacional.

En un conflicto armado internacional, la calidad jurídica de los sujetos que se enfrentan es la misma; es decir, las partes en conflicto gozan de los mismos derechos y obligaciones consagrados en el derecho de la guerra.⁷⁸ Más aún, el término “partes en conflicto” denota, según algunas delegaciones participantes en la elaboración del Protocolo Adicional II, la igualdad jurídica existente entre los segmentos combatientes. Por ello, esta expresión sólo es utilizada por los instrumentos internacionales que se refieren a conflictos armados de carácter internacional.

Por su parte, en un conflicto armado interno las partes contendientes son: *a)* el ejército regular de un Estado contra uno o varios grupos armados dentro del territorio del propio Estado; *b)* el ejército regular contra una parte del propio ejército estatal declarado disidente; o *c)* grupos armados de la población que se enfrentan entre sí.⁷⁹

En este punto parece necesario entonces decir que como en un conflicto armado no internacional las “partes” contendientes no tiene la misma calidad jurídica frente a las normas de derecho humanitario, tampoco tendrían los mismos derechos y obligaciones; lo anterior sería así porque son los Estados los que ratifican y adquieren las obligaciones y derechos de los tratados internacionales de derecho humanitario, no así la parte insurrecta.

⁷⁸ Véase Manrique Cabrero, José Carlos, “El derecho internacional humanitario. Su vigencia e importancia”, *Revista Tapia, cit.*, nota 7, pp. 61-64.

⁷⁹ Como se mencionó en párrafos anteriores, en la elaboración del Protocolo Adicional II se propuso, por algunas representaciones, no utilizar la expresión “partes en conflicto”, debido a que podía interpretarse como si se estuviera otorgando cierto reconocimiento a los insurgentes.

Éste ha sido un tema muy discutido a nivel doctrinario, y hasta el día de hoy se ha dado una respuesta en sentido afirmativo. En efecto, aun cuando el Estado figura como la única “alta parte contratante” del Protocolo II, éste se aplica no sólo a él, sino que se amplía a los particulares que se encuentran en el territorio nacional.

...el compromiso contraído por el Estado vale no solamente para el gobierno, sino también para las autoridades constituidas y los particulares que se encuentren en el territorio nacional, a los cuales se les imponen ciertas obligaciones. La extensión de los derechos y deberes de los particulares es, pues, idéntica a la de los derechos y deberes del Estado.⁸⁰

Derivado de lo anterior, podemos concluir lo siguiente: en DIH no existe la reciprocidad como esa condición de igualdad de trato y beneficio mutuo; es decir, no porque el Estado adquiere ciertos derechos y obligaciones con la ratificación del Protocolo II, éste debe otorgar a la otra parte —en este caso al movimiento(s) insurgente(s)— la posibilidad de ser adquirente de los mismos derechos y obligaciones que el instrumento internacional en cuestión otorgue.

Sobre lo anterior, Araceli Mangas menciona que respecto a los contenidos obligacionales de los cuatro Convenios de Ginebra sí existe reciprocidad; es decir, que éstos se aplican con expectativas fundadas en el beneficio mutuo y dice:

En efecto, la condición de reciprocidad desde una perspectiva no se elude en el derecho internacional humanitario como lo prueba el hecho de que en dos preceptos se tiene en cuenta la noción de reciprocidad en la medida en que es compatible con la naturaleza de la norma humanitaria. Así el artículo 4.2 del IV Convenio de-

⁸⁰ Comité Internacional de la Cruz Roja, *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 víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios*, cit., nota 11, p. 82.

clara el beneficio mutuo y exclusivo de la aplicación del Convenio para las Partes: “No están protegidos por el convenio los súbditos de un Estado que no sea Parte en él”.⁸¹

Por ende, la extensión de deberes y derechos que ampara a los particulares en situación de conflicto armado interno, no es idéntica a la de los derechos y deberes del Estado; sin embargo, las normas humanitarias que protegen el núcleo duro de derechos fundamentales —derechos que deben ser protegidos en tiempo de paz y, con mayor razón, en tiempo de guerra— no deben engendrar diferenciación alguna; es decir, de esas normas gozarán tanto las fuerzas militares de los Estados como los insurrectos.

3. *Finalidad del conflicto*

Hoy no podríamos referirnos a un solo propósito en una guerra internacional. Las finalidades que un Estado puede tener para hacer la guerra a otro van desde obtener territorio, petróleo, poder geopolítico, destrucción del enemigo, aniquilación de una raza, conquista de ventajas materiales, consolidación de un régimen sobre otro, poderío tecnológico y militar, imperio comercial, la imposición de lo que los países más poderosos entienden por “democracia y libertad”, hasta la perversa práctica de crear guerras para activar la economía del Estado.

En el caso de los conflictos armados internos, específicamente en las guerras civiles,⁸² gran parte de los doctrinarios coincide en que sí existe una finalidad primordial, aunque no única; ésta es la que tienen los insurrectos que luchan contra el orden estable-

⁸¹ Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 141.

⁸² Como se explicará en páginas posteriores, las nociones de conflicto armado interno y guerra civil no son sinónimas; sin embargo, algunos diccionarios especializados y doctrinarios dotan a ambos conceptos de contenidos similares y los utilizan indistintamente. Véase Vierra, Pietro, *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*, *cit.*, nota 74; Gutman, Roy (ed.), *Crimes of War. What the Public should Know*, Londres, Norton & Company, 1999; Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9.

cido para derrocar al gobierno que este ejerciendo el poder soberano, con el objetivo de constituir uno nuevo.

Al respecto, el propio Comentario al Protocolo II del CICR dice que en el conflicto armado no internacional “Los insurrectos que luchan contra el orden establecido intentan derrocar al gobierno que está en el poder o alcanzar una secesión para constituir un nuevo Estado”,⁸³ mientras que los diccionarios especializados definen a la guerra civil como la “...lucha política por el poder en el Estado que se efectúa con fuerzas armadas regulares o guerrillas”.⁸⁴

Como puede observarse, las diferencias entre los conceptos de guerra civil y conflicto armado interno son pequeñas y poco visibles.

Lo anterior es así debido a que en la actualidad existen otro tipo de conflictos armados que cumplen con las características de intensidad, organización y control que el Protocolo Adicional II establece para que se considere como un conflicto armado sin carácter internacional; asimismo, estos nuevos conflictos añaden otras características que rompen con las particularidades de una tradicional guerra civil.

Por ello, a continuación realizaremos un breve análisis de las posibles diferencias entre la tradicional concepción de guerra civil y los conflictos armados no internacionales.

III. EL CONCEPTO CLÁSICO DE GUERRA CIVIL FRENTE A LOS NUEVOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS

No resulta fácil determinar cuándo un enfrentamiento violento dentro de un Estado debe ser considerado como un episodio de agresión pasajera en el que se aplicará la normatividad interna y

⁸³ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949...*, cit., nota 11, p. 42.

⁸⁴ Osmańczyk, Edmund, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 602.

en qué momento este mismo incidente se convierte en un conflicto armado en el que debe aplicarse lo estipulado por el derecho internacional.

La doctrina del derecho internacional distingue tres categorías de conflictos armados sin carácter internacional; éstos son: *a)* las guerras civiles; *b)* los conflictos armados no internacionales definidos en el artículo 3 común a los cuatro CG; y *c)* los conflictos armados no internacionales que el Protocolo Adicional II establece.⁸⁵

1. *La guerra civil antes de los Convenios de Ginebra de 1949*

Antes de la adopción de los Convenios de Ginebra de 1949, la guerra civil era considerada por el derecho internacional como una situación de violencia a la que se aplicarían las normas de DIH referentes a conflictos armados internacionales; los insurgentes eran reconocidos por este derecho como beligerantes.

Emmerich de Vattel consideraba que en las guerras civiles se formaban dos cuerpos políticos distintos, equiparables a dos naciones y, debido a ello, podía hacerse uso de las disposiciones previstas para las guerras internacionales; es decir, se asimilaba el estatus de los insurgentes con el de los beligerantes.⁸⁶ Vattel también hacía referencia a las dimensiones e intensidades que debían cumplirse para lograr confrontar el poderío del soberano con el del partido que lo deja de obedecer.

Tomando como base la tesis de E. de Vattel, escrita 142 años antes que los cuatro Convenios de Ginebra, el Instituto de Derecho Internacional elaboró, en 1900, un reglamento referente a la guerra civil y en su artículo 8o. se establecían tres condiciones

⁸⁵ *Cfr.* Schindler, Dietrich, "The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols", *Académie de Droit International, Recueil Des Course*, Países Bajos, Collected Courses of the Hague, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980, t. 163, p. 145.

⁸⁶ Véase capítulo segundo.

necesarias para que se les reconociera el estatus de beligerancia a los insurrectos. El artículo reza lo siguiente:

Las terceras Potencias no pueden reconocer a la parte sublevada la condición de beligerante: 1) si no ha conquistado una existencia territorial propia por la posesión de una parte determinada del territorio nacional; 2) si no reúne las características de un Gobierno regular que ejerce efectivamente, sobre dicha parte del territorio, los derechos evidentes de la soberanía; 3) si la lucha no la libran, en su nombre, tropas organizadas sometidas a la disciplina militar y que se ajustan a las leyes y costumbres de la guerra.⁸⁷

Asimismo, la tradicional concepción de guerra civil también hacía referencia a ciertas características que, hasta el día de hoy, se mantienen vigentes por el Protocolo Adicional II; por ejemplo, a diferencia de las guerras entre Estados, este tipo de enfrentamientos se llevan a cabo dentro de las fronteras de una nación; la lucha se efectúa entre los civiles y el Estado; Juan Espinosa lo expresaba diciendo que en estas luchas “el hermano combate contra el hermano y el hijo contra el padre”.⁸⁸

Mantener estos criterios para la aplicación de las normas de DIH generaron, posteriormente, el problema de diferenciar entre insurgencia y beligerancia; la guerra “civil” hubiera tenido que dejar de serlo, para convertirse en una guerra internacional. Al respecto, Ingrid Detter indica: “But «civil war» is not a term of art. It could possibly be defined as a traditional type of conflict when insurgents have been recognised as belligerents”. Y se pre-

⁸⁷ Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *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 víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios, cit.*, nota 11, p. 45.

⁸⁸ Espinosa, Juan, *Diccionario para el pueblo: republicano democrático, moral, político y filosófico*, Sewanee, Lima, The University of the South, 2001, pp. 545 y 546.

gunta: ¿de qué sirve tal definición, cuando en la práctica moderna el reconocimiento de beligerancia rara vez se otorga?⁸⁹

Estas ideas se conservaron vigentes en la práctica del derecho de la guerra durante mucho tiempo; sin embargo, las dificultades conceptuales y prácticas que lo anteriormente expuesto entrañaba llevó a que con la creación de los Convenios de Ginebra de 1949, se realizaran ciertas distinciones tanto en lo referente a conflictos armados internacionales y no internacionales,⁹⁰ como en lo concerniente a los distintos tipos de conflictos internos; comenzó a abandonarse el uso de la noción de guerra civil y, en su lugar, se dio paso al concepto de conflicto armado de carácter no internacional. Se pensó que este segundo término era mucho más amplio y abarcaba las nuevas características de ese tipo de enfrentamientos armados.

2. Los conflictos armados sin carácter internacional del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949

El artículo 3 común amplió significativamente el espectro de posibilidades para poder encuadrar un enfrentamiento armado dentro de la categoría de conflicto armado sin carácter internacional. Difería, de forma muy clara, con la tradicional concepción de “guerra civil”, específicamente en tres aspectos: *a)* el artículo 3 común se aplicaría automáticamente en caso de conflicto armado; es decir, ya no sería necesario que el Estado otorgara el reconocimiento; *b)* el artículo 3 común establece requisitos de intensidad mucho menores a los que la tradicional concepción de guerra civil requería para poder otorgar a los insurgentes la calidad

⁸⁹ Detter, Ingrid, *op. cit.*, nota 67, p. 43.

⁹⁰ Así por ejemplo, debido a las finalidades que persigue un movimiento de liberación nacional —que en esencia son conflictos armados internos— se incluyeron dentro del Protocolo adicional I de 1977 y se catalogaron como conflictos armados internacionales.

de beligerantes; *c*) en caso de presentarse un conflicto armado no internacional, de acuerdo al artículo 3 común, no se aplicaría toda la legislación internacional relativa a la guerra, sino sólo lo que el propio artículo 3 estableciera como mínimos aplicables a las partes en conflicto.⁹¹

Con el surgimiento del artículo 3 común se logró constituir un pequeño cuerpo de reglas humanitarias aplicable en el momento en el que se presentaran dos situaciones: *a*) que el conflicto armado no fuera de índole internacional, es decir, que no se pudiera enmarcar en el artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949; y *b*) que surgiera en el territorio de una de las *altas partes contratantes*.

Aun cuando pudiera parecer que este artículo limitó demasiado la aplicación de las normas humanitarias, este *mini convenio* permitió un gran avance en el desarrollo de la legislación de derecho humanitario y produjo que la terminología de derecho internacional incluyera una nueva expresión, la de “conflicto armado sin carácter internacional o interno”, que es mucho más amplia que la habitual noción de “guerra civil”. Además, constituyó la protección a los derechos fundamentales del ser humano en tiempo de guerra: la vida, la integridad física, la dignidad, el derecho a juicio justo —derechos que también conforman el núcleo inderogable e inalienable de los derechos humanos aplicables en tiempo de paz—; otorgó el derecho de ofrecer servicios de índole humanitaria, en este tipo de enfrentamientos, a organismos imparciales, como el CICR.

Asimismo, debido a que la protección de este artículo es tan básica y de no aplicarse estaríamos frente a la total crueldad y brutalidad, se pensó en otorgar a las partes en conflicto el derecho de realizar convenios especiales entre ellas para poner en vigor parte o la totalidad de las normas que conforman los Convenios de Ginebra de 1949.

⁹¹ *Cfr.* Schindler, Dietrich, *op. cit.*, nota 85.

No obstante los beneficios y el avance que el artículo 3 común concedió, se tuvo la impresión de que estas normas no eran suficientes y surgió la necesidad de crear un instrumento adicional que desarrollara y completara al artículo 3 común. Se creó entonces el Protocolo Adicional II y con éste surgió también una nueva interpretación de lo que debía entenderse por “conflicto armado sin carácter internacional o interno”.

3. Los conflictos armados definidos por el Protocolo Adicional II. Las guerras civiles de alta intensidad

En principio la intención del CICR era que el Protocolo Adicional II fuera un instrumento que sirviera como desarrollo y complemento del artículo 3 común y que tuviera el mismo alcance en cuanto a su aplicabilidad; sin embargo, como lo mencionamos en el capítulo segundo, el temor que causaba entre los representantes estatales el hecho de que este documento pudiera poner en tela de juicio o cuestionar la soberanía de los Estados y el principio de no intervención, se optó por disminuir su umbral de aplicación, lo cual trajo como consecuencia inmediata que la expresión “guerra civil” se utilizara de nueva cuenta; más aún el concepto de “conflicto armado interno o no internacional” retomaba muchas de las características a las que el concepto tradicional de guerra civil hacía referencia; una vez más, el conflicto armado interno, para ser considerado como tal y para podersele aplicar las normas del Protocolo Adicional II, debía cumplir con ciertos grados e intensidades.

Según el doctor D. Schindler, la aplicabilidad del Protocolo Adicional II difiere de lo convenido en el artículo 3 común en dos aspectos esenciales:

1) El elemento del territorio —que era una condición necesaria para que se otorgara a los insurgentes la calidad de beligerantes— se reintrodujo. El artículo 1 del Protocolo Adicional II dis-

pone que “...las fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados... ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”. Con ello, no sólo se hace depender la aplicación del Protocolo II al control que de una parte del territorio del Estado deben tener los insurgentes, sino también de la habilidad de los disidentes para aplicar las normas de este instrumento internacional adicional. A pesar de ello, el Protocolo Adicional II debiera aplicarse automáticamente siempre que los requisitos del artículo 1o. se presenten; es decir, no sería necesaria la declaración o reconocimiento de ninguna de las partes,⁹² sin embargo, esto sólo pertenece a la teoría, porque en la práctica el Estado es el único que tiene la facultad para verificar que efectivamente se presentan las condiciones requeridas por el artículo 1o. del Protocolo II y reconocer así la existencia de un conflicto armado interno dentro de su territorio —esto último genera una serie de problemas que serán analizados en este trabajo con posterioridad—.

2) El Protocolo Adicional II es aplicable únicamente cuando los enfrentamientos sean entre las fuerzas armadas del Estado y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados, a diferencia del artículo 3 común que puede aplicarse cuando se presenten enfrentamientos entre dos o más fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados.

Por tanto, el alcance del Protocolo II quedó en extremo limitado por criterios que parecían haber sido superados por el artículo 3 común; por desgracia, surgió de nuevo el temor de sobrepasar la soberanía de los Estados y tuvo que acudirse a viejos conceptos, ya utilizados por la clásica noción de guerra civil, para establecer límites y proteger al Estado de una posible internacionalización del conflicto.

⁹² Véase *Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner la question de l'aide aux victimes des conflits internes*, Genève, 1962.

Con la creación y primeras aplicaciones del Protocolo Adicional II surgió, a nivel doctrinario, la discusión de establecer la distinción entre lo que debía ser entendido como un conflicto armado interno del artículo 3 común y un conflicto armado interno del Protocolo Adicional II.

A continuación haremos un breve recuento de los criterios de diferenciación que a nivel doctrinario se utilizan para definir el alcance y aplicación de uno y otro concepto.

A. La intensidad de los enfrentamientos

La profesora Araceli Mangas establece la diferencia conceptual, atendiendo a la intensidad de los enfrentamientos. Ella afirma que:

...la noción de guerra civil no se corresponde... con la de conflicto armado interno. La *guerra civil* es el más caracterizado de los conflictos armados internos originado en el seno de un Estado por la división generalizada de la sociedad civil y el enfrentamiento armado de dos o más bandos y calificada por una cierta duración,... intensidad de las operaciones militares, el carácter abierto de las hostilidades,... el volumen y la organización de los grupos armados y... el dominio de una parte notable o significativa del territorio nacional. Pero un conflicto tan caracterizado por la acumulación de esos elementos sucede de forma cada vez más rara y, por ello, el Protocolo II, aplicable a esas situaciones, ha sido tan criticado. La noción de guerra civil es muy estricta.⁹³

Asimismo, un conflicto armado interno es un concepto mucho más abierto, en el que existen “elementos fluctuantes o flexibles”,⁹⁴ dentro del cual también deben concurrir ciertos criterios de intensidad en las hostilidades; al respecto la profesora Mangas afirma: “Ciertamente el «nivel geomiltar» que alcance el

⁹³ Mangas Martín, Araceli, *cit.*, nota 9, pp. 59 y 60.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 60.

conflicto armado interno no es irrelevante y las distintas fases de intensidad... tienen... unos efectos jurídicos en el nivel de protección humanitaria, pues la intensidad y gravedad de la acción hostil organizada determinará el régimen jurídico aplicable, es decir, el artículo 3 de los Convenios de Ginebra o las normas del Protocolo II” (*sic*).⁹⁵

Por su parte, Leandro Despouy explica que desde el ámbito del derecho internacional humanitario pueden distinguirse, debido a la intensidad del conflicto, las normas aplicables en cada caso; así por ejemplo, en un conflicto armado interno de *alta intensidad*, que “...supone un cierto grado de organicidad de los grupos insurgentes y el control de una parte del territorio”⁹⁶ se aplicarán las disposiciones previstas en el Protocolo Adicional II; mientras que en un conflicto armado interno de *relativa intensidad* “en la hipótesis que la intensidad de las hostilidades y la organicidad de los contendientes no alcance los niveles exigidos en el anterior Protocolo”⁹⁷ se aplicará lo prescrito por el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

Siguiendo lo anterior, tendríamos que presumir entonces que lo que Araceli Mangas describe como guerra civil, Despouy lo establece como un conflicto armado de *alta intensidad*, en el cual se emplearían las normas establecidas en el Protocolo II Adicional de 1977; mientras que en un conflicto armado interno considerado como de *relativa intensidad*, sólo se aplicaría lo previsto en el artículo 3 común a los CG. Por tanto, constituir las diferencias terminológicas entre uno y otro concepto engendra una gran importancia debido a que estos contrastes afectarán directamente a la esfera de aplicabilidad jurídica.

Sin embargo, no podemos negar que en la realidad existen conflictos armados internos que cumplen, igualan y en ciertos casos sobrepasan la intensidad que una guerra civil requiere para

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 20.

⁹⁷ *Idem*.

ser considerada como tal; por ello, no parece del todo afortunado utilizar conceptos que denoten ciertos grados, escalas, tamaños o intensidades para imponer diferencias conceptuales.

B. La finalidad que se persigue

Otro de los criterios de diferenciación entre conflictos armados internos y guerra civil es el referente a las finalidades que uno y otro persiguen y la identificación que con esos objetivos tiene gran parte de la población nacional.

En un conflicto armado interno es difícil identificar las finalidades de los grupos insurgentes, es posible que la población civil deje de ser partícipe tanto de las ideas, como de los movimientos armados encabezados por un grupo organizado, para convertirse en víctimas de ellos; es posible también que los grupos insurgentes militarmente coordinados, con un mando responsable dejen de lado cuestiones de ideología social para entablar una lucha por asuntos económicos, políticos, financieros y de comercio. Es decir, las posibilidades para este tipo de enfrentamientos armados son muchas y muy diversas; en ello radica la difícil tarea de identificar criterios objetivos y robustos que determinen las diferencias entre uno y otro concepto.

C. Otros criterios

Con la finalidad de hacer más completo el estudio de las diferencias en los conceptos de guerra civil y el de conflicto armado no internacional, acudimos a los estudios realizados por los economistas Paul Collier y Anke Hoeffler, quienes han dedicado gran parte de sus investigaciones al estudio de las guerras civiles. En uno de sus documentos más conocidos, explican desde el entorno económico qué es, dónde pueden surgir, por qué razones y qué efectos políticos tiene una guerra civil; así por ejemplo, desde el ámbito de la estadística económica se afirma que: “Una

guerra civil se clasifica como un conflicto interno con, por lo menos, mil muertes relacionadas con la batalla”,⁹⁸ el aspecto geográfico, la historia del país, las oportunidades económicas, la dominación de un grupo étnico o religioso, el ingreso per cápita, entre otros, conforman los criterios de su investigación estadística.⁹⁹ Cierran sus argumentos explicando que existe una profunda brecha entre la percepción popular de las causas que producen las guerras civiles y los resultados que arrojan los análisis económicos:

Popular perceptions see rebellion as a protest motivated by genuine and extreme grievance. Rebels are public-spirited heroes fighting against injustice. Economic analysis sees rebellion as more like a form of organized crime. Either economists are being excessively cynical, or popular perceptions are badly misled.¹⁰⁰

Como puede observarse, la visión económica amplía la expresión de “guerra civil” y dentro de ella cabrían un sinnúmero de manifestaciones violentas.

De lo anterior podemos concluir que, en la actualidad, intentar subsumir todos los conflictos armados internos en la clásica concepción de guerra civil no sólo parece difícil y poco práctico, sino hasta retrógrado; es decir, continuar aglomerando en un solo concepto —el de guerra civil— a todos los conflictos armados que se llevan a cabo dentro de un territorio nacional en los que participan civiles, sería tanto como negar la existencia de muchos enfrentamientos que obedecen a características y finalidades distintas a las perseguidas en una guerra civil.

⁹⁸ Cfr. Collier Paul, “Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy”, 2000, en <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.htm>.

⁹⁹ La investigación de estos dos economistas produjo la creación de un modelo econométrico de la guerra civil llamado *The Collier/Hoeffler Model*, en el cual se analizan los patrones de estos conflictos, en un periodo de 34 años (1965 a 1999). Con este modelo, predijeron el conflicto que desde 1996 se desarrolla en la hoy República Democrática del Congo, antes Zaire.

¹⁰⁰ Collier Paul, *op. cit.*, nota 98.

Hoy, cuando pensamos en guerras civiles se nos vienen a la mente las acontecidas en Estados Unidos o España; pero en este momento de la historia pretender equiparar esos con conflictos con los de Chechenia, El Congo o Colombia, no parece del todo afortunado; más aún, no me atrevería a decir que esos tres conflictos comparten las mismas particularidades y que por ello habría que circunscribirlos en la noción de conflicto armado sin carácter internacional para aplicarles la normatividad referente a este tipo de enfrentamientos. Lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿debe desaparecer el uso del término “guerra civil” por ya no abarcar las peculiaridades de las nuevas situaciones o será necesario redefinir el actual concepto establecido en el artículo 1o. del Protocolo Adicional II? Debemos cuestionarnos acerca de la utilidad de establecer diferencias entre conflictos armados internos ¿hacerlo nos genera alguna utilidad o sólo empeora más las cosas?

Respecto a este último punto, yo me inclino a pensar que no sólo es deseable, sino necesario, porque del análisis y examen que se haga de las características que continuamente surgen de los conflictos armados internos, dependerá la solución de los mismos; asimismo, considero que la noción de guerra civil es muy ambigua, indeterminada y sumamente confusa; creo también que con la expresión conflicto armado interno se incluyen las particularidades de las guerras civiles además de una serie de características más, que amplían el espectro de formas, caracteres, representaciones y estilos en los que pueden presentarse este tipo de enfrentamientos. Creo que toda guerra civil es un conflicto armado interno, pero no todo conflicto armado interno es una guerra civil.¹⁰¹

Ahora bien, actualmente casi todos los conflictos armados internos cuentan con una serie de características que han confron-

¹⁰¹ Con fundamento en lo anterior y para efectos del presente trabajo, el término utilizado será el de conflicto armado interno, sin carácter internacional o no internacional.

tado la identificación de este tipo de combates —lo cual es ya de por sí complicado— con nuevos problemas que repercuten en la difícil situación de decidir qué documentos internacionales, referentes al derecho humanitario o derechos humanos deben aplicarse: ¿los concernientes a guerras internacionales o los de conflictos no internacionales?; ¿derecho internacional humanitario o derecho de los derechos humanos?

Asimismo, el Estado libra una constante lucha política al interior de su territorio, debido a que no es tarea fácil aceptar que dentro de sus fronteras se está desarrollando un enfrentamiento armado; cuando esto sucede es necesario que se evalúe la magnitud de éstos para darlos a conocer, tanto al interior como al resto de la comunidad internacional, como actos esporádicos y aislados de violencia —caso en el cual se aplicaría la legislación interna y la internacional referente a los derechos humanos— o como un conflicto armado interno —en donde el Estado cuenta con la facultad de tomar las medidas pertinentes para mantener o restaurar la paz, pero con los límites que los documentos internacionales de derecho humanitario, ratificados por el propio Estado establecen—.

Con relación a lo anterior, pueden encontrarse además otras dificultades; por ejemplo: *a)* la interacción de los grupos de civiles, del Estado o de ambos con agentes extranjeros, lo cual puede interpretarse como la internacionalización del conflicto; y *b)* aquellas situaciones violentas que se extienden y se confunden con la delincuencia organizada —problemas de seguridad pública— que pretender ser incluidas dentro de la noción de conflicto armado interno, es decir, los disturbios y tensiones interiores y las llamadas situaciones de violencia generalizada.

A continuación realizaremos un breve análisis de estas problemáticas.

IV. INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO

El artículo 3 del Protocolo II Adicional, párrafo segundo, prescribe lo siguiente: “2. 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”.

Esta disposición reafirma el principio de no intervención y es una expresa prohibición dirigida a los Estados, grupos beligerantes o insurgentes, organizaciones no gubernamentales y, en general, a cualquier ente que tenga la finalidad o el objetivo de intervenir de forma directa o indirecta en un conflicto armado interno.¹⁰²

Pero, ¿puede ser considerada como un acto de intervención la ayuda o el apoyo que se preste a los Estados o grupos beligerantes? En principio, esta pregunta debe contestarse con un rotundo sí, porque el artículo no hace distinción de situaciones, dice literalmente “sea cual fuere la razón”; sin embargo, existen excepciones; así por ejemplo, cuando por convenio de las partes en con-

¹⁰² Esta afirmación tiene sus excepciones; así por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está facultado, según lo establece la propia Carta de las Naciones Unidas en su capítulo VII, a tomar las medidas necesarias cuando se ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales. Con respecto al papel que desarrolla el CICR en situaciones de conflictos armados, el artículo 3o. común a los cuatro CG. dispone que “un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto”. El auxilio humanitario no puede ser considerado como una forma de intervención, debido a que actividades como las que realiza el CICR se dirigen únicamente a la asistencia y protección de las víctimas de estas situaciones, sin interponerse en el desarrollo del conflicto armado, ni tomar posición a favor de ninguna de las partes; además las partes en conflicto tiene potestad de aceptar o rehusar la ayuda que estos organismos humanitarios puedan ofrecerles; es decir, no es obligatorio que las partes acepten la ayuda, lo anterior en aras de que el conflicto interno se desarrolle sin ningún tipo de intervención extranjera.

flicto se decide que un tercer Estado funja como mediador en ciertas situaciones.¹⁰³

Sin embargo, esta disposición es continuamente violentada por muchos Estados y grupos militares insurgentes o beligerantes. La comunidad internacional acepta como una práctica regular el hecho de destinar recursos económicos, tecnológicos y militares para sufragar enfrentamientos armados de carácter no internacional. No podemos negar que casi todos los conflictos armados internos que se conocen al día de hoy, se han visto favorecidos por el apoyo de Estados extranjeros, sea a favor de una de las partes en conflicto o de ambas.

Lo anterior ha planteado, en un sinnúmero de ocasiones, la posibilidad de que este tipo de intervenciones extranjeras internacionalicen los conflictos armados internos. En principio, el apoyo que un Estado extranjero preste a cualquiera de las partes de un conflicto armado interno no internacionaliza el conflicto; sin embargo, es difícil sostener esta aseveración debido a que tendríamos que preguntarnos ¿qué tipo de apoyo es? y ¿qué trascendencia real tiene ese apoyo en el desarrollo de las hostilidades?

Calificar cuándo una ayuda extranjera —a cualquiera de las partes o ambas— es un criterio determinante para que un conflicto armado interno se internacionalice, es una tarea complicada, especialmente porque se entra en problemas de interpretación jurídica y de “...determinación de los regímenes humanitarios aplicables a las fuerzas armadas regulares y a las relaciones de éstas con el grupo o grupos rebeldes”.¹⁰⁴

Los tipos de apoyo comúnmente solicitados por las partes en conflicto —casi siempre la parte insurrecta, debido a que es la que menos capacidad armamentista tiene— van desde el financiamiento económico, la solicitud de donación o transacción co-

¹⁰³ Es el caso de México que, a petición del gobierno colombiano y tras la aceptación del grupo guerrillero, funge como garante de las conversaciones de paz en Colombia entre el Estado y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

¹⁰⁴ Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 58.

mercial de armas y municiones, hasta entrenamientos militares especializados.¹⁰⁵ Estas peticiones pueden ser dirigidas a un Estado o a un grupo insurrecto o beligerante extranjero. Estas ayudas ¿trascenderán en la intensidad de las hostilidades? Dettter afirma que “...si dicho apoyo se otorga, el conflicto se intensificará inevitablemente y habrá repercusiones internacionales”.¹⁰⁶

Como consecuencia de lo anterior, algunos conflictos armados que surgieron como internos, fueron posteriormente considerados parcial o totalmente como conflictos internacionales debido a la intervención de un tercer Estado, es el caso del conflicto nicaragüense de mediados de la década de los ochenta, en donde la intervención de Estados Unidos —con intercambio de prisioneros, financiamiento y ayuda militar encubierta— produjo que la Corte Internacional de Justicia emitiera una resolución en la que se indica que “el conflicto entre las fuerzas de la *contra* y las del gobierno de Nicaragua es un conflicto armado sin carácter internacional... mientras que las acciones realizadas por Estados Unidos en Nicaragua y en contra de ese país se rigen por las normas relativas a los conflictos internacionales”.¹⁰⁷

Debido a la complejidad que este tipo de intervenciones genera, tanto a nivel interno como internacional, se ha sugerido ampliar los regímenes humanitarios en función de la naturaleza del conflicto; es decir, “suplementar el derecho internacional humanitario en vigor por una convención o un protocolo consagrado a

¹⁰⁵ Ingrid Dettter al respecto menciona en su obra *The Law of War* lo siguiente: “The question then arises whether a distinction should be made between outside military support and outside financial support... There will always be considerable difficulty in providing what support has been given by outside sources”.

¹⁰⁶ Dettter, Ingrid, *The Law of War*, *cit.*, nota 65, p. 46.

¹⁰⁷ Véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, List of cases brought before the Court since 1946, International Court of Justice, <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iNus/inusframe.htm>.

la reglamentación de los conflictos armados internos internacionalizados”.¹⁰⁸

Por su parte, la doctrina jurídica describe algunas situaciones, muy puntuales, que producen que un conflicto armado interno cambie de naturaleza y se internacionalice, lo cual sucede en las siguientes hipótesis: *a)* cuando el Consejo de Seguridad, haciendo uso de las facultades que la Carta de las Naciones Unidas le otorga, decide que un conflicto en particular pone en peligro la paz y la seguridad internacionales;¹⁰⁹ *b)* cuando el Estado en el que se están llevando a cabo los enfrentamientos armados reconoce a los insurgentes la calidad de beligerantes; *c)* cuando un tercer Estado reconoce la beligerancia al grupo insurrecto; *d)* cuando uno o más Estados extranjeros intervienen con sus fuerzas armadas a favor de una de las partes; *e)* cuando dos Estados intervienen con su fuerzas armadas a favor de cada una de las partes; y *f)* cuando dos o más regiones determinadas del territorio de un Estado sufran un conflicto armado y estas provincias obtengan su independencia o autonomía y continúen los enfrentamientos armados entre ellas.¹¹⁰

Sin duda, aplicar criterios objetivos con la finalidad de determinar cuándo se internacionaliza un conflicto armado es un ejercicio sumamente complicado y, en esa misma proporción, interesante; pero no podemos pasar por alto que por muy deseable que sea establecer diferencias entre uno y otro tipo de conflictos esto generará situaciones discriminatorias y de desventaja en la aplicación del derecho de la guerra.

¹⁰⁸ Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 59.

¹⁰⁹ Véase “Carta de las Naciones Unidas”, capítulo VII, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

¹¹⁰ Este último caso puede ejemplificarse con los hechos acontecidos en Eslovenia y Croacia, que en principio surgieron como un conflicto armado interno y posteriormente se internacionalizaron por haberse independizado.

V. TENSIONES INTERNAS, DISTURBIOS INTERIORES Y SITUACIONES DE VIOLENCIA GENERALIZADA

1. *Tensiones internas y disturbios interiores*

Después de analizar en el capítulo primero la noción de derecho humanitario, podemos extraer una conclusión básica: este derecho sólo se aplica en situaciones de conflictos armados, sean internacionales o internos. Una situación de conflicto armado interno se caracteriza, como lo hemos mencionado en párrafos anteriores, por la existencia de dos o más partes identificables, en el específico caso de los conflictos armados, los grupos insurgentes deben de contar con cierto grado de organización, con un mando responsable y ejercer control sobre una parte del territorio; características que los hace un ente plenamente determinable y reconocible por el Protocolo Adicional II, pero ¿qué pasa cuando se presentan dentro del Estado situaciones de violencia armada que no cumplen con estos requisitos? La respuesta lógica sería: aplicaríamos entonces lo establecido en el artículo 3 común, pero doctrinariamente se ha interpretado que también el artículo 3 común exige de los grupos insurgentes que tengan cierta organización,¹¹¹ ¿qué aplicaríamos en esas situaciones en las que no se pueden considerar conflictos armados internos; es decir, aquellos que no encuadran ni en el artículo 3 común, ni en el Protocolo Adicional II?

En el segundo párrafo del artículo 1o. del Protocolo Adicional II se dispone cuáles son las situaciones en las que no se aplicará esta normatividad adicional, es decir, aquellos escenarios que no conforman el ámbito material de aplicación del Protocolo II. El artículo reza así: “...2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales

¹¹¹ Véase Guisandez Gómez, Javier, “La protección de las víctimas en los conflictos de carácter no internacional”, en Rodríguez, Villasante y Prieto (coords.), *Derecho internacional humanitario*, cit., nota 71; Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9.

como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”.

Por tanto, la pregunta es: ¿qué normatividad se aplica en situaciones de tensiones y disturbios internos?

En primera instancia tenemos que decir que el DDH entraría a regular y a proteger a las víctimas de estas situaciones. Suárez Leoz al respecto dice que:

La situación de tensión política o social en el interior de un Estado no puede considerarse en sentido técnico como conflicto armado interno... las acciones... del Estado contra las alteraciones de orden público tienen su oportuna cobertura jurídica en su carta magna, con un ámbito propio de protección de los derechos humanos y garantías fundamentales, los cuales, por otra parte, pueden sufrir una suspensión parcial y temporal en lo que se conoce como los estados de alarma, excepción y sitio.¹¹²

No obstante lo anterior, existe también la posibilidad de que gracias a la aplicación vía indirecta del DIH, se incluyan por analogía¹¹³ tanto a las tensiones internas como a los disturbios interiores.

Para comprender mejor lo anterior, debemos recordar que el derecho humanitario surgió de la “necesidad de proteger a las víctimas de situaciones provocadas por los hombres”¹¹⁴ y éstas han degenerado en situaciones que no son ni guerras, ni conflictos armados internos; por ello el DIH ha tenido que ser flexible y cubrir estos escenarios que, si bien, no amplían el ámbito material de aplicación ni del artículo 3 común, ni del Protocolo Adicional II, sí se configuran como usos y costumbres de la comunidad internacional, que “...extienden de *facto* y *por analogía*, la

¹¹² Suárez Leoz, David, “Los conflictos armados internos”, en Rodríguez, Villasante y Prieto (coords.), *Derecho internacional humanitario*, cit., nota 71, p. 461.

¹¹³ Véase Swinarski, Christophe, *op. cit.*, nota 23, pp. 35-48.

¹¹⁴ Swinarski, Christophe, *op. cit.*, nota 1, p. 58.

protección del derecho humanitario mucho más allá de los límites formales de su ámbito de aplicación”.¹¹⁵

Es en este punto, donde el papel del CICR es de suma relevancia y trascendencia para actuar e implementar algunas reglas humanitarias en este tipo de situaciones. Haciendo uso de su derecho de iniciativa humanitaria¹¹⁶ y considerando la seriedad, la duración, el número de víctimas y evitando invocar el artículo 3 común —por razones que se explicarán más adelante—, el Comité Internacional de la Cruz Roja ofrece su asistencia al Estado en el que se están llevando a cabo las tensiones o disturbios interiores.

Presentándose *de facto* estas situaciones en las que también se generan un sinnúmero de víctimas, el CICR se vio obligado a establecer diferencias terminológicas entre uno y otro concepto y aun cuando estas interpretaciones no formen parte de la doctrina del derecho internacional público, son criterios que coadyuvan a la función esencial del Comité y conforman la “doctrina del CICR”.¹¹⁷ Por tanto, se dice que existe una situación de disturbio interior cuando:

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ El derecho de iniciativa humanitaria del CICR encuentra sustento jurídico en los siguientes documentos: Artículo 3o. común a los cuatro Convenios de Ginebra: “...Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto”, en “Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra”, Comité Internacional de la Cruz Roja, <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList103/8862DE89B8D0D16BC1256DE100577DA6>; y en los Estatutos de la Cruz Roja Internacional: “Institución neutral cuya actividad humanitaria se ejerce especialmente en caso de guerra, de guerra civil o de perturbaciones interiores, se esfuerza, en todo tiempo, en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos conflictos y de sus consecuencias directas...”, en “Estatutos de la Cruz Roja Internacional, artículo VI, párrafo 5”, Comité Internacional de la Cruz Roja, www.icrc.org.

¹¹⁷ Véase Swinarski, Christophe, *op. cit.*, nota 22, p. 70. “La doctrina del CICR son reglas de conducta elaboradas en base a un proceso de reflexión interna para asegurar la coherencia de las gestiones de la Institución con las demás entidades que pueden relacionarse con esta última, a saber: los Estados, otras partes en los conflictos, los organismos internacionales... y hasta las pro-

...sin que haya conflicto armado no internacional propiamente dicho, hay, dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia. Estos actos pueden ser formas variables, desde actos espontáneos de rebelión hasta la lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder. En tales situaciones que no necesariamente degeneran en una lucha abierta en la que se enfrentan dos partes bien identificadas (conflicto armado no internacional), las autoridades en el poder recurren a cuantiosas fuerzas policiales, incluso a las fuerzas armadas para restablecer el orden, ocasionando con ello muchas víctimas y haciendo necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias.¹¹⁸

Mientras que las tensiones internas son consideradas por el CICR como:

— toda situación de grave tensión en un Estado, de origen político, religioso, racial, social, económico, etc.;

— las secuelas de un conflicto armado o de disturbios interiores que afectan al territorio de un Estado.

Esta situación presenta las siguientes características:

— arrestos en masa;

— elevado número de detenidos políticos;

— probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención;

— suspensión de las garantías judiciales fundamentales, sea por razón de la promulgación del estado de excepción, sea por una situación de facto;

— alegaciones de desapariciones.¹¹⁹

El CICR no está obligado a ofrecer sus servicios al Estado ni éste a aceptarlos; sin embargo, debido a que el Comité se rige bajo

pias víctimas. La doctrina del CICR conforma un cuerpo de reglas de comportamiento con vigencia interna, pero también, de alguna manera, conlleva el carácter de reglas de DIH *in statu nascendi*, puesto que muchas de ellas tienen la potencialidad de trascender a nivel de normas de tratados internacionales”.

¹¹⁸ Swinarski, Christophe, *op. cit.*, nota 1, p. 59.

¹¹⁹ *Idem*.

el principio de humanidad —el cual es también un principio esencial del derecho humanitario—, intenta llegar, extender y ofrecer su asistencia a todas las situaciones violentas en la que se generen víctimas; para ello se utiliza una especie de acuerdo bilateral entre el Estado y el CICR, en el que se establecen las actividades de protección y auxilio, así como las reglas y principios que aplicará el CICR. En este punto es importante mencionar que el Estado no podrá rechazar el ofrecimiento de asistencia humanitaria del CICR haciendo uso del principio de no injerencia instaurado en la Carta de las Naciones Unidas, porque el CICR se limita a señalar al Estado la existencia de víctimas que necesitan ser atendidas y protegidas; además dicho Comité rige sus actividades bajo los principios de imparcialidad y neutralidad —entre otros—, pero en caso de que el Estado rechace sus servicios el CICR tiene el derecho de ofrecerlos cuántas veces lo crea conveniente.¹²⁰

De lo anterior, podemos concluir que las situaciones de disturbios interiores y tensiones internas se encuentran en una franca desprotección del DIH, pues sólo haciendo uso de medios alternos puede lograrse que las víctimas gocen de una protección internacional adicional a lo establecido por las Constituciones o las legislaciones internas; esta desprotección se vivió en México, en el conflicto de 1994 en Chiapas.

El 1o. de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se alzó en armas en Chiapas. Las poblaciones de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc, Huixtan y Chanal fueron tomadas por los indígenas rebeldes. Se hizo pública la *Declaración de la Selva Lacandona* con la que se declaró la guerra al gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y anunciaron su lucha por los derechos de los indígenas, la reforma agraria, entre otros.

El presidente Salinas anunció este hecho a la sociedad mexicana y a la comunidad internacional diciendo que se trataba del “levantamiento de un pequeño grupo de campesinos”; el ejér-

¹²⁰ Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *www.icrc.org/spa*.

cito mexicano incursionó inmediatamente al área en la que se encontraban los rebeldes e implementaron acciones armadas en contra de estos últimos; se conocieron, por diversos medios de comunicación, los terribles abusos y transgresiones a los derechos fundamentales que en los enfrentamientos sufrieron tanto los rebeldes, como los habitantes de esas zonas —las masacres, las violaciones a mujeres y niños, los éxodos masivos de indígenas y residentes del lugar a otras zonas de la república y a otros países (desplazados y refugiados)—. Cuando se le cuestionó al presidente Salinas el porqué no se implementaban las medidas establecidas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, respondió que lo que se vivía en México no era un conflicto armado interno, sino una tensión al interior de la república que podía ser controlada por el ejército y que se respetaban las garantías individuales que otorga la Constitución mexicana.¹²¹ Es importante mencionar que varios legisladores propusieron tanto al ex presidente Salinas, como a su sucesor, Ernesto Zedillo, que debido a los hechos que acontecían en Chiapas, era momento de que México ratificara el Protocolo Adicional II, cuestión que hasta el día no se ha realizado. Referente a este punto se abundará en párrafos posteriores.

A manera de conclusión respecto a los disturbios y tensiones internas, considero que en dichos escenarios debían ser aplicables las normas del artículo 3 común a los cuatro CG, pues este instrumento no hace distinción de situaciones, no menciona que deben cumplirse con ciertas intensidades o que los grupos insurgentes deben estar dotados de cierta organización, únicamente menciona que “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contra-

¹²¹ Véase Grupo Reforma, “Se levanta un grupo de campesinos en Chiapas”, www.reforma.com.mx, 1o. de enero de 1994; Presidencia de la República, “Mensaje al pueblo de México”, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/14dic94.html>; Cárdenas, Ángel, “El conflicto de Chiapas”, <http://angelcardenas.netfirms.com/Conflicto%20de%20chiapas.html>.

tantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones...”.

Gracias a que el CICR ha encontrado métodos alternos para cubrir las mencionadas situaciones, éstas no suelen estar aisladas de las normas internacionales de derecho humanitario; pero cuando lo estén o cuando el Estado rechace la asistencia del Comité ¿serían suficientes las normas de derechos humanos previstas en las legislaciones internas para hacer frente a los hechos?, ¿no se daría una protección más completa al individuo si se aplicaran, además del DDH, las normas de DIH? Cuestionamientos nada sencillos.

2. Situaciones de violencia generalizada. Una zona gris del DIH

Queda por analizar qué sucede con aquellas situaciones en las que es difícil distinguir si los hechos que se presentan son tensiones internas, disturbios internos o conflictos armados internos; a éstas se las ha llamado “situaciones de violencia generalizada”.

Estas situaciones surgen como una multiplicidad de formas de violencia en las que no se encuentra esas características definitorias que permitan calificarlas como uno u otro tipo de enfrentamiento. Las situaciones de violencia generalizada suelen presentarse como una mezcla de hechos violentos que no permiten identificar claramente al agresor de la víctima, la (s) finalidad (es) de la confrontación, las partes en conflicto y, a consecuencia de ello, las normas aplicables.

El problema de estas situaciones —no definidas por ningún tratado internacional humanitario, ni doctrinariamente por el CICR— radica en preguntarse si ¿sólo debe aplicarse lo relativo al derecho de los derechos humanos? o debido a que estas situaciones también generan víctimas —en ocasiones una gran cantidad— ¿deben aplicarse las normas internacionales de derecho humanitario?

De esta forma, las situaciones de violencia generalizada han surgido, para la aplicabilidad de las normas, como una especie

de “zona gris”, en la que convergen una cantidad de características que en ciertos momentos pudieran hacer pensar que deben aplicarse no sólo las normas de derechos humanos, sino también las previstas por el derecho humanitario; por ejemplo, confrontaciones contra el modelo económico, social y político, típicas de una guerrilla; actos de inseguridad pública, como secuestros u homicidios; manifestaciones violentas; actos terroristas, etcétera.

Al respecto, David M. Alonzo-Maizlish elaboró —en el año de 2001— un reporte para la departamento legal del Comité Internacional de la Cruz Roja danesa, en el que puso de manifiesto el debate que, desde hace algunos años, ha surgido respecto a la aplicabilidad e implementación de la protección básica que ofrecen las normas humanitarias a los afectados por este tipo de situaciones. Explicó su teoría acerca de la “zona gris” de la siguiente forma:¹²²

La zona gris es un área poco clara dentro del DIH y se refiere a una serie de conflictos, ubicados en un bajo umbral del DIH, que pueden o no calificar como conflictos armados sin carácter internacional, de acuerdo al artículo 3 común a los cuatro CG.

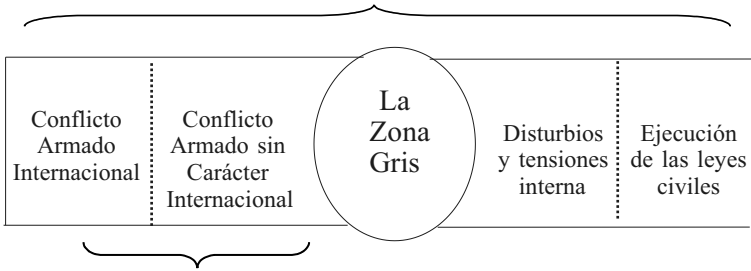
Esta confusión surge, según Alonzo-Maizlish, debido a que como no existe una definición formal de “conflicto armado no internacional”, muchos enfrentamientos pueden ubicarse en algún lugar entre los conflictos armados internos y las tensiones internas y disturbios interiores —recordemos que a estos últimos no los cubre el DIH—, lo cual provoca que existan confusiones a la hora de calificar estos hechos como conflictos armados internos o como disturbios o tensiones interiores.

Para ejemplificar lo anterior, Alonzo-Maizlish realizó un diseño en el que gráficamente explica el problema de la zona gris.¹²³

¹²² Véase Alonzo-Maizlish, David Michael, *Means and Methods in Grey-Zone Conflicts*, Copenhagen, Danish Red Cross International Law Committee, 2001.

¹²³ *Ibidem*, p. 7.

Regido por el derecho de los derechos humanos (DDH)



Regido por el derecho internacional humanitario

En el esquema podemos observar que para el DDH no existe una “zona gris”, porque la normatividad de los derechos humanos es aplicable siempre, sea en tiempo de paz o de guerra —internacional o interna—, de tensiones, disturbios, etcétera; claro que es posible que algunos derechos se vean restringidos debido al desarrollo de los acontecimientos violentos; así por ejemplo, el libre tránsito, el derecho a la propiedad (en caso de que la población corra peligro), entre otros; sin embargo, existe ese núcleo irreducible e inalienable de derechos fundamentales que estarán vigentes en todo tiempo y bajo cualquier circunstancia (derecho a la vida, prohibición de la tortura, prohibición de la esclavitud, libertad de conciencia y de culto, derecho a la nacionalidad, entre otros).¹²⁴ Sin embargo, para el DIH el panorama no es tan claro; por lo que el concepto de “zona gris” será útil, únicamente, cuando queramos aplicar lo previsto por tal derecho.

¹²⁴ Véase capítulo primero, apartado VI: *Derecho internacional humanitario y derecho de los derechos humanos*

De igual forma, es posible pensar que como el DDH es aplicable en estas situaciones, no existe entonces ningún problema con la protección que reciben la víctimas; empero, recordemos que el DDH y el DIH poseen una relación simbiótica y lo que se pretende es que la víctima goce no sólo de los derechos que fundamental y esencialmente —por el hecho de ser humano— le corresponden, sino además, y por la situación de sufrimiento en la que se encuentra, también disfrute de esa serie de derechos humanitarios que pretenden complementar su protección.

Por tanto, las consecuencias resultantes de la ambigüedad en cuanto a la aplicación de la norma humanitaria, es que pueden existir abusos por parte del Estado o de los insurgentes; es decir, como el ente encargado de reconocer la existencia de un conflicto armado interno, una situación de violencia generalizada o de una situación de tensión o disturbio interno es el Estado, será hasta ese momento cuando podrá aplicarse la normatividad de derecho humanitario; mientras tal situación no acontezca cualquiera de las “partes” inmiscuidas en el conflicto armado no tendrá más que aplicar las normas de la legislación del Estado. Para dejar más claro lo anterior acudiré al siguiente ejemplo.

El conflicto colombiano ha sido calificado por sus propios gobernantes a lo largo del tiempo (1964 - hasta la fecha) como una guerra civil, como una guerra generalizada, como disturbios internos, como guerra contra los civiles, como un conflicto armado interno y como una situación de violencia generalizada.¹²⁵ En este caso, el Estado colombiano ratificó en 1977 el Protocolo Adicional II y con la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994 incorporó ese instrumento internacional a su legislación.

Ahora bien, como el gobierno colombiano ha aceptado en muchas ocasiones, ante los medios de comunicación y ante algunos organismos internacionales, que la situación que se presenta en ese país es la de un conflicto armado interno, el CICR se ha dedica-

¹²⁵ Véase Posada Carbó, Eduardo, *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*, Bogotá, Alfaomega colombiana, 2001.

do a velar por la aplicación de las normas humanitarias del Protocolo Adicional II. Por tanto, como el Estado colombiano le otorgó a la población civil, a los que deponen las armas, a los heridos, enfermos y al personal sanitario una serie de derechos humanitarios —lo cual sucedió en el momento que aceptaron y aplicaron la legislación internacional referente a los conflictos armados no internacionales— ya no inciden, jurídicamente hablando, los diversos pronunciamientos que los diferentes gobernantes de Colombia hagan respecto al conflicto colombiano; es decir, ya no tendrán ningún efecto jurídico en la aplicación de las normas humanitarias porque tales derechos ya fueron adquiridos por los beneficiarios de éstas.

Tomando en cuenta lo anterior, planteémonos otro supuesto: qué hubiera sucedido en el caso de que, ya habiéndose ratificado el Protocolo Adicional II, algún dirigente del Estado colombiano hubiera manifestado que la situación de violencia no cumple con las características exigidas por el Protocolo Adicional II y por ese motivo no pueden aplicarse las normas humanitarias de ese instrumento, porque en realidad lo que se vive no es un conflicto armado interno, ni mucho menos una guerra civil, sino simplemente una situación de violencia generalizada en la que se aplicarían únicamente las normas internacionales e internas referentes a derechos humanos existentes en ese momento, ¿no se hubieran dejado a muchos seres humanos, que sufren la violencia de ese conflicto, desprotegidos?, ¿no podría abusar el Estado o los mismos grupos guerrilleros de esta situación de indefensión?

Existen una serie de consecuencias adicionales que la ambigüedad de esta zona gris genera, como lo relativo al armamento que se utilice en los enfrentamientos, los métodos para hacer la guerra, el tratamiento a los heridos, enfermos y al personal sanitario, el precisar el número de muertes ocasionadas por el grupo violento y a qué grupo pertenecen los muertos a manos del ejército —¿eran civiles, guerrilleros, narcotraficantes, sicarios, criminales comunes?—

La zona gris impide distinguir la violencia política de otras formas de violencia, imposibilita la implementación de las normas humanitarias en este tipo de enfrentamientos, y provoca dificultades en la interpretación que de estas situaciones se haga. Pero el más importante de los problemas es el de la brecha en la protección a las víctimas.

VI. RECONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO ARMADO INTERNO

La principal característica de un conflicto armado interno es que se lleva a cabo dentro de las fronteras de un Estado, por ello, *estos enfrentamientos requieren del reconocimiento de que efectivamente se está verificando, dentro del territorio, un conflicto armado con ciertas características de intensidad, organización y duración*; lo cual es básico no sólo para definir al conflicto, sino qué normatividad será aplicable al caso concreto. Pero estos cuestionamientos dependen de la siguiente pregunta: ¿quién es el encargado de hacer este reconocimiento?

En la normatividad internacional, referente a conflictos armados internos, no existe ninguna disposición que explícitamente prescriba que el Estado es el ente facultado para otorgar tal reconocimiento; sin embargo, es una práctica común que cuando este tipo de conflictos se presentan, sea el Estado quien lo reconozca, lo defina y lo dé a conocer tanto a sus ciudadanos, como a la comunidad internacional.

Pero ¿qué posibilidades reales existen de que un Estado acepte que dentro de sus fronteras se está llevando a cabo un conflicto armado interno?

Desgraciadamente es poco probable, porque hacerlo genera, indefectiblemente, la idea —tanto en el ámbito interno, como internacional— de que el gobierno ha perdido el control de su población y que el poder de mantener la tranquilidad y la paz en su territorio ha sido insuficiente e ineficiente.

Es mucho más probable que el gobierno admita que se están presentando disturbios interiores, situaciones de tensiones internas, actos terroristas, alteraciones del orden o delincuencia organizada, porque en situaciones como esas el Estado puede hacer uso de todos los medios que la legislación nacional pone a su disposición para mantener el orden dentro del territorio, lo cual no quiere decir que el Estado puede abusar de su derecho de restablecimiento del orden, pues existen límites definidos por el DDH que conforman las garantías mínimas o fundamentales que se encuentran prescritas tanto en las Constituciones, como en documentos internacionales y en algunas normas de derecho consuetudinario.

La reticencia de los Estados para admitir que tienen un conflicto armado interno y que será necesario el uso y aplicación de la normatividad internacional de derecho humanitario —nos referimos al artículo 3 común y el Protocolo Adicional II, en caso de que el Estado lo tenga ratificado— obedece a las falsas creencias de que: *a)* el reconocimiento puede generar posibles injerencias en la situación interna, ya sea por parte de otros Estados o de organizaciones internacionales —no gubernamentales o gubernamentales—; *b)* creen que por el hecho de aplicar el artículo 3 común o el Protocolo Adicional II se alteraría el estatus jurídico de los insurgentes y se los pondría en camino al reconocimiento del estatus de beligerantes; y *c)* que si aceptan aplicar la normatividad internacional humanitaria reconocerán, *de facto*, la existencia de un conflicto armado interno, lo cual implica un debilitamiento político del Estado.

Con respecto a la primera observación, recordemos que existen dos artículos de la Carta de las Naciones Unidas, que prescriben tanto el derecho a la libre determinación de los pueblos, como la garantía de no intervención en los asuntos internos de los Estados, los artículos rezan de la siguiente forma:

Artículo 1. Los Propósitos de las Naciones Unidas son:... 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el

respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; y

Artículo 2. Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:... 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

Ahora bien, como ya habíamos mencionado en capítulos anteriores, a la garantía de no intervención le corresponde una excepción, que es la que se otorga al Consejo de Seguridad para que determine las medidas que deben tomarse, cuando se vean amenazadas la paz y la seguridad internacionales.¹²⁶ Es decir, queda en manos del Consejo de Seguridad decidir cuándo un conflicto armado interno pone en riesgo la seguridad y la paz internacionales; sólo entonces, se configura la internacionalidad de este conflicto y en ese caso, la ONU, por medio del Consejo de Seguridad, ya no estaría violentando la garantía de no intervención.

Respecto a la posibilidad de que otros Estados intervengan en asuntos propios e internos de otro Estado, esto se encuentra total y absolutamente prohibido por el derecho a la libre determinación de los pueblos y por el artículo 3 del Protocolo Adicional II.¹²⁷

¹²⁶ Para conocer más acerca de las prerrogativas y derechos del Consejo de Seguridad de la ONU, Véase Dosal Ulloa, Ricardo, *La Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, una perspectiva de su pasado, presente y futuro*, tesis de licenciatura, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004.

¹²⁷ Véase en este mismo capítulo, apartado IV: *Internacionalización del conflicto armado*.

En lo que toca a la intervención de organizaciones internacionales, algunos Estados¹²⁸ propusieron que la labor de reconocer la existencia de un conflicto armado interno se dejara a un organismo objetivo e imparcial y no a la voluntad del gobierno. Sin embargo, en estas organizaciones también existen intereses particulares y posibles desviaciones en los objetivos de éstas; al respecto Araceli Mangas opina que:

...no se puede olvidar que en la formación de la voluntad de las Organizaciones Internacionales concurren con su voto los Estados, y éstos al apreciar las circunstancias del conflicto en otro Estado no tienen los elementos objetivos del mismo al formarse un juicio, sino que los Estados al reclamarse de valores distintos y contradictorios, serán permeables a las consideraciones ideológicas, políticas y a sus intereses geo-estratégicos.¹²⁹

Por tanto, no parece que ésta sea la vía idónea para reconocer la existencia de un conflicto armado interno.

Se pensó entonces en que fuera el CICR el encargado de realizar esta tarea, pero el Comité es una institución que fundamenta su asistencia humanitaria en la imparcialidad, neutralidad e independencia frente a los enfrentamientos bélicos; no toma parte en ningún enfrentamiento, se limita a ser custodio de la implementación de las normas internacionales humanitarias, además de ser un agente de implementación de los Convenios de Ginebra, encargado de promover y propagar el DIH, actor de la acción internacional humanitaria por su propia iniciativa y gestor de las actividades por encargo (o por delegación) de la comunidad internacional.¹³⁰ Por tanto, el CICR se limita a ofrecer a las par-

¹²⁸ Australia, en la Conferencia Diplomática de 1949, Actes 1949, vol. II, Secc. B., p. 15; Grecia, en la Conferencia Diplomática de 1974-1977, CDDH7I7SR. 14, vol. VIII, párr. 24, p. 111.

¹²⁹ Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 62

¹³⁰ Véase Swinarski, Christophe, *Principales nociones e institutos, op. cit.*, nota 22, capítulo VI. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como instrumento de actuación humanitaria, pp. 63-80.

tes sus servicios, haciendo uso de su derecho de iniciativa humanitaria y es el Estado quien realiza una evaluación objetiva y determinan si la situación cumple con las condiciones que el artículo 3 común establece o puede suceder que aún no cumpliéndose, el Estado y el CICR convengan aplicar las normas humanitarias.

En relación a lo anterior y como mencionamos en párrafos anteriores, desde hace más o menos 20 años, el CICR ya no invoca el artículo 3 común para ofrecer sus servicios, debido a la reticencia de los Estados por aceptar su asistencia si ésta se fundaba en esa norma, específicamente por el temor de que se entendiera que por aceptar la ayuda bajo ese contexto se estuviera aceptando tácitamente que la situación de violencia era un conflicto armado interno.

Asimismo, existe también la errónea creencia por parte de los Estados, de que por el hecho de reconocer la existencia de un conflicto armado interno y aplicar las normas relativas a éstos, se esté dando al grupo insurgente el reconocimiento de beligerancia. Recordemos que este último puede otorgarse a favor del grupo disidente cuando éste domina una parte del territorio y ejerce sobre él un dominio efectivo, el reconocimiento puede ser otorgado por el propio Estado o por un tercer Estado, ello con la finalidad general de que este grupo adquiriera una subjetividad jurídica internacional *temporal*. Las consecuencias de otorgar el reconocimiento de beligerancia para el Estado central o para los terceros Estados son: *a)* si la otorga el primero, “a partir de este hecho éste queda libre de toda responsabilidad por los actos que se cometan en la zona dominada por los rebeldes”; *b)* si la otorga un tercer Estado, ya sea por proteger sus intereses y/o por mantener relación con este grupo, deberán “...mantenerse como Estados neutrales ante el Estado central y el grupo beligerante”.¹³¹

¹³¹ Cfr. Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Harla, 1989, pp. 49 y 50.

En el momento que se otorga el reconocimiento de beligerancia a un grupo rebelde, el conflicto armado interno deja de serlo para convertirse en uno con carácter internacional, al cual se aplicará el resto de las normas humanitarias de los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I de 1977, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales.

Sin embargo, la aceptación de aplicar la normatividad humanitaria del artículo 3 común o del Protocolo Adicional II no cambia el estatus jurídico de las partes, el grupo insurgente no adquiere ningún tipo de subjetividad jurídica internacional. Al respecto, Víctor de Currea-Lugo menciona que todavía “...algunos militares alegan que la aplicación del DIH por parte de la guerrilla es un paso peligroso hacia su «estatus de beligerancia» y en búsqueda de su «reconocimiento internacional» lo que implica imposibilidad de combatirlos de manera eficaz...”.¹³² Las normas humanitarias no le otorgan derechos a los insurgentes, el Protocolo Adicional II no “...erosiona la soberanía estatal, [por aceptar] la existencia misma de los conflictos armados internos, con lo cual se termina legitimando «a priori», a grupos armados irregulares y terroristas cuyo objetivo es el cambio del sistema democrático”,¹³³ como argumentaba Fernando Antonio Vargas, presidente del Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla-VIDA, ante la Corte Constitucional colombiana, siendo que la única finalidad de las normas humanitarias es la de extender y desarrollar la protección a la población civil, a los heridos, los enfermos, personal sanitario y, en general, a todos aquellos no combatientes que se encuentren en situaciones de conflicto armado interno.

¹³² Currea-Lugo, Víctor de, “Posibilidades y dificultades del Derecho Internacional Humanitario en el caso colombiano”, en Rodríguez, Villasante y Prieto (coords.), *Derecho internacional humanitario*, cit., nota 71; Mangas Martín, Araceli, *op. cit.*, nota 9, p. 485.

¹³³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225 del 18 de mayo de 1995, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

De la misma forma, si el Estado acepta aplicar la normatividad internacional humanitaria no está reconociendo, necesariamente, la existencia de un conflicto armado interno y hacerlo no implica forzosamente un debilitamiento político del Estado, pues puede ser que éste, aun no cumpliendo con los requisitos de un conflicto armado interno resuelva aplicar las normas humanitarias pensando en beneficiar a la población civil.

En caso de que la situación cumpla con los requisitos de un conflicto armado interno, es el Estado en pleno ejercicio de su soberanía, quien decide aplicar las normas humanitarias al caso concreto, haciéndolo reafirma que se encuentra en el mejor de los ánimos de proteger a los que no participan directamente en los combates; confirma que si bien existe la necesidad de ejercer las normas internas para devolver la ley y el orden, éstas se emplearán en conjunto con las normas humanitarias que buscan aliviar el sufrimiento de la población civil y de los que sueltan las armas. Al respecto, Swinarski menciona que “La finalidad primordial del derecho internacional humanitario es tratar de hacer escuchar la voz de la razón y de la ley en aquellas situaciones en las que las armas pueden acallarla, recordando que un ser humano, incluso el enemigo, sigue siendo una persona digna de respeto y protección”.¹³⁴

VII. MÉXICO Y EL PROTOCOLO ADICIONAL II

México es uno de los países que aún no ratifica el Protocolo Adicional II; este tema no ha sido de interés para ninguna de las legislaturas —por lo menos hasta el día de hoy— y no ha sido discutido ni siquiera en Comisiones.

Sin embargo, el Protocolo Adicional II no es el único instrumento internacional que ha quedado guardado, por varios años, en el “archivo de los pendientes”. El gobierno mexicano se ha

¹³⁴ Swinarski, Christophe, *op. cit.*, nota 22, p. 90.

caracterizado por su tardanza en ratificar tratados internacionales relacionados con derechos humanos; así por ejemplo: México firmó el Estatuto de Roma el día 7 de septiembre de 2000; mientras que su ratificación aconteció 5 años después, el 28 de octubre de 2005 y 3 años después de su entrada en vigor —lo que sucedió el 1o. de julio de 2002—; el Pacto de San José de Costa Rica (Convención Americana sobre Derechos Humanos) entró en vigor el día 18 de julio de 1978, y México lo ratificó el 24 de marzo de 1981 —casi 3 años después—; la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas entró en vigor el 28 de marzo de 1996 y nuestro país la ratificó 6 años después, el 9 de abril de 2002; otro caso similar se presentó con la ratificación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”, lo que sucedió el 12 de noviembre de 1998, cuando la entrada en vigor del citado documentó aconteció el 5 de marzo de 1995.

Ahora bien, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra entró en vigor el día 8 de diciembre de 1978 y México no ha, siquiera, firmado dicho Protocolo.

Al respecto podemos indicar que el gobierno mexicano nunca ha emitido un documento u otorgado una razón oficial por medio de la cual expliqué el por qué no ha reparado en la firma del citado instrumento, lo anterior aun cuando el CICR, asociaciones civiles, doctrinarios, investigadores, algunos legisladores, representantes de la sociedad civil, entre otros, han cuestionado la falta de interés del Estado mexicano en el Protocolo Adicional II.

Por lo anterior, sería aventurado y hasta ocioso otorgar una lista de razones por las que México no se ha pronunciado respecto al Protocolo II; sin embargo, sí podemos decir que el Estado mexicano no ha mostrado ninguna intención de adherirse —por lo menos en el corto plazo— a dicho instrumento. Lo anterior provocaría, suponiendo que se presentara en territorio mexicano un conflicto armado interno, que sólo se aplicara lo establecido en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

VIII. EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La Corte Penal Internacional (CPI) es la corte encargada de investigar permanente y juzgar a los individuos responsables de cometer alguna de las violaciones más graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; así por ejemplo: el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad.

La CPI es un sistema jurisdiccional supranacional complementario de los sistemas de justicia nacionales; es decir, sólo cuando los Estados no pueden o no tienen la intención de juzgar alguno de los crímenes tipificados en el Estatuto de Roma, la CPI entrará a investigar y/o juzgar tales transgresiones. De ninguna forma debe entenderse que la CPI intervendrá en los asuntos internos de cada Estado, es decir, la responsabilidad primaria de juzgar dichos crímenes será, siempre y en todo momento, de cada Estado.

Asimismo, es importante mencionar que la jurisdicción de la CPI entró en vigor el día 2 de julio de 2002, lo que indica que serán sujetos de la Corte aquellas personas que hayan cometido alguno de los crímenes previstos en el Estatuto de Roma después de esa fecha.

Ahora bien, el artículo 8o. del Estatuto de Roma establece lo siguiente:

Artículo 8.

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan 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”: a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los si-

guientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente:...

c) En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3o. común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, lesiones, detención o por cualquier otra causa:

i) Actos de violencia contra la vida y la persona, en particular el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura;

ii) Los ultrajes contra la dignidad personal, en particular los tratos humillantes y degradantes;

iii) La toma de rehenes;

iv) Las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin sentencia previa pronunciada por un tribunal constituido regularmente y que haya ofrecido todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables.

d) El párrafo 2 c) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y por lo tanto no se aplica a situaciones de disturbios o tensiones internos, tales como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar.

e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:

i) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades;

ii) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y vehículos sanitarios y contra el personal habilitado para utilizar los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;

iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una mi-

sión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho de los conflictos armados;

iv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares;

v) Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto;

vi) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3o. común a los cuatro Convenios de Ginebra;

vii) Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en hostilidades;

viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas;

ix) Matar o herir a traición a un combatiente enemigo;

x) Declarar que no se dará cuartel;

xi) Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;

xii) Destruir o confiscar bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo;

f) El párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y, por consiguiente, no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar. Se aplica a los conflictos arma-

dos que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.

3. Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y d) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo.

Como puede observarse, la CPI establece la responsabilidad penal individual para aquellos que cometan alguno de los crímenes competencia de la Corte en un conflicto armado sin carácter internacional, lo cual difiere de otras cortes internacionales —como la Corte Interamericana— o de otros tribunales *ad hoc*, como el de Ruanda y el de la antigua Yugoslavia.

Asimismo, es importante señalar que el propio Estatuto de Roma establece que no se aplicará lo ahí descrito a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar, sino que será aplicable únicamente a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando *a)* existe un conflicto armado *prolongado* entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o *b)* entre tales grupos.

Lo anterior me lleva a pensar que debido a las limitaciones que contiene el concepto de conflicto armado interno, estará también limitada la aplicación de la normatividad antes citada. Es decir, en tanto no se lleve a cabo una interpretación más amplia del referido concepto, todos los instrumentos internacionales que lo refieran se verán, indefectiblemente, restringidos tanto en su interpretación como en su aplicación.