

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**EL DESARROLLO DEL RÉGIMEN DEL DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO ANTE LOS NUEVOS ESCENARIOS DE VIOLENCIA ARMADA:
ROL DE LA CRUZ ROJA Y ESTUDIO DEL CASO PERUANO**

HUGO WASHINGTON CAHUEÑAS MUÑOZ

FEBRERO 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**EL DESARROLLO DEL RÉGIMEN DEL DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO ANTE LOS NUEVOS ESCENARIOS DE VIOLENCIA ARMADA:
ROL DE LA CRUZ ROJA Y ESTUDIO DEL CASO PERUANO**

HUGO WASHINGTON CAHUEÑAS MUÑOZ

ASESORA DE TESIS: BEATRIZ ZEPEDA

**LECTORES:
CECILE MOULY
GABRIEL OROZCO**

FEBRERO 2013

DEDICATORIA

A Laura y nuestros sueños.

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá por su cariño y paciencia.

A mi papá por su perseverancia e impaciencia.

A Beatriz Zepeda por sus sugerencias, consejos y enseñanzas.

A Cruz Roja Ecuatoriana y a la Delegación del CICR para Ecuador, Bolivia y Perú, por el apoyo brindado a esta investigación.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
Resumen	8
Introducción	9
Capítulo I: Regímenes internacionales y sociedad civil transnacional	15
I.1. Antecedentes teóricos	16
I.2. Definición de regímenes internacionales.....	17
Visión amplia	17
Visión formal	18
Visión normativa	19
Categorías.....	20
I.3. Aproximaciones teóricas	22
Estructuralismo-realismo	23
Neoliberalismo: teoría de juegos y funcionalismo.....	24
Cognitivismo.....	26
I.4. Actores	28
Sociedad civil transnacional	29
I.5. Desarrollo y modificación de los regímenes	32
I.6. Conclusiones.....	34
Capítulo II: Régimen del Derecho Internacional Humanitario y el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja.....	36
II.1. Régimen del Derecho Internacional Humanitario.....	37
Área/ ámbito de aplicación	37
Principios	40
Normas	43
Reglas	44
Procedimientos de toma de decisiones	46
Actores	48
II.2. Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja	49

Sociedades Nacionales	50
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja	51
Comité Internacional de la Cruz Roja	51
La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	52
Intereses de la Cruz Roja	54
II.3. Cruz Roja y el desarrollo del DIH	57
II.4. Conclusiones.....	59
Capítulo III: Contextos de violencia e implementación del régimen del DIH en Perú	61
III.1. Conflictos armados y otras situaciones de violencia en Perú	62
Conflicto armado interno	63
Sendero Luminoso y otras situaciones de violencia	67
Disturbios internos y otras situaciones de violencia	68
Factores materiales: consecuencias humanitarias	71
III.2. La aplicación y estudio del régimen del DIH en Perú	72
Comisión Nacional para la Aplicación y el Estudio del DIH (CONADIH)	72
La CONADIH y el CICR.....	73
III.3. Marco normativo que regula el uso de la fuerza en Perú.....	75
Constitución y estados de excepción	75
Marco jurídico sobre uso de la fuerza.....	76
Marco normativo específico para las Fuerzas Armadas	78
III.4. Conclusiones.....	82
Capítulo IV: El rol de la Cruz Roja en el desarrollo del régimen del DIH en relación a las zonas grises	85
IV.1. La CONADIH en la regulación del uso de la fuerza.....	86
Análisis de la Ley 29166	87
Propuestas normativas de la CONADIH	89
IV.2. Rol de la Cruz Roja en la construcción de normas sobre uso y empleo de la fuerza.....	90
Colocando temas en la agenda de la CONADIH	92
Brindando información con credibilidad a los tomadores de decisiones	93
Incorporando los ámbitos en política exterior o directrices operativas peruanas	96
IV.3. Desarrollo del régimen del DIH en la Conferencia Internacional	99
Colocando temas en la agenda internacional	99

Brindando a la comunidad global información con credibilidad	100
Inciendo en la política exterior o directrices operativas de los estados	104
IV.4. Conclusiones	106
Conclusiones	110
Lista de referencias	117
DOCUMENTOS.....	124
ENTREVISTAS.....	129
Anexos.....	130
Anexo 1: Reglas de comportamiento.....	130
Anexo 2: Instrumentos del régimen del Derecho Internacional Humanitario de los cuales Perú es signatario.....	132

Resumen

En la actualidad existe una aparente falta de reglas del derecho internacional aplicables a ciertos escenarios de violencia armada que no están cubiertos por el régimen del derecho internacional humanitario (DIH), tales como el terrorismo, la violencia asociada al narcotráfico, las protestas sociales, entre otras. Ante estas circunstancias, denominadas “zonas grises”, diversos actores han intervenido para promover regulaciones a la conducta en esas situaciones de indefinición. En el presente trabajo se analiza el rol de uno de estos actores, la Cruz Roja, en el desarrollo o modificación del régimen del DIH, a través de las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y el proceso de implementación de normas en Perú, por medio de la descripción del contexto de violencia y la construcción de las normas que regulan el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en las “zonas grises”. Para ello se hace uso de las teorías de regímenes internacionales y sociedad civil transnacional, las cuales permiten describir el régimen del DIH y el rol del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, ante los nuevos escenarios de violencia.

La tesis concluye que la Cruz Roja, apoyada en su autoridad moral, ha coadyuvado a aclarar la aplicación del régimen en las zonas grises, bajo los principios, normas, reglas y procedimientos, explícitos e implícitos, del régimen internacional. Esta aclaración es parte del cambio evolutivo del régimen internacional (Puchala y Hopkins, 1982: 249- 250).

Introducción

En marzo de 2010, la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario del Perú (CONADIH) presentó al Ministro de Justicia dos propuestas legislativas para regular el uso y empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en escenarios de conflictos armados internos y otras situaciones de violencia. La CONADIH, órgano de carácter consultivo de la función ejecutiva, es la encargada de canalizar el proceso de adopción e implementación de medidas nacionales de aplicación y observancia del derecho internacional humanitario (DIH). El DIH constituye un régimen internacional donde los diferentes actores han acordado un conjunto de normas mínimas a ser respetadas en el escenario de un conflicto armado.

En Perú, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es la única institución de carácter internacional que participa como observador permanente en la CONADIH, por lo que cabe preguntarse a qué se debe su presencia en esta comisión. La respuesta remonta a los orígenes del régimen de DIH. En el año de 1864 se suscribe el primer Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corrían los heridos en los campos de batalla, el cual marca la génesis de este régimen internacional. Este convenio reconoce y otorga responsabilidades al CICR, quien, en base a su mandato estatutario, también es responsable de promover el desarrollo de referido régimen internacional.

Para Leader, las normas humanitarias recogidas en el primer Convenio de Ginebra, responden a un momento histórico en la construcción de los estados-nación (siglo XIX), en tanto regulan el equilibrio entre la necesidad militar y política frente a la humanización de la guerra; este fenómeno se repite después de la segunda guerra mundial y después de las guerras civiles en África, ya que en 1949 los cuatro Convenios de Ginebra¹ fueron una respuesta a las limitaciones que enfrentó el régimen del DIH durante estos conflictos armados (Leader, 2000:11). Así también, la existencia cada vez mayor de conflictos de índole interno (Crocker, 2001: 230-231) exigió que la Conferencia Diplomática de Ginebra sobre la Reafirmación y Desarrollo del DIH, aplicable en los Conflictos Armados (1974-

¹ I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña del 12 de agosto de 1949; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, del 12 de agosto de 1949; III Convenio de Ginebra sobre el trato debido a los prisioneros de guerra del 12 de agosto de 1949; IV Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

1977), contemplara un Protocolo específico para los conflictos armados internos. Consecuencia de ello son los protocolos adicionales de 1977, los cuales también son una respuesta ante las limitaciones del régimen del DIH frente a los movimientos de liberación nacional o diversos grupos armados organizados, como miembros disidentes de las Fuerzas Armadas (Leader, 2000:11). Estos hechos constituyen una ampliación del régimen en su ámbito de aplicación en virtud de un cambio en el escenario (cfr. Haggard y Simmons, 1987:496-497).

Como se señaló anteriormente, los Convenios de Ginebra, desde el primero hasta los vigentes en la actualidad, responden a escenarios específicos, por lo que el DIH se ha visto en la necesidad de desarrollarse y modificarse. En gran medida el desarrollo que ha tenido el régimen del DIH es por la iniciativa, incidencia y trabajo del Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja (CRyMLR). Consecuentemente en estos procesos la participación del referido movimiento ha sido definitorio, tanto a nivel internacional por medio de la Conferencia Internacional de la CRyMLR, como a nivel interno, en el proceso de implementación del DIH (Bugnion, 2009: 333-335).

En la actualidad se evidencian nuevas formas de violencia armada. Existe una serie de situaciones de violencia que no alcanzan el umbral que el régimen del DIH establece para calificar una situación como conflicto armado, pero con consecuencias humanitarias aún más graves. Entre ellas tenemos el terrorismo, la violencia asociada al narcotráfico y las protestas sociales. Estas situaciones de violencia interna se caracterizan por violaciones de los derechos más esenciales de la persona, ante una falta aparente de reglas del derecho internacional claramente aplicables. A estas circunstancias excepcionales se las denomina “zona gris” o “zona de sombra” (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223).

En Perú se registran situaciones de violencia que se encuentran en la denominada zona gris para el régimen del DIH, pues no existe claridad sobre si se aplica o no éste régimen. Tal es el caso del narcotráfico y el crimen organizado, los cuales tienen una relación directa con el antiguo conflicto armado, ya que miembros de Sendero Luminoso actúan en las cuencas cocalera del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) y del Alto Huallaga (Rospigliosi, 2008: 262). Las propuestas legislativas presentadas por la CONADIH tienen como objetivo regular el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas

Amadas tanto en escenarios de conflictos armados internos, cuanto en estas situaciones que se encuentran en la zona gris.

Con estos antecedentes cabe preguntarse sobre el desarrollo del referido régimen internacional y el rol de actores no estatales en ellos, a partir del estudio de caso peruano. Las investigaciones existentes hasta la fecha tocan diversos puntos de interés de este trabajo, pero no abarcan esta perspectiva. Así, Bugnion (2009) se refiere al desarrollo del DIH desde el ámbito institucional, principalmente de la Conferencia Internacional. Pictet (1998) y Salmón (2004) hacen un análisis del régimen del DIH con un enfoque más bien jurídico. Kupfer y Stein (2004) ven la participación de los estados en el desarrollo del DIH; mientras Cook y Letts (2008) analizan la diplomacia humanitaria aplicada por el CICR. Sin embargo, ninguno de estos trabajos se concentra en el desarrollo del régimen que regula la zona gris y tampoco realiza el análisis desde la teoría de regímenes internacionales. Mucho menos hay investigaciones que analicen el caso de Perú.

Es así que la presente tesis se propone llenar un vacío en la literatura relativa al régimen del DIH. El argumento que se plantea para el presente estudio es que, ante ciertos escenarios de violencia armada que no están cubiertos por el régimen del DIH, este régimen internacional se desarrolla y modifica por incidencia de la Cruz Roja. Para demostrar este proceso, se analizan las resoluciones de la Conferencia Internacional y el caso peruano, por medio de la descripción del contexto de violencia y la construcción de las normas que regulan el uso de la fuerza en esas circunstancias.

Con este fin, en el primer capítulo se exponen las bases teóricas de la investigación, siendo la tesis central que las teorías de regímenes internacionales y sociedad civil transnacional permiten caracterizar el régimen del DIH y el rol del Movimiento Internacional de la CRyMLR ante los nuevos escenarios de violencia. El primer capítulo se concentra, además, en el papel del conocimiento. Por lo tanto, se ha reflexionado sobre el marco teórico que permita estudiar el papel de las comunidades epistémicas en la distribución de ideas y en la incidencia en las políticas públicas (Haas, 1992: 3), en respuesta a los cambios en las realidades locales y el contexto internacional (Young, 1980: 351). Este capítulo concluye estableciendo las categorías para analizar la modificación de un régimen (Haggard y Simmons, 1987:496-497).

En el capítulo dos, a fin de caracterizar el régimen del DIH, se hace uso de los elementos planteados por Krasner para los regímenes internacionales, a saber: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Además, de conformidad con la aproximación teórica del cognitivismo fuerte, se presta atención al rol de los actores de este régimen y, de manera especial, se detalla el rol del Movimiento Internacional de la CRyMLR, como parte de la sociedad civil transnacional. Desde esta perspectiva se analiza el uso de la autoridad moral del Movimiento de la CRyMLR para convencer a otros actores, en particular los gobiernos y organismos internacionales, convirtiéndose en parte de la comunidad epistémica en el régimen del DIH. Finalmente se presenta el rol de la Cruz Roja en el desarrollo del régimen del DIH. Cabe aclarar que el régimen del DIH es de carácter universal, por lo que los regímenes regionales, como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, no crean un régimen regional; sus resoluciones y actividades se encaminan a la implementación del régimen universal del DIH en el ordenamiento jurídico de sus estados miembros.

El capítulo tres, mediante la herramienta metodológica de estudio de caso, ejemplifica el contexto en el cual los intereses se expresan (Hay 2002, 24-25), teniendo presente que los regímenes pueden ser sujetos de una transformación continua en respuesta a los cambios en su entorno (Young, 1980: 351). El estudio de caso es un “análisis de una unidad con el propósito de entender una clase similar de unidades” (Gerring, 2004: 342), este análisis observará las situaciones de violencia en Perú en diferentes períodos (Gerring, 2004: 343). “Los estudios de caso suelen incluir análisis de textos de decisores políticos, entrevistas, etc., aunque también se recurre a estadísticas y a otros métodos formales” (Salomón, 2002: 34). Por ello, este capítulo problematiza las situaciones de violencia interna en Perú que no alcanzan el umbral del régimen del DIH, para lo cual hace uso de datos cuantitativos como la estadísticas de la Defensoría del Pueblo de Perú, donde se registran los conflictos sociales, así como de informes o estudios que brinden un análisis de las situaciones de violencia que se registran en el estado peruano, como el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que cubre el período 1980-2000. Todo esto con el objetivo de ilustrar el ambiente y factores que pueden modificar las condiciones del régimen internacional del DIH (cfr. Wendt, 1999: 108). Posteriormente se caracteriza la aplicación y estudio del DIH en Perú, describiendo a la CONADIH y su relación con el

CICR, para concluir señalando el marco normativo que regula el uso de la fuerza en citados contextos, principalmente en relación a las Fuerzas Armadas, destinatario principal del régimen del DIH.

En el capítulo cuatro se explora el proceso de construcción de la propuesta legislativa sobre el empleo y uso de la fuerza en circunstancias de situaciones de violencia en Perú y la participación del Movimiento Internacional de la CRyMLR en dicho proceso. Consistente con la aproximación constructivista adoptada para este trabajo, este capítulo se propone identificar los mecanismos mediante los cuales el Movimiento Internacional de la CR y MLR, y particularmente el CICR, logró a) colocar temas en la agenda; b) brindar información con credibilidad a la comunidad global; y, c) incorporar el ámbito en la política exterior y las directrices operativas (Risse, 2000: 203), con lo que incidió en la construcción de las normas que conforman el régimen de DIH. Para alcanzar este objetivo de la investigación se recurre a metodologías cualitativas, entre las cuales se cuentan el análisis de documentos, tales como: a) información de la CONADIH en relación al proceso de construcción de las normas sobre el uso y empleo de la fuerza en Perú, como actas, informes, proyectos, entre otros; b) entrevistas a los miembros de la CONADIH sobre los intereses del estado en la construcción de normas ; y, c) entrevistas a funcionarios del CICR sobre la participación e intereses del Movimiento Internacional en el proceso de construcción de normas. Todo esto tiene como fin caracterizar la incidencia del Movimiento de la CRyMLR en la construcción de las normas sobre empleo y uso de la fuerza del Perú. Por otro lado, se analizará el rol del CICR en la XXXI Conferencia Internacional en relación a escenarios de violencia como los registrados en Perú, a partir de resoluciones o informes, prestando especial atención al tema del uso y empleo de la fuerza en situaciones de violencia bajo el umbral del DIH.

Finalmente, las conclusiones presentan una vista panorámica de la investigación. En ese espacio se recapitulan, en base a los principales argumentos teóricos, los hechos que presenta el caso de estudio en relación a la regulación de las zonas grises y a la ampliación del régimen internacional, como resultado de la acción del Movimiento Internacional de la CRyMLR. En el marco de la referida estructura se analizará la participación de la sociedad civil en la ampliación de un régimen internacional. Cabe aclarar que el presente estudio no es de carácter jurídico, en donde el principio de *lex specialis* aclararía la aplicación del

régimen del DIH y/o del régimen de los derechos humanos en las zonas grises. Este estudio constituye un análisis bajo las teorías de relaciones internacionales. Sin embargo, se emplean herramientas de las ciencias jurídicas para comprender ciertos aspectos normativos como el régimen del DIH y las normas que regulan el uso y empleo de la fuerza en ciertas situaciones de violencia en Perú.

Capítulo I: Regímenes internacionales y sociedad civil transnacional

Hemos entrado en una era de colaboración cada vez mayor y hay pocos límites para lo que la sociedad civil puede lograr [...] está claro que hay una nueva diplomacia, donde las organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y los gobiernos pueden unirse para defender sus intereses... Kofi Annan

Para caracterizar los escenarios de violencia que se registran en la actualidad y analizar la participación de la Cruz Roja en el desarrollo del régimen internacional de los conflictos armados, se requiere un marco teórico que brinde herramientas para analizar el contexto y las normas que lo regulan. Para alcanzar este fin también se necesitan herramientas metodológicas para identificar la participación de actores no estatales, como la Cruz Roja en dicho proceso.

Para aportar con los elementos señalados anteriormente, en el presente capítulo se discuten las teorías de los regímenes internacionales y sociedad civil transnacional, con el fin de proveer el marco teórico que permita describir el régimen del DIH y el rol del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, así como puntualizar las situaciones de violencia interna que no alcanzan el umbral del DIH e identificar el aporte de actores no estatales, como la Cruz Roja, en su regulación y desarrollo.

En la primera sección se presentarán los antecedentes teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales a fin de comprender los orígenes de la teoría de regímenes internacionales. Luego se definirá a los regímenes internacionales a partir de un debate entre las distintas visiones, lo que permitirá identificar las categorías analíticas empleadas a lo largo de este trabajo. Posteriormente, se presentarán las diferentes aproximaciones teóricas para abordar los regímenes internacionales, a saber: estructuralismo, neoliberalismo y cognitivismo. A continuación, se identificará el rol de los actores en los regímenes internacionales, para lo cual también se recurrirá a la teoría de la sociedad civil

transnacional. Finalmente se describirán los ámbitos en los que se desarrolla y modifica un régimen internacional.

I.1. Antecedentes teóricos

En la década de 1980, la teoría de regímenes surgió como la más importante en la investigación y el debate en el ámbito relaciones internacionales. El interés en los regímenes internacionales nace de la insatisfacción con las concepciones realista e idealista en relación al orden internacional, la autoridad y la organización. Estas dos visiones presentan limitaciones al tratar de explicar y analizar las nuevas formas de coordinación y organización creadas después de la segunda guerra mundial (Haggard y Simmons, 1987:491). Estas teorías clásicas, antagónicas entre sí, tienen limitaciones en el momento en que buscan explicar el desarrollo de ciertos organismos internacionales, los cuales tienen mayor presencia después de la segunda guerra mundial.

La teoría de los regímenes puede ser vista como un experimento en la conciliación y complementariedad de las tradiciones realista e idealista de Relaciones Internacionales, en razón de que reconoce que la actuación de los estados responde a sus intereses, como el realismo, pero a la vez señala que el estado sí puede ser influido por normas internacionales, como señala el idealismo (Haggard y Simmons, 1987:492). La teoría de regímenes internacionales señala que las expectativas de los actores convergen en un área determinada de la dinámica internacional, por lo que puede ser considerada una expresión de la interdependencia compleja planteada por Keohane y Nye (1977). Para Keohane la teoría de regímenes internacionales no sacrifica el realismo cuando se analizan los regímenes como producto de los acuerdos voluntarios entre los estados, ya que las restricciones adoptadas no dejan de lado el papel desempeñado por el poder. La teoría de regímenes realiza un análisis sistémico haciendo hincapié en las normas, su proceso de aceptación y los efectos que generan (Keohane, 1982: 330). Esto coincide con lo señalado por Young, quien manifiesta que “los regímenes internacionales se refieren a actividades de interés para los miembros del sistema internacional” (Young, 1980: 333).

La discusión alrededor del realismo e idealismo se mantiene vigente; es más, existen diferentes formas de aproximarse a la teoría de regímenes internacionales. Como se puede

ver, algunos de los autores citados tienen más proximidad con el realismo, pero otras posturas son más idealistas y otras buscan ser sistémicas, por lo que es necesario definir a los regímenes para posteriormente caracterizar los elementos de las diferentes aproximaciones teóricas y adoptar una o varias de ellas como parte del marco teórico de la presente investigación.

I.2. Definición de regímenes internacionales

A continuación se presentarán tres formas de definir los regímenes internacionales. Al final se establecerán las categorías que se van a tomar en consideración para el presente análisis, así como la complementariedad entre diferentes autores.

Visión amplia

Desde una primera visión, Puchala y Hopkins señalan que “los regímenes limitan y regulan el comportamiento de sus participantes, determinan cuáles actividades son legítimas o no, e influyen en cómo y quién resuelve los conflictos” (Puchala y Hopkins, 1982: 246). Estos autores enfatizan cinco características de los regímenes:

- i) un régimen es un fenómeno de actitud, el comportamiento se da por la adhesión a los principios, normas y reglas, que reflejan los códigos legales;
- ii) un régimen internacional incluye principios sobre los procedimientos apropiados para la toma de decisiones, donde las normas sirven para proteger y preservar el dominio en la toma de decisiones;
- iii) la descripción de un régimen debe incluir una caracterización de los grandes principios que defiende,² así como las normas que prescriben o proscriben ciertas conductas desviadas. Es especialmente útil para estimar las jerarquías entre los principios y las perspectivas para la aplicación de la norma, contemplando los potenciales cambios;
- iv) cada régimen tiene un conjunto de élites, que son los actores principales dentro de él. Los gobiernos de los estados-nación son los miembros principales oficiales de la mayoría de los regímenes internacionales, aunque las organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales, pueden tener un rol legítimo para su actuación, también puede participar la sociedad civil; y,
- v) un régimen existe en cada tema de las relaciones internacionales, dondequiera que haya regulación en la conducta, algunos tipos de principios, normas o reglas que existen para dar cuenta de ello. Los principios del régimen internacional vienen a coincidir con los valores, objetivos y procedimientos de decisión de los participantes principales o de los participantes en general, en consecuencia los

² Por ejemplo, la inviolabilidad de la propiedad privada o los beneficios del libre mercado en el régimen de comercio mundial.

regímenes son subjetivos porque existen de conformidad con la comprensión, expectativas o convicciones de los participantes (Puchala y Hopkins, 1982: 246-247).

Cabe destacar que, si bien esta visión exige la formalización de reglas, principios y normas en códigos, los autores posteriormente presentan una postura amplia, porque para ellos existe un régimen en cualquier área de las relaciones internacionales: “donde exista una limitación mínima a la anarquía, hay un régimen internacional” (Puchala y Hopkins, 1982:247). Esta postura permite identificar y categorizar los regímenes, así como identificar actores no estatales, como parte de las élites de un régimen internacional. Sin embargo, en la amplitud y subjetividad que otorga a los regímenes, presenta limitaciones para describirlos y mucho más para caracterizar sus modificaciones.

Visión formal

Otra vía es “más restrictiva, trata a los regímenes como acuerdos entre los estados, que tienen por objeto regular las acciones nacionales dentro de un área” (Haggard y Simmons, 1987:495). Para esta segunda visión, los regímenes buscan definir el alcance de la acción del estado mediante la descripción explícita, es decir mediante acuerdos formales o convenios internacionales. La modificación de estos acuerdos debe estar contemplada en el propio cuerpo normativo; es decir, el propio régimen debe contemplar normas específicas para regular su transformación. Esta postura es positivista³ porque las normas jurídicas definen los comportamientos, y no a la inversa (Haggard y Simmons, 1987:495).

Oran Young sigue esta línea de pensamiento. Para este autor, los “regímenes son instituciones sociales que regulan las acciones de los participantes en actividades específicas” (Young, 1980: 332). De acuerdo con Young, un régimen, como otras estructuras, debe ser articulado formalmente; por menor que sea un régimen, debe regular las actividades, siendo el corazón de cualquier régimen internacional el conjunto de derechos y reglas; a ello se suma un componente procedimental que incluye un mecanismo para resolver cualquier situación divergente (Young, 1980: 334). También el régimen

³ En la presente investigación se entiende por positivismo jurídico a “aquella teoría jurídica que únicamente concibe como derecho al derecho positivo (escrito), por lo que no concede validez alguna a ningún otro orden social” (Kelsen, 1965: 465).

contempla mecanismos de implementación a fin de alcanzar el cumplimiento de los derechos. En el ámbito de los regímenes internacionales, esta definición hace referencia al derecho internacional como el corazón de cualquier régimen (Young, 1980: 333, 336, 338).

Esta postura, como se había señalado anteriormente, es positivista. Además centra su análisis en el estado, que se presenta como el único actor, en principio, capaz de asumir obligaciones internacionales por medio de tratados que forman parte del derecho internacional. Por esta razón, esta visión puede presentar limitaciones al momento de estudiar el rol de actores no estatales como la Cruz Roja. Además, esta definición de regímenes presenta dificultades al momento de analizar la modificación de un régimen que no es sustentada en las normas del derecho internacional.

Visión normativa

Por otro lado, la definición de Stephen Krasner busca un término medio entre orden y compromisos explícitos, haciendo énfasis en la dimensión normativa de la política internacional (Haggard y Simmons, 1987:493). Para Krasner, los regímenes internacionales son un conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores en la dinámica internacional convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982: 3). En relación a cada uno de estos elementos, Krasner señala:

- a) los principios son creencias de hecho, de causalidad o de integridad moral;
- b) las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones;
- c) las reglas son prescripciones y proscripciones específicas para la acción; y,
- d) los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas (Krasner, 1982: 3).

En esta definición cabe destacar que un factor de análisis es el rol de los “actores y sus expectativas en la dinámica internacional” (Krasner, 1982: 3). Krasner comparte con la visión formalista el pensamiento de que los “regímenes deben ser entendidos como algo más que simples acuerdos temporales que cambian con cada modificación en el poder o en los intereses” (Krasner, 1982: 4). Sin embargo, a diferencia de los formalistas, Krasner considera que los cambios, la mutación de las reglas y los procedimientos de toma de

decisiones, son posibles dentro de un régimen; mas advierte que las modificaciones de principios y normas constituyen un cambio de régimen, es decir la constitución de un nuevo régimen (Krasner, 1982: 4-6).

Por su enfoque realista, Krasner se centra en el poder y en su distribución (Krasner, 2002: 139) y señala que “la soberanía designa a los estados como los únicos actores con derechos ilimitados para actuar en el sistema internacional” (Krasner, 1982: 15). Más aún señala que para que un régimen internacional tenga éxito requiere de un estado poderoso que refuerce sus principios y normas (Krasner, 2002: 141). Sin embargo, Krasner reconoce que el conocimiento es una variable válida utilizada para explicar el desarrollo de los regímenes (Krasner, 1982: 16). Para definir al conocimiento Krasner cita a Haas, quien señala que:

conocimiento es la suma de información técnica y de teorías acerca de un ámbito determinado, que alcanza un consenso suficiente y está acorde con los intereses de los estados, por lo que sirve de guía para formular políticas públicas diseñadas para alcanzar ciertos objetivos sociales (Haas, 1980:367-68 citado en Krasner, 1982: 16).

En la visión normativa, cabe destacar los elementos que plantea para caracterizar los regímenes internacionales, el reconocimiento a las expectativas de los actores en la dinámica internacional y la identificación del conocimiento, como variable para analizar el desarrollo de los regímenes.

Categorías

La primera visión presentada es muy amplia, por lo que corre el riesgo de confundir los patrones de comportamiento con las normas y encontrar regímenes a partir de cualquier patrón de comportamiento (Haggard y Simmons, 1987:493). Es necesario distinguir, de acuerdo con Keohane, los regímenes internacionales de las organizaciones internacionales, las cuales son “entidades establecidas y diseñadas por los estados con reglas explícitas y asignaciones específicas” (Keohane, 1989: 17). En consecuencia una organización internacional puede ser parte de un régimen internacional, pero no constituye *per se* un régimen.

El segundo planteamiento es excesivamente restrictivo, por lo que corre el riesgo de caer en el formalismo, limitándose al estudio del derecho internacional (Haggard y Simmons, 1987:495). Podría confundirse con convenciones, entendidas como “reglas y entendimientos implícitos, que en la práctica internacional configuran las expectativas de los agentes” (Keohane, 1989: 17). Keohane manifiesta que lo que distingue a los regímenes internacionales del resto de fenómenos internacionales es su elemento normativo (Keohane, 1988: 355). Sin embargo, el mismo autor advierte que se debe realizar una lectura elástica del concepto de regímenes, redefiniendo a los regímenes como “arreglos para áreas de temas que abarcan reglas y normas implícitas en la medida en que guían concretamente el comportamiento de agentes importantes en una particular área” (Keohane, 1989: 113). Es decir al referirse al elemento normativo de los regímenes, no se limita a una visión formal de normas explícitas o escritas, sino que considera a las normas implícitas, no escritas.

En este trabajo no se utilizarán los dos primeros enfoques, porque la visión amplia puede confundir comportamientos con regímenes y, en el otro extremo, la visión formal puede limitarse al estudio del derecho internacional. En consecuencia no permiten analizar el desarrollo de los regímenes a partir del cambio de los hechos y la incidencia de un actor no estatal. Además, los regímenes internacionales, y particularmente el DIH, no pueden entenderse si no se toma en cuenta a los actores no estatales, como la Cruz Roja. Por estas razones se emplearán los elementos planteados por Krasner⁴ para los regímenes internacionales, ya que permiten analizar el desarrollo o modificación de los regímenes internacionales a partir de los hechos y de los intereses de los actores, incluidos los no estatales (Krasner, 1982: 17).

Como se señaló anteriormente, Krasner contempla la posibilidad de que se produzcan cambios en los regímenes internacionales. El análisis de estos cambios se realizará a la luz de lo señalado por Kratochwil y Ruggie, para quienes el impacto de las normas dentro del régimen internacional no es un proceso pasivo, ya que los actores no sólo reproducen las estructuras normativas, sino que también las cambian por su propia práctica, así como cuando cambian las condiciones subyacentes o cuando surgen nuevas limitaciones o posibilidades, o nuevos solicitantes hacen sentir su presencia (Kratochwil y Ruggie,

⁴ Si bien Krasner presenta una postura realista, desde el punto de vista del análisis teórico es necesario contemplar otros actores distintos al estado.

1986: 356-358). Estos parámetros permitirán analizar el impacto en las normas internacionales a partir de los cambios mencionados.

Con ese antecedente, en la presente investigación se analizará el desarrollo del régimen del DIH a partir del caso de estudio peruano y las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Como ya se dijo, los regímenes internacionales, como otras instituciones sociales, son producto de la interacción y convergencia de las expectativas entre grupos de actores interesados, los cuales tienen un rol activo en la transformación del régimen (Young, 1980: 347). Por esta razón, resulta necesario identificar un marco teórico que complemente la visión de Krasner sobre los actores, ya que en la presente investigación se tendrá presente la interacción de un actor no estatal dentro de un régimen internacional, es decir el rol de la Cruz Roja en el régimen del derecho internacional humanitario. Este tema será objeto de la cuarta parte de este capítulo.

I.3. Aproximaciones teóricas

En el punto anterior se identificaron los elementos para definir los regímenes internacionales. Esta definición puede ser abordada desde diferentes aproximaciones teóricas, las cuales, según la doctrina sobre el desarrollo y el cambio del régimen, planteada por Haggard y Simmons, pueden ser agrupadas en cuatro familias: estructuralistas, la teoría de juegos, funcionales y cognitivas. Estas categorías no son excluyentes entre sí, por lo que en el análisis es factible utilizar más de una tradición teórica, en razón de que estas categorías se pueden referir a diferentes dimensiones del régimen (Haggard y Simmons, 1987: 498-499). Andreas Hasenclever, Volker Rittberger y Peter Mayer (1997: 6) realizan este mismo análisis en relación a las aproximaciones teóricas para abordar los regímenes internacionales; sin embargo, ellos las agrupan en tres escuelas: realismo, neoliberalismo y cognitivismo. Los autores aclaran que estas escuelas concuerdan con las señaladas por Haggard y Simmons, ya que lo que ellos denominan realismo concuerda con el estructuralismo, el neoliberalismo con la teoría de juegos y el funcionalismo, y el cognitivismo se mantiene en ambos análisis, por lo que el análisis se realizará siguiente la tipología propuesta por los dos grupos académicos.

Estructuralismo-realismo

Las teorías de los regímenes basadas en el poder consideran que los estados buscan ganancias tanto relativas como absolutas, y las instituciones internacionales responden a los intereses estatales. Para ellos, la cooperación que se da entre los estados debe responder a los intereses de éstos (Hasenclever et al., 1997: 3-4). Las explicaciones estructuralistas, incluyendo la teoría de la estabilidad hegemónica, buscan mostrar cómo las condiciones internacionales definen las posibilidades de cooperación.⁵ Esta teoría es muy utilizada en el análisis de la dinámica del régimen que vincula la creación y el mantenimiento de régimen con la existencia de un poder hegemónico dominante (Haggard y Simmons, 1987: 498, 500).

Bajo la teoría de estabilidad hegemónica, se adopta un régimen internacional si éste garantiza la producción de bienes públicos de mejor manera que los sistemas presentes, por lo que un nuevo régimen debe ser amplio y fuerte para el poder hegemónico, para poder ser adoptado (Keohane, 1982: 348-349). Es decir, se adopta un régimen internacional si esto implica mejoras a la situación actual del poder hegemónico. Cabe señalar que no se debe comprender hegemonía estrictamente desde el punto de apertura económica; así, Krasner identifica diferentes momentos de la historia donde la apertura del sistema de comercio no ha coincidido con la hegemonía (Krasner, 1976: 317-347).⁶

De acuerdo con Haggard y Simmons, las interpretaciones hegemónicas de los regímenes no son siempre claras sobre lo que realmente hacen las potencias hegemónicas para promulgar y mantener un conjunto dado de reglas. El poder hegemónico hace cumplir las reglas del régimen con sanciones positivas y negativas; incluso extrae pagos de los estados más pequeños para mantener el régimen. Las teorías estructurales son, por su naturaleza, menos útiles para entender los procesos que para entender el establecimiento de correlaciones, ya que esta aproximación teórica centra su análisis en el orden establecido y es estado-céntrica (Haggard y Simmons, 1987: 502). En el presente estudio no se analizarán

⁵ Keohane define la hegemonía como “una situación en la que un Estado es suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y está dispuesto a hacerlo” (Keohane, 1988: 53).

⁶ Entre 1900 y 1913, disminuyeron las restricciones al comercio, en el período entre las guerras mundiales existió un progresivo proteccionismo, esto ocurría cuando los Estados Unidos eran el poder dominante; y, el en período de 1960 a 1976 existía mucha apertura y se mantiene la estabilidad hegemónica (Krasner, 1976: 317-347).

las dinámicas del régimen a partir de un poder hegemónico. Es más, se analizará el rol de un actor no estatal, por lo que esta teoría no resulta útil en la investigación.

Neoliberalismo: teoría de juegos y funcionalismo

La aproximación neoliberal basa su análisis en los intereses de los estados, donde los regímenes ayudan a los estados a cumplir objetivos comunes. Sus análisis son principalmente económicos ya que se basan en la evaluación en los costos de transacción, por lo que sus métodos son principalmente cuantitativos. Entre estas aproximaciones encontramos a la teoría de juegos y al funcionalismo (Hasenclever et al., 1997: 3-4).

Teoría de juegos

La mayoría de estudios, basados en la teoría de juegos para analizar los regímenes y la cooperación, utiliza el dilema del prisionero,⁷ que basa su análisis de cooperación en un escenario realista, ya que toda actuación de los actores se realiza en base al costo de oportunidad para lo cual recurre a métodos cuantitativos (Haggard y Simmons, 1987: 505).

La teoría de juegos centra su análisis en la racionalidad, por lo que busca determinar cuáles son los factores que interactúan en la estructura. No obstante, este ejercicio corre el riesgo de caer en una simplificación, ya que su mayor dificultad es especificar los factores que requiere para el análisis, por lo que los análisis pueden caer en ambigüedades o simplicidades. Para tener mayor precisión, la teoría de juegos debería tomar en cuenta las condiciones económicas y tecnológicas, la política interna, las relaciones transnacionales y las reglas bajo las cuales se desarrolla el juego (Haggard y Simmons, 1987: 499, 505-506).

La teoría de juegos se ha utilizado principalmente para explicar la evolución de la cooperación en condiciones anárquicas, donde se carece de autoridad supranacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, pero se debe distinguir los regímenes de la cooperación; ya que la cooperación es claramente posible en ausencia de los regímenes (Haggard y Simmons, 1987: 504). La teoría de juegos es muy útil para

⁷ Dos prisioneros (A y B) se encuentran separados, la policía ofrece el mismo trato a ambos: si un prisionero confiesa y el otro no, el primero quedará libre y el otro pagará una pena alta. A partir de ello se dan cuatro alternativas: que ambos confiesen, por lo cual serán condenados ambos a una pena media; que A confiese y B no, por lo cual A saldría libre y B pagaría una pena alta; que B confiese y A no, por lo que B saldría libre y A pagaría una pena alta; y finalmente, la alternativa de cooperación sería que ninguno confiese, por lo que ambos tendrían una pena baja (Wagner, 1983: 331-332).

analizar las condiciones que permiten la cooperación y la estabilidad, pero es muy limitada para comprender cómo surgen los regímenes, cómo se institucionalizan, y, cómo se construyen las normas y reglas que lo componen (Snidal, 1985: 923- 942).

Funcionalismo

El funcionalismo explica el comportamiento en base a los efectos a nivel racional, introduciendo variables económicas y asumiendo a los estados como actores racionales. En este análisis se contempla las imperfecciones del mercado, las transacciones, los costos de información y la incertidumbre. Oye ha demostrado que los regímenes reducen los costos de transacción y facilitan la descentralización de reglas (Oye, 1985: 16-18).

Las teorías funcionalistas explican las fortalezas del régimen; son útiles para especificar qué exigen los regímenes y cómo éstos proporcionan incentivos a ciertas formas de la acción cooperativa, descubriendo los intereses comunes y enfatizando cómo los regímenes reducen los costes de transacción. También explican por qué el cumplimiento de los regímenes tiende a persistir, incluso cuando las condiciones estructurales de un inicio han cambiado (Haggard y Simmons, 1987: 506-507, 509). Así, desde esta perspectiva, un régimen internacional puede crecer si el costo de mantener políticas separadas es mayor que el mantener costos unificados en un régimen (Keohane, 1982: 341).

Sin embargo, las teorías funcionalistas tienen importantes limitaciones para: a) explicar cómo y cuándo son empleados los regímenes; y, b) analizar cómo los regímenes pueden institucionalizar las desigualdades (Haggard y Simmons, 1987:509). Al limitarse a analizar los costes de transacción, no analizan el contexto en el que las actividades se desarrollan. Es como pretender analizar la productividad de una sociedad industrial sin analizar la situación del estado. Un estado estable es una condición necesaria para la realización de los beneficios del comercio, siendo el estado el vehículo por el cual los costos de transacción son elevados o bajos (North, 1984: 260). Así, las teorías funcionalistas presentan limitaciones para analizar el desarrollo de un régimen, ya que no identifican el contexto en el que se implementa.

Cognitivismo

Las teorías basadas en el conocimiento, o cognitivistas, se enfocan en el origen de los intereses (Hasenclever et al., 1997: 5). Por otro lado, teóricos como Haggard y Simmons, (1987) han sugerido un programa de investigación esencialmente diferente a los anteriormente expuestos, centrándose en las estructuras de significados intersubjetivos que unen a los actores en conjunto. Donde las teorías funcionales ven los regímenes como respuestas más o menos eficientes a las necesidades fijas, las teorías cognitivistas ven a los regímenes como un objeto condicionado por la ideología, los valores de los actores, las creencias que tienen sobre la interdependencia de las cuestiones y el conocimiento que tienen para alcanzar los objetivos específicos; es decir, el aprendizaje y la ideología afectan a las normas internacionales y la cooperación. Consecuentemente, los regímenes no son estáticos (Haggard y Simmons, 1987: 499, 509-510) y las creencias desempeñan un rol crucial en la construcción de la realidad, por lo que se debe explorar los significados y mecanismos con los cuales los estados se identifican, así como las percepciones sobre los intereses (Hay, 2002: 24).

En relación a los intereses, los cognitivistas coinciden con lo que señala Wendt, para quien “los intereses están constituidos por ideas que a su vez están constituidas por las ideas compartidas o la cultura del sistema internacional” (Wendt, 1999: 125). En consecuencia, los intereses sólo surgen dentro de normativas y contextos epistémicos y no pueden ser entendidos fuera de ellos, por lo que se debe analizar los conocimientos compartidos (Haggard y Simmons, 1987:509-511).

Se pueden distinguir dos corrientes dentro de la escuela cognitivista: el cognitivismo débil y el cognitivismo fuerte. El cognitivismo débil (o minimalista) centra su análisis en el papel de las creencias en la formación y el cambio del régimen. Por lo tanto, ha estudiado el papel de las comunidades epistémicas en la coordinación de la política internacional y, en general, analiza las condiciones y los mecanismos de aprendizaje del gobierno.⁸ Es decir, el cognitivismo débil analiza el rol de las comunidades epistémicas en la formación y cambio

⁸ Se entiende por comunidades epistémicas a las redes de científicos, especialistas y/o -profesionales con un reconocido prestigio en un *issue-area* determinado, quienes ejercen una influencia importante en la difusión de ideas, lo que puede generar nuevas formas de comportamiento (Haas, 1992: 3). En el punto cuatro del presente capítulo se ampliará y profundizará la discusión sobre las comunidades epistémicas.

de regímenes. Por otro lado, los cognitivistas fuertes (o maximalistas), a quienes también se llama relativistas o constructivistas, hacen énfasis en el carácter social de las relaciones internacionales y, aunque también analizan el conocimiento de los actores, hacen énfasis en el conocimiento social, es decir, el conocimiento de las normas e interpretaciones propias y ajenas. Como consecuencia del conocimiento de los actores y del conocimiento social, las normas de cooperación se internalizan, aun cuando, inicialmente, pueden haber sido vistas por los actores como meros instrumentos para alcanzar sus objetivos individuales (Hasenclever et al., 2000: 10-11).

Como se señaló anteriormente, el cognitivismo fuerte se relaciona con la aproximación epistemológica del constructivismo. Los constructivistas se oponen a la noción de anarquía como punto de partida del análisis y consideran más eficaz para su análisis la polaridad que existe entre la jerarquía y la anarquía (Kratochwil, 2001: 21). En el análisis constructivista se debe considerar que los actores actúan sobre la base de creencias que tienen sobre el ambiente y sobre otros factores, lo cual tiende a reproducir esas creencias (Wendt, 1999: 108). Consecuentemente, en la aproximación cognitivista fuerte, las realidades políticas son socialmente construidas; el mundo político y social no está dado, sino que es producto de la construcción social. Por esta razón, la aproximación epistemológica constructivista no solo busca los intereses, sino el significado por el cual los intereses se identifican y construyen, y el contexto en el cual esos intereses se expresan (Hay 2002, 24-25).

Teniendo presente que las teorías realista (estructural) y neoliberal (de juegos y funcionalista) son estado-céntricas, dándoles la categoría de actores racionales únicos a los estados (Haggard y Simmons, 1987: 498-499) y que este trabajo reflexionará sobre el rol un actor no estatal, para esta investigación se adoptará un enfoque cognitivista, donde la cooperación no puede ser completamente explicada sin hacer referencia a los valores de los actores. El tipo de cognitivismo que se va a aplicar es el fuerte, por lo que enfatizará el carácter social de las relaciones internacionales, analizando el conocimiento de los actores, y haciendo hincapié en el conocimiento social, es decir, el conocimiento de las normas e interpretaciones a las mismas.

I.4. Actores

En principio, los actores principales de los regímenes son los estados soberanos por la autoridad que detentan. Sin embargo, a menudo, quienes implementan las acciones de determinado régimen internacional son entidades privadas como bancos, empresas y organizaciones no gubernamentales, por lo que los académicos, profesionales, expertos y representantes de organizaciones no gubernamentales también pueden tener cierta autoridad y son considerados actores (Barnett y Finnemore, 2004: 5; Young, 1980: 333).

Consecuentemente, en la teoría de regímenes, bajo una aproximación teórica cognitivista, es fundamental el análisis de los actores para comprender la construcción de las realidades sociales, teniendo presente que los intereses y preferencias de los actores de un régimen se configuran a través de la interacción social o son derivados de la estructura existente en el ambiente internacional o local. El constructivismo social problematiza e identifica los intereses de los actores desde sus identidades y enfatiza que las ideas y los procesos comunicativos definen en primer lugar qué factores materiales son percibidos como relevantes y cómo estos influyen en la comprensión de los intereses, preferencias, y las decisiones políticas (Risse y Sikkink, 1999:6-9).

Por ello, la teoría de los regímenes internacionales, desde una visión constructivista, presta especial atención a las prácticas de todos sus actores. Las comunidades epistémicas son parte de estos actores. Para Haas, *“una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática”* (Haas, 1992:3). En consecuencia una comunidad epistémica tienen la capacidad de ejercer influencia por medio de la distribución de ideas, por lo que pueden incidir en las formas de comportamiento y en las agendas de los estados (Haas, 1992: 3). Por ello, estos actores *“pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales”* (Adler, 1992: 343). Por ejemplo, desde la visión constructivista se analiza el rol que ejercen las comunidades epistémicas para ayudar a los estados a identificar cuáles son o deberían ser sus intereses, preferencias y objetivos, y formular las políticas que deben seguir. Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) pueden ser consideradas como parte de las comunidades epistémicas, teniendo presente que *“en la historia institucional de la gobernanza global liberal, las OING ocupan un lugar central.*

Desde la década de 1970, se han adelantado a las instituciones oficiales en las formas directas de la transformación social” (Duffield, 2005: 53).

De manera independiente a los estados, las comunidades epistémicas tienen la capacidad de presentar propuestas que generen efectos en las relaciones internacionales, lo cual es muy importante para cambiar el comportamiento con respecto a problemas globales como la pobreza, las nuevas formas de esclavitud, los derechos humanos y otros asuntos humanitarios (Karns y Mingst, 2004: 51). Además, los actores no estatales pueden tener un impacto en el sistema estatal, por lo que desde una visión constructivista se debe analizar el rol de las comunidades epistémicas en los regímenes internacionales (O’Brien, 2005: 173). Para este análisis se hará uso de la teoría de la sociedad civil transnacional, entendiendo a las OING como parte de la sociedad civil transnacional.

Sociedad civil transnacional⁹

El término “actores transnacionales” engloba a aquellos sujetos que tienen autonomía o casi autonomía en las relaciones internacionales. Esto puede comprender a ONGs, empresas, asociaciones, etc. Se puede distinguir dos tipos de actores transnacionales, los que tienen un fin de lucro y aquellos que no. Entre los que no persiguen el lucro, se puede distinguir entre las ONGs y los movimientos sociales¹⁰ (Jönson, 2010: 31). De manera específica, la sociedad civil transnacional puede ser entendida como “el espacio internacional donde los movimientos sociales persiguen sus objetivos” (Colás, 1997: 269). También se la puede definir como “el conjunto de redes transnacionales de actividades organizadas por grupos o individuos, creadas a fin de proporcionar ciertos servicios, influenciar y mejorar la sociedad en su conjunto, sin ser parte del gobierno o de las empresas” (Jorgensen, 1996: 36).

Lipschutz entiende a la sociedad civil transnacional como la construcción de redes de conocimiento y acción, de actores locales descentralizados que cruzan las fronteras de los estados, como si éstas no existieran. Los participantes en las redes de la sociedad civil

⁹ En la presente investigación se usará el término sociedad civil transnacional; sin embargo los diferentes autores referenciados utilizan los términos sociedad civil internacional o sociedad civil global como sinónimos, porque utilizan estos términos para referirse a sujetos con similares características. Cabe destacar que se han generado diversos debates alrededor de estos términos; para mayor detalle sobre los debates existentes, ver: Jönson, 2010: 23, 36-39; y, Armstrong, et al, 2004: 251-265.

¹⁰ Como ejemplo de los movimientos sociales se puede citar al movimiento de mujeres o a los movimientos ambientalistas.

transnacional se vinculan entre sí con propósitos políticos y sociales particulares, interactúan con los estados y los gobiernos en determinados ámbitos; estas redes participan en diferentes niveles de análisis y no están limitadas por las fronteras estatales ni por el sistema estatal (Lipschutz, 1996: 104).

Desde la visión constructivista, la sociedad civil transnacional juega un rol fundamental en la transformación de ideas en normas, porque "mientras que las ideas suelen ser individualistas, las normas tienen una calidad intersubjetiva explícita porque son las expectativas colectivas. La idea de un comportamiento adecuado presupone una comunidad capaz de emitir un juicio sobre la idoneidad" (Risse y Sikkink, 1999:7).

A fin de caracterizar la incidencia de la sociedad civil transnacional en los regímenes internacionales se utilizarán los parámetros establecidos por Risse, para quien la sociedad civil transnacional ha incidido en diversos ámbitos a nivel global y nacional, en tres formas:

- a) colocando temas en la agenda y manteniéndolos ahí, gracias a las actividades de cabildeo (*lobby*) de las OING ciertos ámbitos son fuertemente regulados por normas internacionales;
- b) brindando información con credibilidad a la comunidad global en relación a las violaciones de normas internacionales;
- c) incidiendo con gobiernos y movilizándolo la opinión pública han incorporado estos ámbitos en la política exterior o unas directrices operativas (Risse, 2000: 203).

Es importante destacar que la sociedad civil transnacional necesita de la cooperación de los estados y de los gobiernos nacionales, como una de las tres condiciones para sostener el mejoramiento o el desarrollo de los ámbitos en los que inciden, por lo que, en ocasiones, debe realizar lobby directo con los gobiernos nacionales, ya que solamente los estados son capaces de garantizar la aplicación de los regímenes internacionales, tanto a nivel nacional como global (Risse, 2000: 205). Para convencer a otros actores, y en particular los gobiernos, la sociedad civil transnacional puede usar su autoridad moral y su información (Risse, 2000: 187).

La autoridad moral se relaciona directamente con las posturas que representan los principios del bien común en las relaciones internacionales, y la voz de los débiles y faltos

de poder, tal es el caso de los derechos que protegen la dignidad humana¹¹ (Risse, 2004: 13). Cabe señalar que no toda la sociedad civil transnacional detenta autoridad moral. Lo hacen aquéllos de sus miembros que se caracterizan por su involucramiento a favor de derechos globales y que se amparan para su participación en su conocimiento y experticia reconocidos por los otros actores del sistema.

Los discursos morales de la sociedad civil transnacional enfrentan el desafío de justificar las normas y se nutren de argumentos científicos para avanzar causas determinadas, teniendo presente que lo moralmente apropiado depende en cierta medida de quién soy y cómo me veo a mí mismo. La lógica de la conducta discursiva y de los procesos de argumentación y la persuasión se presenta cuando los actores desarrollan entendimientos colectivos que forman parte de sus identidades y los llevan a determinar sus intereses. Es decir que a partir de una conducta discursiva, procesos de argumentación y persuasión, las personas se convencen en cambiar sus intereses instrumentales o ven a sus intereses de maneras nuevas, siguiendo las ideas que plantean los principios (Risse y Sikkink, 1999:13-14).

La sociedad civil transnacional, en base a su capacidad de emitir juicios sobre la idoneidad o no de algo, puede establecer normas internacionales. Esto no depende de la libre fluctuación de ideas, sino del impacto de actores no estatales, en particular el impacto de las redes transnacionales en las que participan las comunidades epistémicas que difunden ideas y principios en relación a las nuevas normas internacionales (Risse y Sikkink, 1999:4).

Como señala Wendt “el factor más fundamental en la política internacional es la distribución de ideas en el sistema” (Wendt, 1999: 96). En el caso de las OING, en base a su autoridad moral, se vuelven guardianes (*gatekeepers*) de los regímenes, quienes manejan la información. Ellas ponen la información y ponen los temas en la agenda (Risse, 2000: 205). Para establecer su credibilidad tienen como regla que la información sea estricta y garantizada (Risse, 2000: 187).

¹¹ Kant define la dignidad humana a partir de siguiente análisis “[Todo] tiene o un precio o una dignidad. Lo que tiene un precio puede ser sustituido por otra cosa como equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite equivalente, posee dignidad” (Kant, 2003: 74).

Para analizar los intereses de las OING, se debe comprender sus identidades (Wendt, 1992: 396): “los intereses están constituidos por ideas que a su vez están constituidas por las ideas compartidas o la cultura del sistema internacional” (Wendt, 1999 : 125). Estas ideas compartidas se pueden encontrar en los documentos de asociación en donde se establece la tarea social que guía a la sociedad civil transnacional (Finnemore, 1996: 330).

La sociedad civil transnacional incide en el desarrollo y modificación de los regímenes internacionales, por medio de su conocimiento (Haggard y Simmons, 1987:509-513). Para determinar los cambios en los regímenes, se debe identificar los ámbitos en los cuales un régimen internacional puede ser modificado.

I.5. Desarrollo y modificación de los regímenes

Los regímenes internacionales no son estructuras estáticas, incluso después de que se supone se han desarrollado completamente. Pueden ser sujetos de una transformación continua en respuesta a los cambios en su entorno político, económico, social y tecnológico, contemplando tanto las realidades locales, como el contexto internacional (Young, 1980: 351).

A nivel interno, Thomas Risse y Kathryn Sikkink afirman que “el proceso por el cual las normas internacionales son internalizadas e implementadas a nivel local puede ser entendido como un proceso de socialización” (Risse and Sikkink, 1999:5). En este sentido las teorías constructivistas plantean que los principios tienen el poder para superar los propósitos instrumentales luego de su adopción inicial (Risse and Sikkink, 1999:9). Es decir, desde una visión constructivista, en la internacionalización e implementación de las normas internacionales a nivel local, se puede modificar un régimen por el poder de los principios.

Para Puchala y Hopkins, existen dos tipos de cambio de régimen: evolucionario y revolucionario. El cambio evolucionario de los regímenes ocurre porque los actores del régimen modifican sus intereses y objetivos. Esto puede suceder porque varía la información existente o se produce nueva información para los tomadores de decisiones. En este proceso no se alteran las dinámicas de poder y la estructura (Puchala y Hopkins, 1982:

249- 250). Por su parte, para Krasner son posibles alteraciones de reglas y procedimientos de toma de decisiones dentro de un régimen (Krasner, 2007: 6).

Por otro lado, en el cambio revolucionario sí se modifica la dinámica de poder, donde quienes han sido perjudicados por un régimen promueven normas contra-régimen (Puchala y Hopkins, 1982: 249- 250). El cambio revolucionario implicaría un cambio de régimen, ya que deberían cambiar los principios (Krasner, 1982: 4-6). En esta línea de pensamiento, Young afirma que pueden ocurrir alteraciones significativas en relación con el contenido de los derechos de un régimen y las reglas, el carácter de sus mecanismos de elección social o la naturaleza de su mecanismo de cumplimiento (Young, 1980: 351).

No ha existido un consenso entre los teóricos sobre los aspectos en los cuales los regímenes internacionales pueden cambiar, por lo que se hará uso de los parámetros de Haggard y Simmons, quienes clasifican estos cambios en cuatro criterios: la fuerza, la forma de organización, el ámbito de aplicación y la forma de asignación de recursos:

- a) La fuerza se mide por el grado de cumplimiento de los mandatos del régimen, particularmente en los casos donde las normas del régimen chocan con los intereses de los estados miembros de régimen.
- b) En relación a la forma de organización, hace referencia a los aparatos administrativos existentes para la solución de controversias, la recopilación y el intercambio de información o la vigilancia. Este ámbito también se refiere a los principios que rigen la representación.
- c) El ámbito de aplicación se refiere a la gama de áreas problemáticas (*issue areas*) cubiertas por el régimen, los cambios en este ámbito se pueden dar por tener un alcance inadecuado debido a un cambio de escenario.
- d) El modo de asignación de recursos se refiere a que un régimen puede apoyar diferentes mecanismos sociales para la asignación de recursos, es decir puede ser un régimen orientado hacia el mercado o a hacia la autoridad. El primero apoyará la asignación privada de los recursos, desalienta a los controles nacionales, garantiza los derechos de propiedad, y facilita la contratación privada. En el otro extremo, el régimen de autoridad promueve el control directo de los recursos por parte de autoridades del régimen (Haggard y Simmons, 1987:496-497).

En virtud del potencial desarrollo del régimen internacional del DIH por el cambio de los escenarios, para el presente trabajo se evaluará la modificación del régimen en el ámbito de aplicación.

I.6. Conclusiones

La teoría de los regímenes es una forma de conciliar el realismo y el idealismo por medio del reconocimiento de ciertos elementos característicos de ambos enfoques tradicionales, ya que desde la teoría de los regímenes se puede ver que los patrones de la acción del estado están bajo la influencia de las normas (de conducta) que, en principio, son coherentes con los intereses nacionales. En consecuencia, la teoría de regímenes concilia los aspectos realistas, al reconocer el interés de los estados, pero también los aspectos idealistas porque reconoce que pueden existir aspiraciones mutuas, configurándose una interdependencia en la cual los diferentes actores contribuyen a establecer la agenda internacional y actúan como catalizadores para la formación de coaliciones. Éste es el punto que permite analizar la participación del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja en el desarrollo del régimen.

El análisis de la modificación o desarrollo del régimen del DIH en virtud de la mutación de los escenarios de violencia y la participación de la Cruz Roja en su desarrollo se realizará desde la teoría de los regímenes internacionales, ya que, como se verá en el capítulo II, se puede definir al Derecho Internacional Humanitario como los arreglos entre los estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos de comportamiento internacional en relación a los conflictos armados. En el siguiente capítulo, a fin de describir el régimen del Derecho Internacional Humanitario, se hará uso de los elementos planteados por Krasner para los regímenes internacionales, a saber: principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones.

En relación a la aproximación teórica para analizar los regímenes, como se señaló anteriormente, se utilizará el cognitivismo, teniendo presente que el conocimiento puede ampliar un régimen. Desde el cognitivismo se comprenderá al régimen del DIH como un proceso no estático. El tipo de cognitivismo a aplicar es el fuerte, porque se enfatizará el carácter social de las relaciones internacionales, analizando el conocimiento de los actores, haciendo énfasis en el conocimiento social, es decir, el conocimiento de las normas e interpretaciones de las mismas. A la luz de la aproximación epistemológica constructivista también se buscará comprender el contexto en el cual los intereses se expresan (Hay 2002, 24-25).

Teniendo presente que la definición de Krasner también hace referencia a la convergencia de las expectativas de los actores en la dinámica internacional en un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner, 1982: 3) y, de conformidad con la aproximación teórica del cognitivismo fuerte, se prestará especial atención al rol de los actores de este régimen. De manera especial se detallará el rol del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, el cual no sólo reproduce las estructuras normativas, sino que también las cambia. Reconociendo las limitaciones de la definición krasneriana, este análisis se complementará con la teoría de la sociedad civil transnacional.

Se examinará el uso de la autoridad moral del Movimiento de la CRyMLR para convencer a otros actores, en particular los gobiernos y organismos internacionales, ya que muchos ámbitos, principalmente en el DIH, cumplen el rol de comunidad epistémica o *gatekeepers*. Se prestará especial atención a los intereses por medio de la comprensión de las ideas, distribución de ideas e identidades, mismos que se pueden encontrar en los documentos de asociación. Teniendo presente que estos elementos pueden configurarse como factores para el desarrollo del régimen del DIH, a partir del caso de estudio en Perú.

Se hará uso de parámetros planteados por Haggard y Simmons para evaluar la ampliación del régimen, ya que en este estudio se analizará el uso de la fuerza en situaciones de violencia que en principio no están cubiertas por el régimen del DIH, por lo que se debe valorar si la intervención de los actores del régimen del DIH en estos escenarios constituye una ampliación del ámbito de aplicación del régimen.

Capítulo II: Régimen del Derecho Internacional Humanitario y el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja

Los Convenios de Ginebra continúan recordándonos con gran fuerza la obligación que todos tenemos de cuidarnos mutuamente...Nelson Mandela

La guerra ha estado vigente en la historia de la humanidad como “uno de los más poderosos instintos del ser humano” (Pictet, 1998: 93). En 1859, Henry Dunant, ciudadano suizo, vivió uno de los escenarios de guerra más crueles del siglo XIX: la batalla de Solferino, en el contexto de las guerras por la unificación italiana. Frente a este escenario, Dunant organizó grupos de socorro para ayudar a las víctimas. Luego de esa experiencia, escribió y reflexionó sobre la crueldad de la guerra y propuso contar con principios internacionales que protegieran a las personas heridas y a quienes las socorren. Dunant, desde una posición neutral, llegó a la conclusión de que la guerra no era entre individuos, sino entre estados, por lo que una vez que el enemigo dejaba de ser un combatiente, como ser humano, merecía todo el respeto. También planteó la idea de constituir cuerpos de socorro voluntario en cada país, que se prepararan en tiempo de paz para atender a las víctimas de la guerra (Dunant, 1862).

En base a la primera idea planteada por Dunant, en 1864, varios estados suscribieron el primer instrumento internacional que regula los conflictos armados, el Convenio de Ginebra, para aliviar la suerte que corrían los heridos en los campos de batalla.¹² En este convenio internacional los estados formalizaron la segunda idea de Dunant al reconocer al CICR el derecho de asistir a las víctimas de los conflictos armados, protegiendo su misión.¹³

En consecuencia, el primer Convenio de Ginebra recoge la relación entre el CICR y el DIH, como parte del derecho internacional de los conflictos armados.¹⁴ Con este

¹²Los países signatarios fueron: Suiza, Gran Ducado de Baden (hoy Alemania), Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Ducado de Hesse (hoy Alemania), Holanda, Italia, Portugal, Prusia (hoy Alemania), España y Wurtemberg (hoy Alemania).

¹³El CICR se creó un año antes, en 1863, como institución neutral.

¹⁴ Algunos tratadistas dividen al derecho de los conflictos armados en dos ramas: *jus ad bellum* y *jus in bello*. El primero se refiere la facultad de recurrir a la guerra o a la fuerza en general, y el segundo rige la conducta de los beligerantes durante los conflictos armados (CICR, 2005: 14). El presente estudio se referirá al *jus in bello*, al cual se lo denomina derecho internacional humanitario.

antecedente, en el presente capítulo se caracterizará el régimen del DIH, usando los parámetros planteados por Krasner para los regímenes internacionales. En una sección posterior, se presentará al Movimiento CRyMLR, como parte de la sociedad civil transnacional, describiendo los intereses de la Cruz Roja y su rol en el desarrollo de este régimen internacional. Todo esto permitirá identificar al régimen del DIH y analizar el rol de los actores de este régimen, y, de manera especial, el rol del Movimiento Internacional de la CRyMLR.

II.1. Régimen del Derecho Internacional Humanitario

El DIH se define como “el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado es, por una parte, proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra” (CICR, 2005: 4). Como se dijo en el capítulo 1, los regímenes regulan un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner, 1982: 3). El ámbito de aplicación del régimen de DIH son los conflictos armados. Sin embargo, el régimen no permite ni prohíbe los conflictos armados,¹⁵ su objetivo es humanizar y limitar sus efectos. Con el fin de regular esta área problemática (*issue area*), los estados han firmado convenios relativos al DIH y lo han aplicado en situaciones de conflicto armado (Pictet, 1998: 101).

Área/ ámbito de aplicación

El ámbito en que se aplica el DIH son los conflictos armados. Como antecedente cabe mencionar que el término que anteriormente se utilizaba era “guerra”. La guerra era un recurso permitido por el derecho internacional. Sin embargo, este término se refería exclusivamente a los enfrentamientos armados entre estados. El estado de guerra se configuraba por la declaración de guerra o por la comisión de un acto de fuerza de un estado contra otro estado con el ánimo de beligerancia, cualidad que era calificada por el propio estado (McNair, 1925: 45). Ante la ausencia de parámetros objetivos, los estados no aplicaban o se desentendían de las prohibiciones existentes para conducir las hostilidades (Hernández, 2007: 9).

¹⁵El Preámbulo del Protocolo adicional I a los cuatro Convenios de Ginebra establece que, de conformidad con las prohibiciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, el DIH no legitima el uso de la fuerza (Protocolo I, Preámbulo).

Esto cambió en los años 40 del siglo XX, mediante la Carta de las Naciones Unidas, la cual prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza entre estados, y con la firma de los Convenios de Ginebra en 1949, donde se substituye el término “guerra” por “conflictos armados”. Este término, de conformidad con el artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra, incluye la guerra declarada, los otros escenarios de enfrentamientos armados entre estados y las situaciones de ocupación total o parcial, y en especial no requiere exclusivamente la declaración de guerra. Además, de conformidad con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, también se contempla la existencia de conflictos armados al interior de un país, es decir, conflictos armados no internacionales (Hernández, 2007: 10). Estos hechos constituyen una ampliación del régimen en su ámbito de aplicación (Cfr. Haggard y Simmons, 1987:496-497), ya que el escenario ha cambiado y en la actualidad se evidencia un aumento de los conflictos armados internos (Crocker, 2001: 230-231).¹⁶ Cabe señalar que no existe una definición convencional del término “conflicto armado”, por lo que se utiliza como referencia la definición establecida por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), que establece que existe un conflicto armado cuando “se recurre a la fuerza entre estados o hay una situación de violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos grupos dentro de un estado” (TPIY, 1997: pár. 628).

Tradicionalmente, los principales destinatarios formales del DIH han sido las Fuerzas Armadas de los estados. Sin embargo, el desarrollo del DIH, también ha ampliado el espectro de destinatarios. Así, de conformidad con el Protocolo Adicional I a los cuatro Convenios de Ginebra suscrito en 1977, las Fuerzas Armadas están conformadas por “todas las fuerzas, grupos y unidades armadas y organizadas, colocados bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados” (Protocolo I, artículo 53). La ampliación del referido Protocolo también se extiende a los actores de las denominadas “guerras de liberación nacional”, las cuales son reconocidas como conflictos armados internacionales.¹⁷ Consecuentemente los miembros de estos grupos armados también son destinatarios del DIH (Hernández, 2007: 12-19).

¹⁶ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) publica anualmente un barómetro sobre los conflictos armados. Véase: www.hiik.de

¹⁷El artículo 96.3 del Protocolo adicional I señala que la aplicación de las normas del DIH se da una vez que la autoridad, que representa al pueblo que busca su liberación frente a un Estado parte, dirige una declaración unilateral al Estado depositario del instrumento internacional, es decir Suiza.

En el caso de los conflictos armados internos, las normas, además de ser destinadas a las Fuerzas Armadas del estado, también lo son para los grupos armados organizados. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 establece disposiciones mínimas que deben cumplir las partes que participen de un conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes. La existencia cada vez mayor de conflictos de índole interno (Crocker, 2001: 230-231) exigió que en la Conferencia Diplomática de Ginebra sobre la Reafirmación y Desarrollo del DIH aplicable en los Conflictos Armados (1974-1977) se contemplara como producto un Protocolo específico para los conflictos armados internos (Hernández, 2007: 17).

El referido protocolo desarrolla y completa el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y señala que se aplicará a todos aquellos conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo I; es decir, se aplica a todos los conflictos no internacionales. Sin embargo, este artículo establece que los grupos armados deben cumplir ciertas condiciones: tener una estructura jerárquica bajo la dirección de un mando responsable; tener el control de una parte del territorio que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concentradas; y, aplicar las normas del referido Protocolo. Este mismo artículo establece que no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y disturbios interiores (Protocolo II, artículo 1).¹⁸

En el citado artículo se produce un vacío entre aquellos conflictos armados al interior de un país y los disturbios y tensiones internas.¹⁹ ¿Qué pasa con aquellas situaciones de violencia en donde un grupo tiene una estructura jerárquica y ejerce acciones violentas de manera sostenida y concentrada, pero no tiene control de una parte del territorio? En principio, en este tipo de conflictos no se aplicaría el DIH. Sin embargo, ciertas manifestaciones violentas, así como el uso de la fuerza por parte del estado, y el armamento utilizado en general pueden ser similares a los usados en un conflicto armado; así también las consecuencias humanitarias pueden ser igual o más graves.

Existe una serie de situaciones de violencia que no alcanzan el umbral del DIH, pero con consecuencias humanitarias aún más graves que las de un conflicto armado. Entre ellas

¹⁸ Se cita como ejemplo a los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos similares (Protocolo II, artículo 1).

¹⁹Según la Defensoría del Pueblo del Perú, “Disturbios son los actos de perturbación del orden público, acompañados de actos de violencia. Tensión interna son las situaciones donde existe la posibilidad de que se produzca una situación de disturbio. No se presenta violencia” (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 84)

tenemos: los enfrentamientos étnicos, enfrentamientos al interior de estados fallidos, el terrorismo, la violencia asociada al narcotráfico, las protestas sociales, entre otras. Estas situaciones de violencia interna se caracterizan por violaciones de los derechos más esenciales de la persona. Hay una falta aparente de reglas del derecho internacional claramente aplicables. Estas circunstancias excepcionales se denominan “zona gris” o “zona de sombra” (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223).²⁰

En estos escenarios, denominados también “nuevos tipos de conflictos armados” (Sassòli, 2011: 35), surge una complementariedad entre los derechos humanos y el DIH. El propio Protocolo II, en su preámbulo, anticipa esta relación entre los dos regímenes del derecho internacional público, ya que recuerda que “los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental” (Protocolo II, preámbulo). Sin embargo, en relación a la aplicación en la operaciones, se generan debates por la falta de un marco jurídico claro para que actúen las Fuerzas Armadas y Policía Nacional de un país,²¹ que no tienen normas, instrucciones y reglas claras. Esto dificulta las actuaciones y puede tener como consecuencia violaciones a las normas internacionales que protegen a las personas (Sassòli, 2011: 49-50).²²

Luego del análisis de los ámbitos de aplicación del DIH, en donde se ha identificado una zona gris entre este régimen y el régimen de los derechos humanos, se procederá a examinar los elementos del régimen del DIH, sus principios fundamentales, las normas de origen convencional o consuetudinario, sus reglas y procedimientos de toma de decisiones en las que se convergen los intereses y expectativas de diferentes actores (Salmón, 2004: 25; Pictet, 1998: 73; Flogia, 2006: 6).

Principios

Para Krasner “[l]os principios son creencias de hecho, de causalidad o de integridad moral” (Krasner, 2007: 3). El DIH, como régimen internacional, “tiene principios fundamentales

²⁰En sentido formal, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales no se aplican directamente a las situaciones que no sean de conflicto armado. Sin embargo, en el desarrollo del DIH el hecho ha precedido al derecho y la acción de quienes velan por la protección de las víctimas ha forjado las reglas y los procedimientos que, más tarde, se han refrendado mediante instrumentos internacionales (Swinarski, 1984: 58).

²¹En los estados de excepción o emergencia es común que las fuerzas armadas intervengan en asuntos de seguridad interna, que corresponden en principio a la policía nacional.

²²En relación al análisis jurídico sobre la aplicación del DIH o los derechos humanos, a nivel jurídico. Véase: Sassòli, 2011; y, Iguyovwe, 2010.

de los cuales se derivan las otras nociones” (Pictet, 1998: 73). Sus principios representan el parámetro mínimo de humanidad aplicable en todo tiempo, en todo lugar y en toda circunstancia, por lo que deben ser respetados incluso por aquellos estados que no son parte de los Convenios de Ginebra, dado que expresan la costumbre de los pueblos, y la costumbre internacional constituye una fuente de obligaciones para los estados (Pictet, 1998: 71). Los principios del DIH marcan el espíritu del régimen y guían la interpretación de las normas, reglas y procedimientos (Salmón, 2004: 53-54). Su origen está en “los tratados, la costumbre y principios generales de derecho” (Sassòli y Bouvier, 1999: 112 citados en Ávila y Amores, 2006: 23).

En relación a la clasificación de los principios del DIH, para Salmón (2004: 56) los principios son los de humanidad, distinción y proporcionalidad. Por su parte Sassòli y Bouvier (1999: 112 citados en Ávila y Amores, 2006:23-24) identifican seis principios específicos de DIH: humanidad, necesidad militar, proporcionalidad, distinción, prohibición de causar sufrimiento innecesario, irrelevancia de la diferencia entre *jus in bello* y *jus ad bellum*. Para el presente estudio se detallarán los principios del DIH, de manera complementaria entre los autores citados.

El principio de humanidad consiste en “respetar y dar a todas las personas (combatientes o civiles) un trato humano, entendiéndose que el conflicto armado no es un conflicto entre personas, sino entre estados o grupos armados, por lo que no se hará padecer sufrimientos innecesarios” (Salmón, 2004: 56). Este principio, además, tiene el carácter de fundamental para el DIH e incluso en “los casos no previstos en los convenios internacionales se deberá proceder en consideración al principio de humanidad y los dictados de la conciencia pública” (Ávila y Amores, 2006: 23). Este principio, en su inicio, fue postulado en el Tribunal de Núremberg y también es recogido en el artículo 1, número 2, del I Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra; y, en el preámbulo del II Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra (Ávila y Amores, 2006: 23). Cabe destacar que el régimen del DIH comparte con el régimen internacional de los derechos humanos el principio de humanidad, dado que ambos tienen como razón de ser la protección de la dignidad de los seres humanos. (Salmón, 2007:128).

El principio de distinción establece la obligación de diferenciar entre quienes participan en las hostilidades y los objetivos militares, de las personas que no se encuentran

participando y de los bienes de carácter civil, por lo que se prohíbe cualquier ataque a la población civil o a sus bienes (Salmón, 2004: 54; Ávila y Amores, 2006: 23). Este principio se encuentra en los artículos 47, 48, 57 y 58 del I Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 1977. En consecuencia, “los combatientes deben llevar a cabo medidas de precaución para evitar dañar blancos civiles hasta donde sea factible” (Flogia, 2006:16).

Salmón señala que el principio de distinción engloba también los principios de: objetivo militar, proporcionalidad y necesidad militar.²³ En relación al objetivo militar, solo se puede atacar bienes que, por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar y brinden una ventaja militar. En caso de duda, el I Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra establece que se presumirá que no contribuyen a la acción militar (Salmón, 2004: 54-58).

El principio de proporcionalidad exige que las armas que se utilicen en un conflicto armado deban ajustarse al objetivo militar que se quiere alcanzar; en consecuencia el efecto entre los medios y métodos utilizados en el combate deben guardar proporción con la necesidad estrictamente militar. El principio reconoce que no siempre es posible limitar el daño a los objetivos no militares, es decir que pueden existir daños colaterales. Sin embargo, los combatientes deben prever que los daños a las personas y bienes protegidos, sean de carácter incidental. El artículo 51 del I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, en los números 4 y 5, establece este principio (Salmón, 2004: 54-58; Ávila y Amores, 2006: 23; Flogia, 2006:16-17).

El principio de necesidad militar requiere, por su parte, que las operaciones militares se implementen contra objetivos de relevancia militar. Este principio está señalado en el artículo 54 del I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra (Salmón, 2004: 54-58; Ávila y Amores, 2006: 23).

De este último se deriva el principio de prohibición de causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, mismo que prescribe las armas o modos de combate creadas para ocasionar efectos innecesarios, tales como las minas antipersonal. Otro ámbito contemplado es la protección ambiental, la cual busca impedir la destrucción como método de combate.

²³ En el presente análisis, de conformidad con la clasificación de Sassòli y Bouvier, el principio de objetivo militar se tratará como parte del principio de distinción, no así el de proporcionalidad y necesidad militar. (Sassòli y Bouvier, 1999: 112 citados en Ávila y Amores, 2006: 23).

El I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, en el artículo 35, establece este principio (Salmón, 2004: 59-60; Ávila y Amores, 2006: 23).

Finalmente, el principio referente a la irrelevancia de la diferencia entre el *jus in bello* y *jus ad bellum* señala que el DIH se aplica independientemente de la legalidad o no del conflicto armado, reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 2, número 4, prohíbe el recurso de la guerra como medio para resolver controversias y sólo está facultado el uso de la fuerza como una excepción, bajo premisas específicas que se encuentran establecidas en la misma Carta (Ávila y Amores, 2006: 24). Esto se señala en el preámbulo del I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra.

Normas

Considerando que “las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones” (Krasner, 2007: 3), y que el DIH es un “conjunto de normas cuya finalidad específica es solucionar los problemas de índole humanitario directamente derivados de los conflictos armados y, por razones humanitarias, restringe la utilización de ciertos métodos o medios de combate” (Salmón, 2004: 25), es necesario hacer referencia a los principales instrumentos internacionales que establecen estas normas.

Los derechos y obligaciones del DIH se encuentran en dos ramas distintas: a) derecho de Ginebra, establecido en los cuatro Convenios de Ginebra y sus tres protocolos adicionales, el cual tiene como objetivo proteger a los militares que han dejado de participar en los combates y a las personas que no participan directamente en las hostilidades, por ejemplo, la población civil y la misión médica; y, b) derecho de La Haya, que determina los derechos y las obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones militares y limita la elección de las armas y los medios para usar contra el enemigo (CICR, 2005: 4).

Los principales instrumentos internacionales que integran el DIH son:²⁴

- I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña del 12 de agosto de 1949,
- II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar, del 12 de agosto de 1949,

²⁴El listado completo de los tratados de DIH se puede ver en: http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/party_main_treaties.htm (visitado: mayo 31 de 2012)

- III Convenio de Ginebra sobre el trato debido a los prisioneros de guerra del 12 de agosto de 1949,
- IV Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra,
- Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977,
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977,
- Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, 2005,
- Convención de 1954 de La Haya sobre la protección de los Bienes Culturales en caso de conflictos armados,
- Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas,
- Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales,
- Convención de 1993 sobre Armas Químicas,
- Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal,
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados del año 2000.

La clasificación doctrinaria entre el derecho de Ginebra y el derecho de La Haya, no guarda estrecha relación con los instrumentos internacionales, ya que en los Protocolos adicionales a los convenios de Ginebra del año 77, se contemplan tanto la protección a las personas que no participan directamente en las hostilidades, así como la regulación del comportamiento de los combatientes; de esta manera, tiende a desaparecer la distinción entre el derecho de Ginebra y el de La Haya (Flogia, 2006:14-16).

Reglas

Según Krasner “Las reglas son prescripciones y proscipciones específicas para la acción” (Krasner, 2007: 3). En el caso del DIH, la acción es el combate armado, por lo que las reglas establecen las prescripciones y proscipciones para la conducción de hostilidades. En relación a las reglas de conducta para los conflictos armados de carácter internacional e

interno, a nivel táctico se deben aplicar varios principios y códigos de conducta internacionalmente reconocidos establecidos en los cuatro Convenios de Ginebra y en el denominado derecho de la Haya. Ésta debe ser la base de la formación táctica de los combatientes (Klenner, 2000: 661).

En virtud del DIH, a nivel táctico el CICR ha propuesto a líderes militares ciertas reglas de conducta para el combate, mismas que deben incorporarse en la formación de su área de responsabilidad para ser cumplidas y hacerlas cumplir: “El respeto de estas reglas fortalece su solidaridad, su espíritu de lucha y su disciplina. Todas estas reglas permiten que, una vez concluido el conflicto, se pueda vivir una vida libre y digna” (Klenner, 2000: 661). Klenner cita a las siguientes reglas de comportamiento:

- a) Concentrarse en ubicar y combatir al enemigo y en ninguna circunstancia atacar a la población civil;
- b) No matar ni torturar a personas que hayan caído durante el combate;
- c) Proteger a los prisioneros de guerra y a los internados;
- d) No atacar a personas ni objetos que porten el emblema de la cruz roja o de la media luna roja o cristal rojo;
- e) Respetar los bienes ajenos;
- f) Respetar la bandera blanca que ondea como señal de que el enemigo quiere negociar o rendirse;
- g) Nunca recurrir a la toma de rehenes;
- h) Destruir sólo en la proporción absolutamente necesaria para cumplir con la misión;
- i) Nunca reclutar personas menores de 15 años y procurar reclutar únicamente personas mayores de 18 años;
- j) Tener especial cuidado al usar minas o armas trampa;
- k) Dar un trato humano a quienes estén en su poder como prisioneros de guerra, personas privadas de libertad o población civil; y,
- l) Apoyar todas las medidas tendientes a mantener la disciplina en su unidad operacional (Klenner, 2000: 661-662).²⁵

El incumplimiento de estas reglas puede ser objeto de sanción en un proceso judicial. Tal es el caso de Nicaragua contra los Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia, relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, donde se juzgó las violaciones del DIH cometidas por el grupo armado denominado Contras, según las reglas aplicables a los conflictos armados no internacionales (Corte Internacional de Justicia, 1986: párr. 1). Con este antecedente, cabe esbozar los procedimientos de toma de decisiones que establece el DIH como régimen internacional.

²⁵ Ver Anexo 1: Reglas de comportamiento.

Procedimientos de toma de decisiones

Los procedimientos de toma de decisiones constituyen “las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Krasner, 2007: 3). El DIH destaca los siguientes medios para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas: preventivos, de control y de represión. Además, como parte del derecho internacional, las decisiones se rigen por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Véase: artículo 1).

Los medios preventivos son: “difusión del derecho humanitario; formación de personal y asesores jurídicos en las Fuerzas Armadas; adopción de medidas legislativas y reglamentarias que permitan garantizar el respeto del derecho humanitario; traducción de los textos convencionales” (CICR, 2005: 30). Durante un conflicto armado, se considera como medio de control a la “intervención de las Potencias protectoras o de sus sustitutos; la acción del CICR mediante la asistencia y protección” (CICR, 2005: 30). Se puede considerar también a la denominada intervención humanitaria como un medio de control.²⁶

La represión constituye la obligación de sancionar las infracciones graves consideradas como crímenes de guerra por medio de tribunales nacionales. Así también se incluye la responsabilidad penal y disciplinaria de los superiores y el deber que tienen los jefes militares de reprimir y de denunciar las infracciones. Finalmente, se contempla la asistencia judicial mutua entre estados y con la Corte Penal Internacional en materia penal (CICR, 2005: 30).

El DIH contempla otros medios que pueden ser preventivos, de control o de represión. Éstos son el procedimiento de encuesta, la Comisión Internacional de Encuesta,

²⁶ Los artículos 2-4 y 2-7 de la Carta de las Naciones Unidas proclaman el no uso de la fuerza y la no injerencia de los Estados en los asuntos de los otros Estados. Sin embargo, en la misma Carta hay reiteradas referencias a la igualdad de los pueblos del mundo, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. A ello se debe sumar la existencia del DIH, que tiene por objetivo la protección de la vida humana. A fin de protegerlos, desde 1991 se determina el derecho de injerencia humanitaria si las Naciones Unidas considerasen que hay una amenaza para la paz y seguridad internacional, justificándose una intervención de humanidad (David, 2008: 402). En el año 2004, un grupo de personalidades de alto nivel señaló que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger y que el Consejo de Seguridad puede autorizar la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas a gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones al DIH (David, 2008: 413-414). El 24 de octubre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución (A/RES/60/1) adoptó el documento final de la cumbre mundial del año 2005. Dos párrafos principales (138 y 139) de referido documento otorgaron un peso político a la noción de Responsabilidad de Proteger. Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas incluyó, en su resolución 1674 (28 de abril de 2006) sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, una reafirmación a los párrafos 138 y 139 del documento final de la cumbre mundial del 2005. El 14 de septiembre de 2009, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la primera resolución sobre la Responsabilidad de Proteger (A/RES/63/308). (Véase: <http://www.responsibilitytoprotect.org>)

los procedimientos de examen relativos a la aplicación y a la interpretación de las disposiciones del derecho; y, la cooperación con las Naciones Unidas. También se reconoce la presión que pueden ejercer otros actores para que se aplique el DIH como la diplomacia, los medios de información y la opinión pública (CICR, 2005: 30).

Por otro lado, cabe destacar que los Convenios de Ginebra y sus protocolos se rigen por la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, donde se establece que la adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los estados participantes en su elaboración o en una conferencia internacional, mediante votación favorable de la mayoría de dos tercios de los estados presentes y votantes, a menos que esos estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente (véase: artículo 9).

En relación a la posibilidad de enmienda, los Convenios de Ginebra de 1949 no establecen alguna norma específica, por lo que, de conformidad con la norma general de la Convención de Viena, podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. El procedimiento que se establece es que toda propuesta de enmienda debe ser notificada a todos los estados contratantes. Cada uno de los cuales tendrá derecho a participar en la decisión sobre las medidas que haya que adoptar con relación a tal propuesta; y, en la negociación y la celebración de cualquier acuerdo que tenga por objeto enmendar el tratado (artículos 39 y 40).

En el caso de los protocolos adicionales, éstos establecen un procedimiento particular, lo cual está permitido en la Convención de Viena (artículo 40). Los Protocolos Adicionales establecen que:

Toda Alta Parte Contratante podrá proponer una o varias enmiendas al presente Protocolo. El texto de cualquier enmienda propuesta se comunicará al depositario, el cual, tras celebrar consultas con todas las Altas Partes Contratantes y con el CICR, decidirá si conviene convocar una conferencia para examinar la enmienda propuesta. El depositario invitará a esta conferencia a las Altas Partes Contratantes y a las Partes en los Convenios, sean o no signatarios del Protocolo (Protocolo Adicional I, artículo 97; Protocolo Adicional II, artículo 24).

Es decir por medio de una conferencia de los estados partes del régimen del DIH se pueden realizar modificaciones a los Protocolos. Sin embargo previo a ello se realizan consultas a los estados partes y al CICR.

Al analizar los procedimientos de toma de decisiones en el régimen del DIH, se puede ver el rol que tienen los diferentes actores, de manera particular el rol que tiene la Cruz Roja, quien debe ser consultada en caso de proponerse una enmienda, por lo que continuación se detallarán los principales actores de este régimen internacional y, de manera particular, se analizará el rol del Movimiento de la CR y MLR. Cabe destacar que en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja participan los representantes de los componentes del Movimiento y los representantes de los estados partes de los Convenios de Ginebra.²⁷

Actores

Para Krasner, en los regímenes internacionales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner, 1982: 3). Bajo una aproximación epistemológica constructivista, es fundamental el análisis de los intereses de los actores para comprender la construcción de las realidades sociales, enfatizando que las ideas y los procesos comunicativos definen, en primer lugar, qué factores materiales son percibidos como relevantes, y cómo éstos influyen en la comprensión de los intereses, preferencias y las decisiones políticas (Risse y Sikkink, 1999:6-9).

En el régimen del DIH los principales actores son los estados, ya que son “creadores y destinatarios del Derecho Internacional” (Salmón, 2007: 29). Sin embargo, también desempeñan un papel importante los organismos intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a nivel regional la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁸. También participan dentro del régimen organizaciones no gubernamentales, entre las cuales se puede nombrar a Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional y Human Rights Watch, entre otras.²⁹

Si bien los diferentes actores tienen una presencia en el régimen del DIH, bajo el concepto de comunidad epistémica, se debe prestar atención a aquellos actores que tienen la capacidad de ejercer influencia por medio de la distribución de ideas, por lo que pueden

²⁷ Este punto será desarrollado en la sección 2.4.

²⁸ Cabe aclarar que el régimen del DIH es de carácter universal, donde los regímenes regionales son actores del régimen universal. Como se evidenciará en los capítulos 3 y 4, la OEA promueve la implementación del régimen universal por medio de resoluciones, eventos, etc., sin que esto signifique que se crea un régimen regional del DIH.

²⁹ Para mayor detalle acerca del rol de las ONG en el DIH, Véase: Weissbrodt (1987).

incidir en las formas de comportamiento y en las agendas de los estados (Haas, 1992: 3). En consecuencia, estos actores “pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales” (Adler, 1992: 343). Tal es el caso del Movimiento de la CR y MLR en el régimen del DIH. Este actor ocupa un rol fundamental y exclusivo en el régimen del DIH, dado que tienen un mandato convencional; asimismo, ayuda a los estados a identificar cuáles son o deberían ser sus intereses, preferencias y objetivos (Risse y Sikkink, 1999:6-9). Al mismo tiempo, la Cruz Roja cuenta con la autoridad moral, porque que representa principios del bien común en las relaciones internacionales (Habermas, 2010 : 22). A partir de esta autoridad moral cabe un análisis específico de la Cruz Roja como comunidad epistémica del régimen del DIH, en la distribución de ideas e incidencia en las formas de comportamiento y agendas de los estados (Haas, 1992: 3).

II.2. Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja

El Movimiento Internacional de la CR y MLR inició en 1863 en Ginebra, donde un grupo de ciudadanos suizos, conjuntamente con su ideólogo, Henry Dunant, dieron vida a una de las ideas planteadas en el libro *Un recuerdo de Solferino* (Dunant, 1862): la creación de grupos de socorro voluntario que se prepararan en tiempos de paz para actuar en tiempos de guerra y auxiliaran a los heridos. A partir de ello nació el CICR. Posteriormente, y de manera progresiva, se fundaron en el mundo Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en cada país.³⁰ Hoy llegan a 187 y se han asociado en la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja³¹ (la Federación). El Movimiento de la CR y MLR es una organización compleja. No es una organización intergubernamental porque no está constituida por estados y tampoco es una organización no gubernamental (ONG)

³⁰ En 1876 debido a factores culturales el Imperio Otomano utilizó por primera ocasión la Media Luna Roja como emblema protector; en la actualidad lo utilizan países de origen musulmán. Los Convenios de Ginebra reconocen tres emblemas protectores: la cruz roja, la media luna roja y el león y sol rojos; sin embargo, este último no es usado desde el 4 de septiembre de 1980, cuando Irán, único país que utilizaba el león y sol rojos comunicó a Suiza, Estado depositario de los Convenios de Ginebra, la adopción de la media luna roja (I Convenio de Ginebra, artículo 38). En el año 2005 se adoptó el III Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, en el cual se incluye el cristal rojo como emblema protector. Actualmente, Israel es el único país que utiliza este emblema

³¹ En 1919, después de la primera guerra mundial la Sociedades Nacionales crearon la liga de la Sociedad de la Cruz Roja y Media Luna Roja (Forsythe, 1976: 610), en 1990 cambiaron la denominación por la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

porque tiene su origen y mandato en convenios internacionales, por lo que ciertos autores la consideran un híbrido (Forsythe, 1976: 609; Cook y Letts, 2008:107; Flogia, 2006: 18-19).

No obstante, se lo puede considerar como parte de la sociedad civil transnacional porque es un actor sin fin de lucro que tiene autonomía en las relaciones internacionales (Jönson, 2010: 31); además, se lo puede comprender como un “conjunto de redes transnacionales de actividades organizadas por grupos o individuos, creadas a fin de proporcionar ciertos servicios, influenciar y mejorar la sociedad en su conjunto, sin ser parte del gobierno o de las empresas” (Jorgensen, 1996: 36). Tampoco está limitado por las fronteras estatales ni por el sistema estatal (Lipschutz, 1996: 104). Cada instancia del Movimiento tiene un mandato específico, el mismo que se encuentra establecido en el Estatuto del Movimiento de la CRyMLR (Estatuto de la CR y MLR), así como en el Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Acuerdo de Sevilla).

Sociedades Nacionales

Las Sociedades Nacionales desempeñan tareas humanitarias, de conformidad con sus estatutos y la legislación nacional. Así, apoyan a los poderes públicos en sus tareas humanitarias según las necesidades específicas de la población del respectivo país para prevenir las enfermedades, mejorar la salud y aliviar el sufrimiento humano mediante sus programas en favor de la comunidad en ámbitos como la educación, la salud, el desarrollo y el bienestar social. Las Sociedades Nacionales de Cruz Roja y Media Luna Roja tienen un rol y estatus especial como auxiliares de los estados principalmente en asuntos humanitarios. Bajo ese estatus no son una ONG, ni son parte del estado; tienen una posición única entre los dos (Meyer, 2010: 70-71).

Además, las Sociedades Nacionales apoyan a las autoridades públicas en la entrega de socorros de urgencia y otros servicios en favor de las víctimas de los conflictos armados, de conformidad con los Convenios de Ginebra, así como en favor de las víctimas de los desastres naturales y de otras situaciones de urgencia que requieran su asistencia. En relación al DIH, ayudan al respectivo gobierno a difundirlo y toman iniciativas en este ámbito. También colaboran con las autoridades gubernamentales para hacer respetar el DIH

y para lograr la protección de los emblemas distintivos reconocidos en los Convenios de Ginebra y en sus protocolos adicionales (Estatuto de la CR y MLR, artículo 3).

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja

La Federación está integrada por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Su finalidad es “inspirar, estimular, facilitar y ampliar continuamente y en todas sus formas la acción humanitaria de las Sociedades Nacionales, para prevenir y aliviar los sufrimientos humanos y para contribuir, así, a mantener y a promover la paz en el mundo” (Estatuto de la CRy MLR, artículo 6.3).

La Federación es la responsable de coordinar la asistencia en caso de desastres y promover el desarrollo de las Sociedades Nacionales, específicamente en catástrofes naturales o tecnológicas y otras situaciones de urgencia y de desastre en tiempo de paz que requieran recursos superiores a los disponibles en la Sociedad Nacional. También actúa en las situaciones en que se haya logrado el restablecimiento general de la paz y, consecuentemente, ya no se necesite la intervención del CICR, pero las víctimas, en especial las personas refugiadas, sigan necesitando socorro durante un período posterior al conflicto, por lo que debe trabajar de manera coordinada con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.³² En relación al DIH, la Federación debe ayudar al CICR para alcanzar la promoción y el desarrollo de este régimen (Acuerdo de Sevilla, artículo 5.3.2; Estatuto de la CR y MLR, artículo 6; Forsythe, 1976: 610).

Comité Internacional de la Cruz Roja

El CICR es “el canal institucional por excelencia del régimen que conforma el derecho internacional de los conflictos armados” (Flogia, 2006: 19). Es una asociación privada creada bajo el Código civil suizo, que existe además de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Suiza. Dentro del Movimiento, el CICR es el responsable de intervenir ante las situaciones de conflictos armados internacionales y no internacionales, de disturbios internos y de sus consecuencias directas, hasta que se haya logrado el restablecimiento

³² Para mayor información sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados puede visitar su sitio web: <http://www.acnur.org>.

general de la paz e identifica escenarios en los conflictos armados que no se encuentran regulados por el DIH. Consecuentemente, el CICR ocupa un espacio único en el ámbito de la gobernanza internacional. Tiene un rol central en el desarrollo, mantenimiento y protección del DIH a través de su constante presencia en los campos de batalla (Cook y Letts, 2008:107; Forsythe, 1976: 610; Acuerdo de Sevilla, artículo 5.3.1).

Por la autoridad que le confiere el DIH al CICR en los Convenios de Ginebra, es su responsabilidad asegurar que el DIH sea un legítimo y efectivo marco para el alivio del sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados (Cook y Letts, 2008: 107). El cometido del CICR es “seguir la evolución de los conflictos; organizar consultas con miras a cerciorarse de las posibilidades de llegar a un acuerdo por lo que atañe a nuevas normas y elaborar proyectos, a fin de presentarlos en las conferencias diplomáticas para su aprobación” (Flogia, 2006: 18-19). El CICR recuerda a los estados su responsabilidad de proteger a las personas que no participan o han dejado de participar en los conflictos armados (Karns y Mingst, 2004: 51).

Para ello el CICR realiza la denominada “diplomacia humanitaria”, la cual consiste en hacer lobby con gobiernos, autoridades y otros actores para adoptar y observar el DIH y para aceptar el desarrollo del mismo en nuevos aspectos (Cook y Letts, 2008: 108). Un ejemplo de ellos es que la XXIX Conferencia Internacional estuvo precedida por intensos preparativos diplomáticos. El grupo de apoyo para la Conferencia, el CICR, la Federación y la Comisión Permanente se reunió en 36 ocasiones con el objetivo de asesorar a las organizaciones de acogida y al futuro presidente de la Conferencia sobre cuestiones tanto de fondo como de procedimiento y participación. También se celebraron, en los meses previos a la Conferencia, numerosas reuniones, entre los miembros del grupo de apoyo y representantes de varias misiones permanentes (Bugnion, 2007).

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

La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la más alta autoridad deliberante del Movimiento. Agrupa a los representantes de los componentes del Movimiento y a los representantes de los estados partes de los Convenios de Ginebra. En esta instancia se examinan cuestiones humanitarias de interés común y se toman decisiones

al respecto mediante resoluciones. Los miembros de la Conferencia Internacional determinan los temas que se tratan en ella, la naturaleza de sus debates y el alcance de sus decisiones. Una característica casi única entre las instancias internacionales es que la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reúne a las instituciones surgidas de la iniciativa privada (CICR, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Federación) así como los estados Partes de los Convenios de Ginebra (Bugnion, 2009: 332).³³

Si bien el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja constituyen esencialmente una asociación internacional de índole no gubernamental, la participación de los representantes gubernamentales otorga a la Conferencia Internacional un estatuto mixto, privado y público a la vez, donde los estados partes de los Convenios de Ginebra son miembros plenos de la Conferencia (Bugnion, 2009: 335; Forsythe, 1976: 611). En este sentido, los estados han desempeñado un papel importante, particularmente en los siguientes ámbitos:

- a) desarrollo del DIH: la Conferencia ha contribuido a todas las etapas del desarrollo del DIH, gracias a que constituye un importante espacio donde el Movimiento y los estados han trabajado en propuestas y resoluciones que implican un desarrollo del DIH;
- b) respeto al DIH: cada Conferencia permite un diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los estados en el ámbito del cumplimiento del derecho humanitario;
- c) desarrollo de la acción humanitaria y la articulación de la acción de los componentes del Movimiento y la de los estados (Bugnion, 2009: 366; Kupfer y Stein, 2004: 107-118).

El Movimiento, por su parte, otorga gran importancia a la participación de los estados en la Conferencia Internacional y considera que ello es un aspecto esencial de su especificidad, de su estatuto y de la eficacia de la acción que lleva a cabo (Bugnion, 2009: 366; Kupfer y Stein, 2004: 107-118). A pesar de esta proximidad, en las relaciones entre la Cruz Roja y los estados han existido enfrentamientos.³⁴ Sin embargo, no son comunes estos hechos, ya

³³El único organismo que presenta una composición comparable es la Conferencia Internacional del Trabajo, que reúne a los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, así como a las federaciones de sindicatos y de empleadores de esos países (Bugnion, 2009: 332).

³⁴ En 1969, Nigeria derribó un avión del CICR, declaró persona *non grata*, al delegado regional del CICR y finalizó las actividades de coordinación. También, en 1970, Grecia finalizó de manera unilateral el acuerdo de sede con el CICR (Forsythe, 1976: 619-620).

que generalmente existe una relación de cooperación. Esta dependencia es aún más evidente en el escenario de un conflicto armado donde la Cruz Roja tiene un mandato específico. Por otro lado una actitud negativa por parte de un estado hacia la Cruz Roja podría también ser objeto de desprestigio en la comunidad internacional (Forsythe, 1976: 620-621). En el marco de esta compleja relación es necesario analizar los intereses de la Cruz Roja.

Intereses de la Cruz Roja

En relación a los intereses de la Cruz Roja, se dice que éstos responden a los de occidente, porque es donde fue fundada. Además, las Sociedades Nacionales más activas son las de occidente y, en el caso del CICR, los mayores contribuyentes también (Forsythe, 1976: 622-624).³⁵ Sin embargo, esta afirmación es incompleta, ya que las ideas compartidas se pueden encontrar en los documentos de asociación, en este caso el Estatuto del Movimiento (Finnemore, 1996: 330), donde se establece que el rol de la Cruz Roja se guía bajo sus siete principios fundamentales: humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia, unidad, carácter voluntario y universalidad.³⁶ Cabe destacar que, pese a la similitud en ciertos términos, estos principios no son los mismos que los del régimen del DIH; son los que guían al Movimiento, no al régimen. Los cuatro primeros principios nos permiten realizar una lectura de los intereses de la Cruz Roja, donde prevalece la independencia frente a los poderes estatales.³⁷

³⁵ En el año 2010, los principales contribuyentes son los Estados Unidos (262*), la Unión Europea (111*), Suiza (110*), el Reino Unido (78*), Suecia (67*), Noruega (46*), Japón (38*).* cifras en millones de francos suizos. Esta información es pública. Se encuentra en el sitio web oficial: www.icrc.org (visitado: 7 de Julio de 2012)

³⁶ La XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja estableció estos siete principios fundamentales, los cuales guían la actuación del Movimiento de la CR y MLR.

³⁷“Humanidad: El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Neutralidad: Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Imparcialidad: No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Además, la Conferencia Internacional, con la participación de todos los gobiernos de los países partes, es la instancia que aprueba los Estatutos del Movimiento, en el que se establecen los mandatos específicos de cada institución. La Conferencia, mediante resoluciones, también puede asignar mandatos o responsabilidades específicas al CICR, la Federación o las Sociedades Nacionales (Peytrignet, 1994: 102). Si bien los estados participan en la aprobación de los Estatutos, solo los tres componentes del Movimiento son quienes aprueban su estrategia en el Consejo de Delegados, el cual está compuesto estrictamente por el CICR, la Federación y delegaciones de las Sociedades Nacionales (Estatuto de la CR y MLR, artículos 12-15).

Como muestra de esta independencia de los estados occidentales, se puede señalar que, en los diferentes escenarios, estos estados han aceptado la supervisión del CICR. Por ejemplo, en Vietnam y en Guantánamo, el tratamiento a los prisioneros de guerra por parte de los Estados Unidos ha sido observado por el CICR. Además, no solo los países de occidente apoyan económicamente al Movimiento de la CRyMLR y se debe tener presente que es un movimiento con 187 Sociedades Nacionales a nivel mundial (Forsythe, 1976: 622-624).³⁸

El derecho internacional otorga al Movimiento, y de manera particular el DIH al CICR, una autoridad cuasi-supranacional porque pueden realizar supervisión a los estados. Sin embargo, las actividades de la Cruz Roja se pueden desarrollar solo si son aceptadas por los estados por medio de los convenios internacionales. Este tema es más sensible aún cuando el CICR, de acuerdo a su mandato, interviene en situaciones internas de los estados, sea un conflicto armado interno o disturbios internos. En esos escenarios la actuación del CICR se ve limitada, en primer lugar, porque las normas del DIH en relación a los conflictos armados internos se restringen al artículo 3 común a los cuatro Convenios de

Independencia: El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento” (Estatuto de la CR y MLR, preámbulo)

³⁸ La República Islámica de Irán ejecuta los proyectos de cooperación internacional relacionados con la salud por medio de la Media Luna Roja Iraní. Por ejemplo, en virtud del Memorando de Entendimiento en materia de salud entre el Ministerio de Salud Pública del Ecuador y el Ministerio de Salud de la República Islámica de Irán, suscrito en Quito el 9 de septiembre de 2011, el cual establecía el marco de cooperación; el 11 de septiembre de 2011 se firmó un Memorando de Entendimiento entre la Sociedad de la Media Luna Roja de la República Islámica de Irán y el Ministerio de Salud Pública de la República del Ecuador, en el que se coordina la ejecución de actividades en materia de salud.

Ginebra y al II Protocolo adicional. En relación a los disturbios internos, éstos no son regulados por el DIH, por lo que se supeditan a las leyes nacionales, limitando así la participación del CICR a la legislación nacional y las normas de derechos humanos. Es decir, cuenta con un mandato estatuario, como se señaló anteriormente, pero sin normas internacionales específicas como las que existen en el régimen del DIH (Forsythe, 1976: 628). Salmón señala que, al no existir instrumento internacional que se ocupe de las situaciones de disturbios y tensiones internas, es el derecho a la iniciativa humanitaria del CICR, establecido en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el artículo 5 de los Estatutos del Movimiento de la CR y MLR, el que proporciona la base jurídica para las acciones humanitarias en este contexto, en donde el CICR brinda asistencia a pesar de la falta de un convenio internacional (Salmón, 2001: 69).

Pese a ello, el rol neutral de la Cruz Roja ha prevalecido en los diferentes contextos.³⁹ Tal es el caso de América Latina, donde, a decir de Forsythe, la Cruz Roja ha tenido un fuerte impacto en conflictos de índole político. La independencia de la Cruz Roja es aún más fuerte a nivel internacional porque los gobiernos no pueden dictar políticas al CICR o a la Federación.⁴⁰ Como se señaló anteriormente, el CICR hizo informes muy críticos ante la situación de las personas detenidas en Vietnam y Guantánamo. También, el CICR ha realizado informes sobre violaciones flagrantes al DIH o a los principios humanitarios reconocidos. En principio éstas tienen el carácter de confidenciales; sin embargo, frente a graves violaciones, se han realizado declaraciones e informes de carácter general (Forsythe, 1976: 611, 613, 629).

El Movimiento de la CR y MLR, en el marco de los principios fundamentales que lo guían, goza de mucha aceptación en la opinión pública, y de manera particular, entre ciertas élites políticas. El mayor nivel de aceptación por eficacia e integridad es en el ámbito de la protección y asistencia a los detenidos, algo más baja en relación a la asistencia a los civiles

³⁹ Por ejemplo la Unión Soviética aceptó la inspección del CICR a los buques que viajaban a Cuba, durante la crisis de los misiles. Otro caso paradigmático, constituye el rol que han desempeñado las Cruces Rojas de las Coreas y el CICR en el diálogo sobre temas sensibles entre los Estados (Forsythe, 1976: 623).

⁴⁰ Por su parte la Federación es el principal promotor del Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (1995). En su parte sustantiva recomienda a los gobiernos donantes reconocer y respetar la labor independiente humanitaria e imparcial de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.

en masa, y los esfuerzos a favor del desarrollo del derecho, de manera particular el DIH, el cual tiene un proceso lento y reactivo (Forsythe, 1976: 616-617).

Otra crítica que se hace a la Cruz Roja es que no trabaja lo suficiente por los derechos humanos y no es políticamente hábil en su relacionamiento con los estados, ya que hay una percepción de que oculta los problemas humanitarios a favor de los intereses de ciertos estados, como, por ejemplo, Estados Unidos. Frente a esta crítica la Cruz Roja afirma que el no entrar en conflicto con las autoridades gubernamentales le permite dar una respuesta humanitaria a una situación y también a situaciones futuras. Por ello utiliza el diálogo confidencial con las autoridades como mecanismo para que se brinde protección a la dignidad humana. Eso es lo que le distingue de las instituciones activistas de derechos humanos, quienes no se concentran en la acción en un país determinado, por lo que no se preocupan de la aceptación para brindar protección y asistencia en conflictos futuros (Forsythe, 1976: 618).

La posición de la Cruz Roja, si bien no elimina todas las críticas, tiene un apoyo considerable en la opinión pública, ya que se considera que, en caso de conflicto armado, ella y principalmente el CICR pueden proteger y ayudar a las personas, establecer la comunicación entre individuos y estados, y hacer una contribución a la solución de las diferencias, en una forma única y bajo un mandato estrictamente humanitario, característica de la cual no gozan otras instituciones. De esta manera, la Cruz Roja ha alcanzado un equilibrio, adoptando un enfoque de cooperación con los gobiernos y no de confrontación, pero al mismo tiempo ha establecido mecanismos para que los estados cumplan las normas del DIH. Incluso en el escenario de un conflicto armado, la Cruz Roja ha tratado de ser un asesor legal amigable más que un policía. En otras situaciones, la Cruz Roja se ha presentado como un complemento de la autoridad pública y no un competidor. Así, la Cruz Roja ha intentado llegar a un acuerdo con los estados y ha tratado problemas de índole humanitaria, de manera conciliatoria (Forsythe, 1976: 613, 617).

II.3. Cruz Roja y el desarrollo del DIH

Bugnion señala que la mayor contribución de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al progreso de la humanidad es el impulso dado al desarrollo del

régimen del DIH. De hecho, cada una de las etapas de ese desarrollo se ha beneficiado de la posición adoptada por la Conferencia (Bugnion, 2009: 345).

El CICR no sólo ha presentado en cada Conferencia Internacional un informe sobre sus actividades, sino que también ha aprovechado ese foro de diálogo entre los componentes del Movimiento y los estados para hacer un balance de la aplicación del DIH. La declaración del presidente del CICR siempre ha sido uno de los momentos más relevantes de la Conferencia Internacional, que a menudo ha dado lugar a debates dentro de la Conferencia, sobre todo cuando se han analizado situaciones específicas, como, por ejemplo, el caso de la ocupación de Israel en Palestina. En efecto, algunas delegaciones han aprovechado la ocasión del informe de actividades del CICR para denunciar las violaciones cometidas contra las normas humanitarias por determinado estado (Bugnion, 2009: 362).

El CICR, por su parte, otorga gran importancia a esta oportunidad de dialogar con los estados respecto de la aplicación del DIH. Aunque las resoluciones que la Conferencia puede aprobar al respecto no son obligatorias para las partes en el conflicto, constituyen una toma de posición de la comunidad internacional que las partes deben tener en cuenta. Según Bugnion, un llamamiento de la Conferencia Internacional con miras a respetar el DIH no puede dejar indiferente a nadie, sobre todo si es aprobado por unanimidad (Bugnion, 2009: 362).

El mayor impacto que ha tenido la Cruz Roja a nivel normativo es el impulso a los convenios internacionales, trabajo realizado desde 1863, así como el nivel de cumplimiento que se ha logrado respecto a las normas humanitarias. El desarrollo alcanzado por el DIH tiene al Movimiento de la CR y MLR, y en mayor medida al CICR, como responsable de los cambios (Forsythe, 1976: 626-627). En relación al desarrollo del DIH, todos los proyectos presentados por el CICR han sido aceptados, con excepción de uno, el referente a las armas nucleares el cual fue presentado después del ataque a Hiroshima y Nagasaki (Bugnion, 2009: 345).⁴¹

⁴¹ En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, el CICR preparó un “Proyecto de Convenio con Reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra”. Una de sus finalidades era “establecer las precauciones que deben tomarse en los ataques y prohibir los bombardeos de zona, así como el uso de armas cuya acción nociva –especialmente por diseminación de agentes incendiarios, químicos, bacteriológicos, radioactivos u otros– pudiera extenderse de una manera imprevista o quedar, en el espacio o en el tiempo, fuera del control de los que las emplean, con lo que pondrían en peligro a la población civil” (Bugnion, 2009: 346).

II.4. Conclusiones

La teoría de regímenes internacionales, como marco teórico desarrollado en el capítulo anterior, brinda elementos para el análisis de diferentes *issue areas*, donde se manifiesta el acuerdo entre los actores. Los conflictos armados constituyen un *issue area* en el que el Derecho Internacional Humanitario establece principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en los que convergen los intereses de los actores.

Como se evidenciará en el caso de Perú, en el régimen del DIH, la Cruz Roja y, de manera particular, el CICR, tienen un rol único en la dinámica de las relaciones internacionales, ya que son actores no estatales que influyen directamente en el régimen. Su credibilidad y presencia en los diferentes escenarios de violencia les confieren una autoridad moral en el ámbito de los conflictos armados y otras situaciones de violencia. Por lo tanto, al analizar el caso de Perú, también se debe analizar el rol de la Cruz Roja.

Cabe mencionar que el único principio del DIH de carácter general para los conflictos armados, establecido de manera formal en el primero y segundo Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra es el de humanidad. Los otros principios del DIH se encuentran establecidos tan solo en el I Protocolo, por lo que a nivel normativo solo se aplicarían a los conflictos armados internacionales. Consecuentemente el principio de humanidad es la piedra angular de este régimen.

Las normas humanitarias, establecidas por Henry Dunant y recogidas en el primer Convenio de Ginebra, responden a un momento histórico en la construcción de los estados-nación (siglo XIX). Regulan el equilibrio entre la necesidad militar y política frente a la humanización de los conflictos armados (Leader, 2000:11). Desde una lectura del desarrollo del régimen del DIH, se infiere que las normas del DIH se han modificado de manera reactiva frente a los cambios que ocurren en la sociedad.⁴²

En consecuencia cabe la pregunta ¿Qué reglas y procedimientos de toma de decisiones se implementan cuando los escenarios de violencia no alcanzan los parámetros que exige el régimen del DIH para la calificación de un conflicto armado? Esta pregunta se debe responder teniendo presente que estas situaciones de violencia interna están

⁴² Cabe destacar que esta cualidad no se restringe al DIH. Muchos campos del derecho responden a necesidades específicas. Por ejemplo, la ley de tránsito se dicta luego de detectar problemas en la movilidad, accidentes, robos, etc.

caracterizadas por violaciones de los derechos más esenciales de la persona. Estas circunstancias excepcionales se denominan “zona gris o zona de sombra” (Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223 citado en Salmón, 2004: 150); y constituyen el objeto de análisis en el próximo capítulo, para lo cual se abordarán, como caso de estudio, las condiciones existentes y la implementación del DIH en el estado peruano.

Capítulo III: Contextos de violencia e implementación del régimen del DIH en Perú

la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha concluido que la cifra más probable de víctimas fatales en esas dos décadas supera los 69 mil peruanos y peruanas muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del estado [...] las Fuerzas Armadas incurrieron en una práctica sistemática o generalizada de violaciones de derechos humanos y [...] existen fundamentos para señalar la comisión de delitos de lesa humanidad, así como infracciones al derecho internacional humanitario.

Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú.

El régimen del derecho internacional humanitario regula el ámbito de los conflictos armados, los cuales se clasifican en internacionales e internos, como se señaló en el capítulo anterior. Las normas establecidas en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales han regulado estos escenarios. Sin embargo, los principios del DIH y, en particular, el principio de humanidad exigen un trato específico en los diferentes contextos de violencia en donde, se pueden ubicar ciertas situaciones a las cuales diferentes tratadistas las han calificado como “zonas grises” (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223).

Como se señaló en el primer capítulo, un régimen internacional puede cambiar cuando se modifican las condiciones subyacentes o cuando surgen nuevas limitaciones o posibilidades (Kratochwil y Ruggie, 1986: 356-358). Bajo ese enfoque, a fin de caracterizar las condiciones subyacentes de la aplicación del régimen del DIH, en el presente capítulo, como caso de estudio, se describirán los escenarios de violencia que se han registrado en Perú de conformidad con información de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que cubre el período 1980-2000.⁴³ Además se presentarán situaciones específicas de violencia, acontecidas luego de dicho informe, que no alcanzan los parámetros de un conflicto armado, algunas de las cuales se ubican en la denominada “zona gris”. También se analizará cómo el estado peruano ha buscado regular el uso de la fuerza por parte de las

⁴³ La Comisión de la Verdad y Reconciliación fue creada por el Estado peruano en el año 2001. El mandato de esta Comisión era investigar y hacer pública la verdad sobre los veinte años de violencia de origen político iniciados en el Perú en 1980 (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 13)

Fuerzas Armadas en referidos contextos de violencia. Adicionalmente, se describirá el marco institucional de implementación del régimen del DIH, es decir, la Comisión Nacional para la Aplicación y Estudio del DIH del Perú (CONADIH), misma que presenta como particularidad la presencia del CICR, en calidad de observador permanente. Todo esto tendrá el objetivo de identificar el ambiente y factores que puedan cambiar las condiciones del régimen internacional del DIH (cfr: Wendt, 1999: 108).

Considerando que los intereses y preferencias de los actores de un régimen se presentan dentro de la interacción social o derivados de la estructura existente en el ambiente internacional o local (Risse y Sikkink, 1999:6-9; Hay 2002, 24-25), cabe mencionar que, a nivel internacional, en el año 2000, el gobierno de Israel asumió la medida de usar la fuerza letal contra los terroristas, a fin de prevenir actos de terrorismo. Por otro lado el gobierno de los Estados Unidos, si bien no ha asumido formalmente una política en este sentido, ha justificado muertes con el objetivo de prevenir también actos terroristas (Romer, 2010: 1-2). Estos casos reflejan que el ambiente internacional presenta cambios en relación a la regulación de la fuerza en las zonas grises, aplicando principios del régimen del DIH a escenarios que en principio están fuera de su ámbito de aplicación.

Con el fin de problematizar los conflictos armados y las situaciones de violencia e identificar la aplicación del DIH en estos escenarios, en el presente capítulo se presentará en primer lugar los escenarios de conflictos armados registrados en Perú, caracterizando el conflicto armado interno para, luego, constatar los otros contextos de violencia. Posteriormente se identificará la aplicación y estudio del DIH en Perú, describiendo la CONADIH, actor del régimen de DIH y su relación el CICR. Finalmente, se señalará el marco normativo que regula el uso de la fuerza en citados contextos, principalmente en relación a las Fuerzas Armadas, destinatario tradicional del régimen del DIH.

III.1. Conflictos armados y otras situaciones de violencia en Perú

Teniendo presente que Perú es parte de los principales instrumentos del régimen del DIH, este país ha sido actor de diferentes escenarios de conflicto armado, tanto a nivel externo

como interno.⁴⁴ Perú ha tenido conflictos armados internacionales con Ecuador, Colombia, Bolivia y Chile.⁴⁵ Estos contextos, donde se enfrentan estados, configuran conflictos armados internacionales. En consecuencia, para proteger a las personas que no participan activamente en ellos, así como para limitar los métodos y los medios para conducir las hostilidades se aplican las normas establecidas en el régimen del DIH.

Sin embargo, la aplicación del régimen del DIH en el Perú no se ha limitado a los conflictos internacionales. También se han registrado conflictos armados internos, lo cual ha implicado la aplicación de las normas específicas del régimen del DIH. A continuación se bosquejarán los conflictos armados internos que vivió Perú entre los años 1980 y 2000, así como la actual evolución de estos escenarios de violencia y su relación con otras situaciones contemporáneas de violencia, a fin de identificar tanto la aplicación de las normas del régimen del DIH, como las zonas grises en estos contextos.

Conflicto armado interno

A nivel interno, entre los años 1980 y 2000, existió un conflicto armado, en el cual las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se enfrentaron a los grupos Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso (Hurtado, 2006: 2). Este tipo de conflictos, en el régimen del DIH, se regula por las normas establecidas en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el segundo Protocolo Adicional, ya que tenían las siguientes características: los grupos armados tenían una estructura jerárquica bajo la dirección de un mando responsable y controlaban una parte del territorio, donde realizaban operaciones militares sostenidas y concentradas (Protocolo II, artículo 1). Es decir, existía un marco jurídico específico, en el régimen del DIH, que regulaba la protección de personas y que limitaba los medios y métodos en las operaciones armadas.

Sendero Luminoso nace como un grupo político en 1970 en la sierra central del Perú, en el sector de Ayacucho, el cual tiene una alta densidad de población indígena y es

⁴⁴ Perú es parte de: Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977; Convención de 1954 de La Haya sobre la protección de los Bienes Culturales en caso de conflictos armados; Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales y sus Protocolos I, II(enmendado), III y IV; Convención de 1993 sobre Armas Químicas; Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal; y, Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados del año 2000. Véase: Anexo 2.

⁴⁵ Perú y Chile mantienen una disputa limítrofe, la cual sigue un proceso judicial en la Corte Internacional de Justicia

además una zona muy pobre. Sin embargo, el conflicto armado interno en Perú empieza el 18 de mayo de 1980, día en que Sendero Luminoso inició sus acciones armadas contra el estado peruano, mientras se realizaban las elecciones generales, luego de un período de doce años de gobierno militar. En esa ocasión miembros de Sendero Luminoso quemaron urnas del proceso electoral. Luego de este incidente, Sendero Luminoso pasó a ser considerado como un grupo armado de orientación maoísta, liderado por ideólogos intelectuales mestizos de sectores urbanos y de clase media, muchos de los cuales eran profesores en la universidad pública de Ayacucho y de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. De hecho, su líder era Abimael Guzmán quien se desempeñaba como profesor universitario (Hurtado, 2006: 12; Woods; 2010: 53).

El interés de Sendero Luminoso era “la destrucción del estado burgués para construir una [...] nueva sociedad peruana sin clases” (Hurtado, 2006: 12). Este grupo, conformado por estudiantes universitarios y maestros del sector de Ayacucho, reclamaba mejores perspectivas laborales, ya que por experiencias personales, sabían que pese a acceder al sistema de educación superior, eran discriminados por su origen rural y su condición campesina o indígena. Las oportunidades se centraban en las ciudades costeras, principalmente en Lima, la capital del estado peruano y donde se concentra la mayor parte de la población (Hurtado, 2006: 12-13).

En 1984, la situación se volvió más violenta con el surgimiento del MRTA. En enero de 1984, se llevó a cabo el I Comité Central del MRTA. En su análisis de la situación política nacional, el MRTA señalaba que la actividad subversiva de Sendero Luminoso estaba mal conducida y se dirigía a la derrota.⁴⁶ En consecuencia, el MRTA ejecutaría “acciones guerrilleras urbanas” en las ciudades más importantes del Perú y formaría a sus militantes en el campo, todo esto acompañado de propaganda armada para dar a conocer sus objetivos. El MRTA inició sus actividades con el ataque a un puesto policial (Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2003: 388-389).

De este modo, a finales de 1980 el conflicto cubría más del cincuenta por ciento del territorio del Perú. “En la sierra sur central y en la selva de la zona central y norte del país, aparecieron zonas en las que el estado peruano prácticamente había perdido el control y

⁴⁶ Según el informe de la Comisión de la Verdad “hasta entonces el MRTA sólo había registrado acciones en las ciudades de Lima y de Huancayo aunque sin reconocer su autoría” (Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2003: 389)

donde los únicos poderes locales estaban conformados por Sendero Luminoso o el MRTA” (Hurtado, 2006: 13). La violencia generada por el conflicto armado interno, el denominado terrorismo y el tráfico de drogas de la década del 80 originaron la declaración del estado de emergencia en muchas zonas del Perú (Salmón, 2001:74), “focalizándose principalmente en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica-sierra central del Perú- para luego extenderse a otras zonas del territorio, tales como Alto Huallaga en los departamentos de Ucayali, San Martín y otros, con evidentes vinculaciones al narcotráfico” (Vargas, 1995: 207).⁴⁷ Oficialmente, el conflicto armado interno terminó en 1993, con la captura de Abimael Guzmán, quien firmó un acuerdo de paz. Sin embargo, “en algunas zonas de la selva central, especialmente en Huanuco, Tingo María y el Alto Huallaga, algunas facciones que no aceptaban el acuerdo de paz desistieron de deponer las armas” (Hurtado, 2006:20).

Los conatos de violencia armada continuaron hasta el final del siglo XX. De manera general, el conflicto armado interno se manifestó entre 1980 y 2000. Luego de ello el estado peruano creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Hurtado, 2006:4). Sin embargo, la violencia de Sendero Luminoso no se ha detenido. En 2004, de conformidad con el Informe sobre Terrorismo por Países de la Oficina del Coordinador para Contraterrorismo, Sendero Luminoso realizó ataques en zonas remotas del Perú. Frente a estos hechos, los Estados Unidos han levantado su voz de alerta en cuanto al “regreso de Sendero Luminoso” (Woods, 2010: 68). En la actualidad Sendero Luminoso se encontraría conformado por cientos de miembros, quienes se han concentrado en las zonas cocaleras, donde buscan más recursos para sus actividades. Incluso el presidente Alejandro Toledo, a fin de que no hubiera enfrentamientos armados y de alejar a Sendero Luminoso de una reactivación, suspendió varias veces la declaratoria de estado de emergencia en las zonas donde se cree que el grupo está activo (Woods, 2010: 68). Esto último permite concluir que ciertas facciones de Sendero Luminoso tienen control sobre una parte del territorio, el cual constituye uno de los factores que establece el régimen del DIH para el reconocimiento de un grupo armado.

De la revisión de tres informes recientes de la Defensoría del Pueblo del Perú, se desprende que las acciones subversivas están presentes:

⁴⁷ El Estado de excepción será analizado en el punto 2.1. de este capítulo

Informe de junio 2011: a) En la región Huánuco, integrantes de Sendero Luminoso entraron en el sector denominado La Roca, distribuyendo volantes y colocando trapos rojos con la hoz y el martillo. En los volantes, se amenaza de muerte al jefe del Frente Policial Huallaga, quien está al mando de las operaciones antiterroristas en la zona. Además, se señala los apelativos de dos oficiales de la Policía Nacional responsabilizándolos de las principales acciones en contra de Sendero Luminoso. De otro lado, califican como traidores a algunos miembros de Sendero Luminoso que se han arrepentido y los sentencian a muerte. b) En la región del Cusco, miembros de la policía junto al fiscal de turno, hallaron en el patio del local del Ministerio Público una bolsa plástica con una bandera roja impresa con los símbolos de la hoz y martillo, un revólver y panfletos, con amenazas dirigidas a uno de los fiscales e inscripciones subversivas. c) En la región Junín, se informó de la existencia de unidades subversivas en la Facultad de Sociología y Educación de la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP), esto es investigado por la División Contra el Terrorismo (Defensoría del Pueblo del Perú, 2011a: 55).

Informe de diciembre 2011: a) En la provincia de Recuay, se informó que pintas subversivas aparecieron en las paredes de varias viviendas de las comunidades de Alto Perú, Buenos Aires y Yacuchanca; en el distrito de Ticapampa. b) En la región Ayacucho, mediante comunicado oficial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informó que en la tarde del 12 de diciembre fue atacada una patrulla del Comando Especial VRAE⁴⁸ que custodiaba los vehículos del Hospital de Campaña, luego de participar en acciones cívicas realizadas en el distrito de Santa Rosa. Este ataque generó un enfrentamiento, falleciendo una persona y resultando heridas cinco personas. c) En la región Ayacucho, mediante comunicado oficial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informó que cerca del centro poblado de Machente fue atacado el helicóptero FAP N° 626 siendo herido de bala un oficial y otros seis militares presentan heridas leves (Defensoría del Pueblo del Perú, 2011b: 61).

Informe de marzo 2012: a) En la Provincia de Pataz, se informó que en el caserío Asía del distrito de Buldibuyo, los pobladores denunciaron la aparición de banderolas con los símbolos de Sendero Luminoso colocados en los cerros del caserío, los cuales fueron retirados por la Policía Nacional. b) En la Provincia de Satipo, región Junín, mediante comunicado oficial, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas informó que el 1 de abril la base contraterrorista “Mazángaro” fue atacada, resultando heridos dos miembros de Fuerzas Armadas, quienes fueron trasladados a Pichari, siendo atendidos por los médicos del hospital de campaña y luego fueron trasladados al hospital militar central (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012c: 91).

A estos casos se suma el secuestro perpetrado el día lunes 8 de abril de 2012, por parte de miembros de Sendero Luminoso, de 36 trabajadores de empresas mineras en el poblado de Kepashiato, en la provincia de La Convención, región del Cusco, sector que fue declarado

⁴⁸ Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE).

en estado de excepción (Ministerio de Defensa de Perú, 2012a).⁴⁹ Además existe la sospecha de un ataque contra un helicóptero de la Policía Nacional del Perú, mismo que sufrió un incidente en el marco de las operaciones que realizaban las Fuerzas Armadas y la Policía, como consecuencia del cual se produjo la muerte de una oficial, y donde resultaron heridos un militar y un civil (Ministerio de Defensa de Perú, 2012b; El Comercio, 2011). El día 14 de abril se informó que las personas retenidas fueron liberadas. Sin embargo, las autoridades gubernamentales anticiparon que “el Comando Unificado continuaría con las operaciones en la zona de conflicto con el fin de capturar a la columna narcoterrorista responsable del secuestro” (Ministerio de Defensa de Perú, 2012c).

Esta serie de hechos muestra la intensidad de las operaciones por parte del grupo armado y que existe una estructura del mismo, lo cual, sumado al control de una parte del territorio, cumple con los parámetros del DIH de un conflicto armado interno. En esto coincide la Defensoría del Pueblo, quien cita los enfrentamientos entre los grupos narcoterroristas que actúan en la zona del VRAE y las Fuerzas Armadas, como ejemplo de un contexto donde se aplica el régimen del DIH (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 82).

Sendero Luminoso y otras situaciones de violencia

En el sector donde existe un aparente control de Sendero Luminoso, la violencia vinculada al narcotráfico ha aumentado. Así, en diciembre de 2005, fueron asesinados cinco policías en la cuenca del VRAE y ocho policías en la cuenca del Alto Huallaga. También en diciembre de 2006 fueron asesinados en la cuenca del VRAE cinco policías de una unidad antidroga y dos civiles de la Empresa Nacional de la Coca, quienes fueron emboscados durante un operativo. Otro hecho se registró en julio del mismo año, cuando un vocal de la Corte Superior de Lima fue asesinado. Este funcionario meses antes había negado la libertad provisional a integrantes del denominado Cartel de Tijuana. Estos hechos se atribuyen a miembros de Sendero Luminoso (Rospigliosi, 2008: 262).

En la actualidad, de conformidad con los casos citados, se vincula Sendero Luminoso con el narcotráfico. Además, este grupo se encuentra en constantes

⁴⁹ El comunicado del Ministerio de Defensa se refiere a Sendero Luminoso como “delincuentes narcoterroristas”.

enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Parece ser que las dos facciones de Sendero, además de retomar la lucha popular, tienen un financiamiento desde el narcotráfico.⁵⁰ Esto ha causado que el estado diversifique los métodos de erradicación de droga, y que exista un aumento en millones de dólares de la ayuda que Estados Unidos brinda para este objetivo. Para el año fiscal 2010, la administración del presidente Barack Obama entregó casi 199 millones de dólares en ayuda exterior para la lucha antidroga al Perú. A pesar de ello, el grupo maoísta ha sido capaz, una vez más, de infiltrarse en la sociedad rural brindándoles protección y esto ha fortalecido a Sendero Luminoso (Woods, 2010: 70-72). La comunidad internacional, y principalmente los Estados Unidos, cooperan con la lucha antidroga. En el Perú, la cooperación internacional constituye aproximadamente el 90% del presupuesto para el combate a las drogas (Rospigliosi, 2008: 263 – 264). Para Woods, el financiamiento de Estados Unidos a la lucha antidroga peruana permite la resurrección de Sendero Luminoso, revitalizando su rol y su relación con los campesinos, quienes ven en el cultivo de coca como única forma de sobrevivir en un sistema neoliberal (Woods, 2010: 70-72).

Disturbios internos y otras situaciones de violencia

La vigencia de un conflicto armado interno, en el margen del DIH, y su relación con el narcotráfico, su cercanía con sectores sociales históricamente abandonados por el estado, exige describir qué ocurre con los otros contextos de violencia en el Perú. En la actualidad en Perú existen situaciones de violencia que no se configuran como conflictos armados, que podrían situarse en la denominada “zona gris” (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223) y otras situaciones que están claramente fuera del ámbito del DIH. Con información actualizada al 31 de marzo de 2012, el Informe de la Defensoría del Pueblo señala que en Perú existen 237 conflictos sociales, de los cuales 162 están activos (68,4%) y 75 en estado latente (31,6%).⁵¹ Este informe incluye ciertas situaciones, donde participa Sendero Luminoso, algunas de las cuales fueron citadas anteriormente, pero también

⁵⁰ El Sendero Rojo y la facción Gonzalista.

⁵¹ Por conflictos sociales activos se entiende a aquel que es “expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales [...]y[...] conflictos en estado latente es aquel “no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo, donde se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable” (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012b).

incluye disturbios interiores y tensiones internas, las cuales se encuentran bajo el umbral del DIH (Defensoría del Pueblo, 2012b).

En primer lugar se explorará el caso del narcotráfico, el cual se relaciona en ciertas zonas con miembros de Sendero Luminoso. Revisando el ambiente internacional, en relación al tráfico de drogas, cabe destacar que, según estimaciones de las Naciones Unidas, el tráfico de cocaína genera unos 71.000 millones de dólares al año (ONUDD, 2005: 127). En el escenario local, en la zona peruana de producción, un kilogramo de pasta básica de cocaína se vende en 64.000 dólares a los narcotraficantes, quienes se encargan del transporte desde el sitio de producción. Consecuentemente, el productor tiene la facilidad de entregar la mercancía en el lugar de producción. Con este precio y esta facilidad de entrega ningún producto agrícola puede competir. Además, la coca es muy resistente y se cosecha tres o cuatro veces al año, aspecto que mejora con la incorporación de tecnología y químicos. A pesar de los proyectos de cooperación internacional, anteriormente señalados, la producción de droga se ha multiplicado por cinco. Por ejemplo una hectárea de coca cultivada con métodos tradicionales producía 700 u 800 kilogramos al año; en la actualidad, debido a la incorporación de tecnología y químicos, esa misma hectárea puede producir hasta 4.000 kilogramos al año (Rospigliosi, 2008: 260, 268).

Por otro lado, cabe mencionar que en los sectores cocaleros se presentan casos de trata de personas, principalmente de los niños y niñas que trabajan en los cocales del VRAE. Un estudio de UNICEF revela que los niños y niñas deshojan, trabajan en el secado y empaclado de las hojas de coca por tres soles diarios, aproximadamente 1 dólar. Se estima que 92 % de los niños del VRAE atraviesa similares condiciones (UNICEF, 2006). Esto puede tener relación con las noticias que señalan que Sendero Luminoso integra a sus filas a niños en el VRAE, por medio de un proceso de adoctrinamiento denominado “Escuela popular”, donde miembros del grupo armado enseñan a niños y adolescentes cómo usar las armas contra de las Fuerzas Armadas(El Comercio, 2010).

En el caso del narcotráfico y el crimen organizado conexo, Rospigliosi señala que miembros de Sendero Luminoso actúan como apoyo armado de los narcotraficantes, en las cuencas cocalera del VRAE y Alto Huallaga (Rospigliosi, 2008: 262). Y, justamente son estos contextos difíciles de situar en el escenario del régimen del DIH o fuera de él, por lo que se ubican en la zona gris (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223).

La relación entre producción de drogas y escenarios de violencia también está presente en los disturbios sociales por la no erradicación de los cocales ilegales. En este escenario, los intereses de ciertos sectores pueden ser compartidos con los intereses de Sendero Luminoso e incluso con sectores políticos, donde cabe destacar la existencia de la Bancada Cocalera, grupo político defensor de la coca ilegal y el narcotráfico, cuya influencia ha crecido ampliamente desde 2006. Este grupo político tiene un reconocimiento como bancada en el Congreso; además, tienen el control de varios gobiernos regionales y municipales de las zonas de producción de coca (Rospigliosi, 2008: 255, 259).

A este contexto se suman las grandes manifestaciones en contra de líderes políticos (Hurtado, 2006: 21) o las protestas sociales que se convocan por temas mineros y su afectación al ambiente, principalmente el agua (Balvín, 2008: 101). Estos disturbios se tornan violentos, en virtud de que el agua tiene una función vital para la consecución de un proyecto político (Izquierdo, 2004: 85). Para Pereyra, “[l]os derechos de acceso y uso del agua y los procedimientos para evidenciarlos, hacerlos tangibles y útiles pueden causar conflictos [...] los cuales pueden ser una amenaza para la gobernabilidad del país” (Pereyra, 2008: 81-82). El mayor número de conflictos por el agua y la minería están ocultos esperando que ocurran detonantes para transformarse en violencia (Pereyra, 2008: 97). Antonio Romero, consultor e investigador peruano, al ser consultado sobre las protestas sociales en el Perú, destaca que los principales problemas giran alrededor de un proyecto minero denominado “Conga”, el cual pone en riesgo el acceso al agua por parte de las comunidades locales. Cabe señalar que la intervención estatal para controlar estas protestas sociales que se realizan contra el proyecto Conga, se hace por medio de las Fuerzas Armadas, ya que se ha sobrepasado la capacidad de la Policía Nacional (Romero, entrevista, 2012). Por el nivel de violencia que se presenta en la zona, las Fuerzas Armadas, actores tradicionales del régimen del DIH, deben actuar en situaciones que se encuentran fuera del ámbito de aplicación del DIH; sin embargo, no se puede descartar una evolución de la violencia hasta niveles que sean difíciles de determinar o se ubiquen en la denominada zona gris (Salmón, 2004: 150; Eide, Rosas y Meron, 1995: 215-223).

Estos casos muestran la diversidad de escenarios de violencia que se registran en Perú, los cuales, en principio, se encuentran fuera del ámbito tradicional del régimen del DIH. A continuación se describirán las consecuencias humanitarias de los diferentes

escenarios de violencia, como parte de los factores materiales que exigen la atención de los diferentes actores.

Factores materiales: consecuencias humanitarias

A fin de comprender los intereses y las decisiones políticas de los diferentes actores se identificarán los factores materiales que son percibidos como relevantes en relación a las consecuencias humanitarias en los contextos de violencia (Risse y Sikkink, 1999:6-9). En el caso de los conflictos armados y las situaciones de violencia, “las consecuencias [...] recaen sobre los derechos humanos, la gobernabilidad, el orden público, la seguridad y el establecimiento de una cultura democrática basada en el ejercicio del diálogo” (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 50). El análisis se centrará en las consecuencias humanitarias, por ser el ámbito del régimen de estudio. Como se señaló en el segundo capítulo, este ámbito es compartido por el régimen del DIH con el régimen de los derechos humanos, teniendo presente que en los contextos de violencia pueden existir muertos y heridos, tanto civiles como miembros de las fuerzas del orden (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 51)

Entre 1980 y el año 2000, la Comisión de la Verdad y Reconciliación estima que más de 69.000 personas murieron (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 13). Este informe señala que Sendero Luminoso es el principal responsable, atribuyéndole el 53,68% de las muertes; sin embargo, las Fuerzas Armadas también ejercieron violaciones sistemáticas a los derechos humanos, siendo responsables del 28% de las víctimas totales (Hurtado, 2006: 4). En otro período, entre enero 2006 y setiembre 2011, la Defensoría del Pueblo identificó que en los principales hechos de violencia social se registraron muertes, lesiones, secuestro y trato cruel. Como consecuencia de conflictos sociales se contabilizaron 1.799 heridos civiles, 513 heridos de las fuerzas del orden, 165 muertos civiles y 30 muertos de las fuerzas del orden (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a:53).⁵²

Si bien el número de muertes ha disminuido en relación al período 1980-2000, las cifras del número de muertes y heridos, que se identifican en los escenarios de violencia,

⁵² También se registran casos donde se ha impedido el derecho al libre tránsito, otros donde ha existido la toma de instalaciones de empresas privadas y la ocupación de locales y terrenos. Cabe señalar que también se identificaron daños contra la propiedad pública y privada, que se producen mediante incendios, apedreamientos, robos o saqueos (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 51-52).

son factores que inciden en los intereses y preferencias de los actores, al momento de desarrollar o modificar el régimen internacional. En el presente caso se analizará el régimen del DIH a partir del caso peruano, para lo cual se detallará la aplicación y estudio del régimen del DIH en citado estado.

III.2. La aplicación y estudio del régimen del DIH en Perú

Los regímenes internacionales, como otras instituciones sociales, son producto de la interacción y convergencia de las expectativas entre grupos de actores interesados, los cuales tienen un rol activo en la transformación del régimen (Young, 1980: 347). En el régimen internacional del DIH, se ha promovido la creación de instancias nacionales para la implementación de este régimen. En consecuencia, para comprender la evolución del régimen internacional, es importante definir las responsabilidades y actividades de esta institución, por lo que a continuación se caracterizará a la instancia nacional responsable de la aplicación y estudio del régimen del DIH en Perú.

Comisión Nacional para la Aplicación y el Estudio del DIH (CONADIH)

Como antecedente de la CONADIH, cabe señalar que bajo el mandato de la resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) denominada “Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario” del 5 de junio de 2000, en marzo del 2001 se realizó en San José de Costa Rica la Conferencia Gubernamental de Expertos denominada “Aplicación Nacional del Derecho Internacional Humanitario y Convenciones Interamericanas Relacionadas”. En esta conferencia se recomendó a los estados americanos conformar un órgano del poder ejecutivo responsable de asesorar a las instancias gubernamentales respecto de la aplicación de las normas del DIH en la legislación nacional.

Como consecuencia de ello, en junio de 2001 el estado peruano estableció la CONADIH como órgano consultivo de carácter multisectorial del poder ejecutivo. Esta Comisión está integrada por un representante del Ministerio de Justicia, quien la preside; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de

Defensa y, un representante del Ministerio del Interior. Además las siguientes instituciones son observadores permanentes: Defensoría del Pueblo, Comité Internacional de la Cruz Roja, y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Resolución Suprema N° 234-2001-JUS, 2001).⁵³

De conformidad con el marco jurídico de creación, la CONADIH tiene por finalidad:

- a) Elaborar estudios y formular recomendaciones para promover la observancia y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario.
- b) Contribuir a la supervisión de la observancia de las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario;
- c) Impulsar la difusión de las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario (Resolución Suprema N° 234-2001-JUS, 2001; Reglamento de organización y funciones de la CONADIH, 2001).

Como se señaló en el segundo capítulo, el CICR es un actor principal en el régimen del DIH. Así, en el caso de la CONADIH se muestra cómo este actor tiene la calidad de observador, aspecto que se describirá más adelante. A continuación se caracterizará la relación del CICR y la CONADIH, ya que es importante identificar el rol del CICR en la instancia local de aplicación del DIH.

La CONADIH y el CICR

El antecedente citado en el decreto de creación de la CONADIH fue la Conferencia "La Aplicación Nacional del Derecho Internacional Humanitario y Convenciones Interamericanas Relacionadas", realizada en 2001. La agenda provisional de este evento contó con la colaboración del Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario y del CICR, quienes además elaboraron la nota informativa. Cabe destacar que el CICR y la OEA fueron los organizadores y que las presentaciones y ponencias estuvieron a cargo de representantes gubernamentales de alto nivel y reconocidos expertos

⁵³ Los miembros que tengan la calidad de observadores permanentes asistirán a las sesiones de la CONADIH y tendrán derecho a voz más no derecho a voto (Reglamento de organización y funciones de la CONADIH, 23 de julio de 2001). Mediante Resolución Suprema N° 062-2008-JUS, publicada el 24 abril 2008, se integra como miembro al Ministerio de Educación, y también participará como observador permanente un representante del Congreso de la República.

en la materia, entre los cuales se cita únicamente al Dr. Jacques Forster, Vicepresidente del CICR (Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, 2002: 43).

Pero la incidencia del CICR en la creación de la CONADIH es anterior, ya que la conferencia se desarrolló dentro de los mandatos dados por la Resolución “Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario”, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2000 y formó parte de una iniciativa regional auspiciada por el CICR y otros actores. En los considerandos de dicha resolución, se resalta la cooperación entre la Secretaría General de la OEA y el CICR, mediante un acuerdo firmado el 10 de mayo de 1996. Además se reconocen “los esfuerzos permanentes del CICR para promover y difundir el conocimiento del derecho internacional humanitario y las actividades que lleva a cabo en su condición de organización imparcial, neutral e independiente, en toda circunstancia” (OEA, 2000: Preámbulo).⁵⁴

El punto 6 de la resolución insta a los estados miembros de la OEA a que, “con el apoyo del CICR, estudien la conveniencia de establecer comités o comisiones nacionales de aplicación y difusión del derecho internacional humanitario” (OEA, 2000: Punto 6). Además se invita a los estados miembros de la OEA a “cooperar con el CICR en sus diversos ámbitos de responsabilidad y a que faciliten su labor, recurriendo en particular a sus servicios de asesoramiento para apoyar los esfuerzos de los estados encaminados a la aplicación del DIH” (OEA, 2000: Punto 8).

Desde 1984, se estableció en Lima una delegación del CICR, la cual se convirtió en delegación regional en 2003. Su actividad estaba especialmente vinculada al conflicto armado no internacional que se desarrolló en Perú, luego del cual el CICR fortaleció sus actividades en otras situaciones de violencia, como los disturbios sociales donde se emplean las fuerzas de seguridad para el control interno (CICR, 2011). En los tres países que cubre la delegación regional (Bolivia, Ecuador y Perú), el CICR ha trabajado para incorporar los principios básicos de DIH y de derechos humanos en el entrenamiento de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. También se realizan actividades de difusión y entrenamiento sobre uso excesivo de la fuerza y la necesidad de proteger personas en situaciones de violencia (CICR, 2011).

⁵⁴ Como se señaló en el capítulo 2, el régimen del DIH es de carácter universal, donde los regímenes regionales son actores del régimen universal. La OEA promueve la implementación del régimen universal por medio de resoluciones, eventos, etc., sin que esto signifique que se crea un régimen regional del DIH.

En el ámbito de la CONADIH, la delegación del CICR es la única institución de la sociedad civil transnacional que participa como observador permanente de este órgano de carácter consultivo del poder ejecutivo encargado de canalizar el proceso de adopción e implementación de medidas nacionales de aplicación y observancia del DIH.⁵⁵ Además, el CICR, de conformidad con el artículo 5 del reglamento de la CONADIH, es el único observador que tiene un mandato específico, dado que “brindará a la CONADIH la asesoría técnica requerida” (Reglamento de organización y funciones de la CONADIH, 2001).

III.3. Marco normativo que regula el uso de la fuerza en Perú

Los diversos escenarios de violencia que se producen o puedan producirse en el Perú, requieren que el estado haga uso de la fuerza pública con la finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos que se ven afectados en estas circunstancias, tales como la dignidad de las personas, estabilidad democrática, el orden público, los bienes públicos o privados, etc. Sin embargo, el ejercicio de la fuerza pública no es ilimitado. Como se señaló en el capítulo anterior, los conflictos armados se rigen por principios, normas, reglas y procedimientos específicos en el régimen del DIH. Además las situaciones bajo el umbral del DIH, el uso de la fuerza está limitado por los derechos humanos, vigentes tanto en tiempo de paz como de conflicto armado (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 69). A continuación se señalarán las normas que regulan el uso de la fuerza en la normativa interna, haciendo referencia a los regímenes internacionales.

Constitución y estados de excepción

El artículo 137 de la Constitución Política del Perú señala en qué casos se puede decretar estado de excepción.⁵⁶ Dentro de este artículo se contemplan el estado de emergencia y el

⁵⁵ Cabe destacar que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es una instancia de la sociedad civil nacional.

⁵⁶ El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

estado de sitio, el segundo hace referencia a los escenarios de conflictos armados. Si bien en referidos estados se pueden limitar ciertos derechos; cabe señalar que

[a] partir de la lectura sistemática de la Constitución, no se podrían suspender los derechos del denominado núcleo duro de los derechos humanos que [...] coinciden con el contenido inderogable del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. En esta medida, el ordenamiento peruano se adecúa de manera general a las disposiciones del DIH (Salmón, 2001: 76).

En consecuencia, en los casos donde se requiere hacer uso de la fuerza para restablecer el orden público, las instituciones y personas responsables deben actuar en un marco de respeto a los derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 9-10).

Marco jurídico sobre uso de la fuerza

En Perú, las funciones relacionadas con la seguridad interna están a cargo de la Policía Nacional. Sin embargo, la Constitución establece la posibilidad de que las Fuerzas Armadas intervengan mediante un decreto de estado de emergencia. En primera instancia se presentarán las normas que guían las acciones de la Policía Nacional. Posteriormente, en otro apartado, se verán las normas que guían a las Fuerzas Armadas.

La Ley de la Policía Nacional del Perú establece que: “El personal de la Policía Nacional del Perú en el ejercicio de sus funciones observará y se sujetará a los principios del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley” (artículo 10). Mediante esta norma, con rango de ley, se reconoce expresamente la aplicación de los principios recogidos en el Código de Conducta a la función policial (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 76).⁵⁷ Para la formación, la Policía Nacional cuenta con el “Manual de

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las fuerzas armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso (Constitución Política del Perú, artículo 137)

⁵⁷ Actualmente se discute en el Congreso del Perú, un nuevo proyecto de ley para la Policía Nacional.

Derechos Humanos aplicados a la función policial”.⁵⁸ Este Manual desarrolla, de manera detallada, las reglas para el empleo de la fuerza por parte de la policía nacional (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 77).⁵⁹

El derecho internacional de los derechos humanos regula el uso de la fuerza por medio de dos instrumentos internacionales: el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 (Código de Conducta) y los Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y de las armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 1990 (Principios Básicos) (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 70).⁶⁰ Cabe señalar que estas normas no tienen la categoría de tratado internacional, por lo que pertenecen al *soft law*, ofreciendo una orientación a los estados miembros de las Naciones Unidas, aunque no son de obligatorio cumplimiento.

De una revisión integral de ambos instrumentos internacionales, se plantean los siguientes principios al uso de la fuerza:

Legalidad: todo acto de fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, debe estar contemplado en una norma jurídica que lo regule y permita (Principios Básicos, No.1).

Necesidad: la fuerza se debe usar sólo cuando no sea posible utilizar otros medios más eficientes, debiendo primero usar medidas que no implique la fuerza, como el diálogo (Principios Básicos, No.4).

Proporcionalidad: la fuerza y los medios empleados deben guardar correspondencia con la amenaza existente (Principios Básicos, No.1).

El uso de armas de fuego es una medida que puede ser aplicada en situaciones excepcionales, bajo los criterios de “propósito legítimo” y “absoluta necesidad”. El criterio

⁵⁸ Aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN. Publicado el 12 de junio del 2006 en el diario oficial *El Peruano*.

⁵⁹ Para la elaboración de este manual, la Policía Nacional contó con el apoyo técnico de la Delegación del CICR como se verá en el próximo capítulo.

⁶⁰ Los Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y de las armas de fuego establecen que solo es posible el uso legítimo de armas de fuego por parte de funcionarios que ejercen funciones de policía en las siguientes situaciones: i) en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; ii) con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; o, iii) Con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga. (Principios Básicos)

de propósito legítimo establece que el uso de arma de fuego solo es permitido cuando está de por medio la protección del derecho a la vida propia o de otra persona, en contra de una inminente amenaza de muerte o heridas graves; el objeto legítimo también puede ser prevenir que se produzca una fuga (Principios Básicos, No.1; Código de Conducta, artículo 3). Cabe señalar que este uso de armas debe ajustarse a los principios anteriormente señalados, en especial los de proporcionalidad y necesidad. Así, la absoluta necesidad, significa que la fuerza letal solo podrá ser usada si los otros medios resultan ineficientes, es decir que el uso de la fuerza letal es absoluta o estrictamente necesario, constituyéndose en un supuesto extremo (Romer, 2010: 102-103).

En el caso de reuniones o manifestaciones, el uso de la fuerza o de armas de fuego es excepcional ya que no se puede impedir el derecho humano que tiene toda persona a reunirse de manera lícita y pacífica.⁶¹ No obstante, el uso de la fuerza y el arma de fuego son permitidos cuando se trate de reuniones ilícitas y/o violentas. Las reuniones ilícitas son aquéllas convocadas con fines que contravienen el marco jurídico, como, por ejemplo, las reuniones que tienen el fin de cometer algún delito como el terrorismo, el narcotráfico y la destrucción de la propiedad. Las reuniones o manifestaciones violentas son aquéllas donde se presentan diferentes niveles de violencia o se da el uso de armas de fuego. Cabe aclarar que en estos contextos el uso de la fuerza y el arma de fuego también se ajustan a los principios y parámetros que anteriormente se señalaron (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 74- 75).

Marco normativo específico para las Fuerzas Armadas

Como se señaló anteriormente, durante el conflicto interno (regulado por el régimen del DIH) las Fuerzas Armadas se enfrentaron a los grupos armados de Sendero Luminoso y MRTA, en base a su mandato constitucional de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República. Asumieron el control del orden interno en parte del territorio, habitualmente a cargo de la Policía Nacional (regido por el derecho internacional

⁶¹ La Constitución del Perú establece que toda persona tiene derecho: “A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas” (artículo 2, inciso 12).

de los derechos humanos), cuando mediante decreto se declaró el estado de emergencia y estado de sitio. Así, entre 1991 y 1996, las Fuerzas Armadas, además de pacificar al país, lideraron la lucha contra el tráfico de drogas en Huanuco y el valle del Huallaga, zonas de cultivos de coca (Salmón, 2001:74-75; Hurtado, 2006:20).

Por motivo del conflicto armado interno, descrito anteriormente, con los objetivos de reglamentar y precisar las normas constitucionales sobre el uso de la fuerza en estados de excepción y, con el fin de precautelar el respeto de los derechos fundamentales por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, se emitieron normas específicas que contribuyeran a restringir las violaciones contra los derechos fundamentales (Salmón, 2001:74-75).⁶²

Estas normas otorgaban mayores facultades a las Fuerzas Armadas dentro del marco de los estados de excepción, precisando el alcance de citadas facultades y reiterando la obligación de respetar las garantías personales de conformidad con lo contemplado en la Constitución y los derechos humanos. Sin embargo, estas normas fueron un aporte más teórico que real a la obligación del estado peruano de garantizar activamente los derechos fundamentales de los individuos durante los estados de excepción, sin tomar las previsiones adecuadas para impedir violaciones a los derechos humanos (Hurtado, 2006:56; Salmón, 2001: 75-76).

En la actualidad, el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas se encuentra regulado por el “Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional” (Decreto Legislativo N° 1095, 2010). El objeto de esta ley es “establecer el marco legal que regula los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su función constitucional” (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 1). Esta norma regula la intervención de las Fuerzas Armadas, cuando asumen el control interno o

⁶² Entre las disposiciones publicadas se puede citar las siguientes: A) Normas que deben cumplirse en los estados de excepción en que las fuerzas armadas asumen el control interno, en todo o en parte del territorio (Ley No. 24150, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 7 de junio de 1985. Modificada en su artículo 5 por el Decreto Legislativo No. 749, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 12 de noviembre de 1991). B) Normas que debieran facilitar el desarrollo de las operaciones en las zonas de emergencias respetando los derechos humanos (Decreto Supremo No. 064-91-DE-SG que emite la Directiva No. 023-91-MD/SGMD, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 12 de noviembre de 1991). C) Normas a las que deben sujetarse las fuerzas armadas al intervenir en zonas no declaradas en Estado de Emergencia (Decreto Legislativo No. 738, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 1991. Este Decreto fue sustituido en su artículo 2 por la Ley No. 25410, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 12 de marzo de 1992).

cuando realizan acciones de apoyo a la Policía Nacional (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 2). La finalidad de la intervención se puede dar en tres supuestos de intervención:

- a) Operaciones militares en zonas declaradas en estado de emergencia, donde las Fuerzas Armadas asumen el control interno para hacer frente a un grupo hostil;
- b) Acciones militares en apoyo a la Policía Nacional en zonas declaradas en estado de emergencia, con el fin de restablecer el orden interno ante otras situaciones de violencia, y
- c) Prestar apoyo a la Policía Nacional en zonas no declaradas en estado de emergencia en casos como: a) Tráfico ilícito de Drogas, b) Terrorismo, c) Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de control interno de la Policía Nacional sea sobrepasada, sea previsible o existe peligro de que ocurra (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 4; Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 80).

El ámbito de aplicación del primer supuesto son los conflictos armados internos, en territorios declarados en estado de emergencia. En consecuencia las Fuerzas Armadas realizan “operaciones militares”, definidas como aquéllas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del régimen del DIH (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 3; Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 81), por lo que su intervención se rige a los principios del régimen del DIH (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 7), a las normas del régimen del DIH y a las normas de derechos humanos que sean aplicables (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 8); así como a las reglas de enfrentamiento del régimen del DIH (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 13). Es importante señalar que la aplicación del DIH no surte efectos sobre el estatuto jurídico de quienes intervengan en las hostilidades (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 9).

Cabe destacar que la definición de “grupo hostil” del referido decreto legislativo⁶³ genera controversia, frente a lo que la Defensoría del Pueblo ha manifestado que:

Se requiere, por consiguiente, establecer reglas que permitan la correcta interpretación de concepto de “grupo hostil” en el marco del DIH e incluso de [derechos humanos] pues, por ejemplo, es posible que el término “enfrentar al

⁶³ Según el Decreto Legislativo, un grupo hostil es la “pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúne tres condiciones: están mínimamente organizados; tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzocortantes o contundentes en cantidad; y, participan en las hostilidades o colaborar en su realización” (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 3).

estado” pueda generar confusión en las autoridades encargadas de interpretar el Decreto y de definir cuando se está frente a un “grupo hostil”. No sería posible que la violencia provocada por un conflicto social, en la cual los ciudadanos se manifiestan en contra de una decisión gubernamental o una política pública, encaje en este primer supuesto de uso de la fuerza por parte de las FF.AA., puesto que no constituye un caso de [Conflicto Armado No Internacional] en los términos del DIH (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 82).

Como se señaló anteriormente, en este supuesto se enmarca el enfrentamiento de las Fuerzas Armadas contra los miembros de Sendero Luminoso en la zona del VRAE (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 82). La falta de claridad de la definición de “grupo hostil”, señalada por la Defensoría del Pueblo, ha generado que la Comisión de Derechos Humanos presente una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Huerta, entrevista, 2012).⁶⁴

En el segundo contexto “las acciones militares en zonas declaradas en estado de emergencia ante otras situaciones de violencia”, a diferencia del supuesto anterior, no existe un “grupo hostil”, por lo que las Fuerzas Armadas no realizan operaciones militares sino “acciones militares” para intervenir en situaciones de disturbios internos u otras situaciones de violencia interna en territorios declarados formalmente en estado de emergencia.⁶⁵ De conformidad con la Constitución Política del Perú se trataría de una situación “de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación” (Constitución Política del Perú, artículo 137, inciso 1). En consecuencia la intervención de las Fuerzas Armadas es regulada por estándares de uso de la Fuerza establecido por el régimen de derechos humanos, y no por el régimen del DIH (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 17), es decir son reguladas por los principios de uso de la fuerza reconocidos por los derechos humanos, los cuales se señalaron anteriormente: legalidad, proporcionalidad y necesidad, siendo el uso del arma de fuego de carácter excepcional y con los estándares que rigen para la Policía Nacional (Decreto Legislativo N° 1095, artículos 16 y 19; Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 82-83).

⁶⁴ La Comisión de Derechos Humanos es observador permanente en la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Perú.

⁶⁵ Acciones militares: acciones que realizan las Fuerzas Armadas, diferentes a las operaciones militares. Se refieren a aquellas enfocadas al mantenimiento o restablecimiento del orden interno (Decreto Legislativo N° 1095, artículo 3).

En el tercer supuesto, a diferencia de los anteriores, no existe la declaración de estado de emergencia, por lo que, en principio, no es un conflicto interno ni una situación de disturbio interno u otra forma de violencia interna. Como se señaló anteriormente, los escenarios de intervención son: a) tráfico ilícito de drogas, b) terrorismo, c) protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales, y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de control interno de la Policía Nacional sea sobrepasada, sea previsible o existe peligro de que ocurra (Decreto Legislativo N° 1095; Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 84). La amplitud señalada en los “otros casos constitucionalmente justificados” también es parte de la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Comisión de Derechos Humanos (Huerta, entrevista, 2012).⁶⁶

De conformidad con los organizamos y funciones expuesta, se observa que ante potenciales escenarios de violencia el estado peruano puede hacer uso de la fuerza pública con la finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos que se ven afectados en estas circunstancias (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 69). Sin embargo, el ejercicio de la fuerza pública, tanto Policía Nacional como Fuerzas Armadas, está limitado por normas que regulan el empleo y uso de la fuerza.

III.4. Conclusiones

Se ha evidenciado que las condiciones y el ambiente en Perú han cambiado desde el supuesto fin del conflicto armado interno (año 2000) con respecto a los niveles de intensidad y la aplicación de los parámetros del régimen del DIH. Así, Sendero Luminoso, actor de un conflicto armado interno (activo en el VRAE), se encuentra presente en

⁶⁶ El pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación al empleo de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interna señalaba que, de la interpretación de los artículos 8° y 44° de la Constitución Política, es posible que, en casos de especial gravedad y de forma restrictiva, las fuerzas armadas puedan apoyar a la policía nacional en el mantenimiento del orden interno, sin necesidad de que previamente se declare el estado de emergencia: [...] pero circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: (i) narcotráfico; (ii) terrorismo; y (iii) la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos o represas (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 85). En ese sentido, establecer la intervención de las fuerzas armadas en “otros supuestos” distintos al narcotráfico, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas, deja abierta la posibilidad de que las autoridades realicen su particular interpretación de este supuesto, de manera que se consideren otros aspectos para permitir el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en territorios no declarados en estado de emergencia (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 86).

diferentes escenarios de violencia y delitos comunes actuales, tales como el narcotráfico y la trata de personas, por lo que resulta difícil clasificar ciertas situaciones dentro del ámbito de un conflicto armado interno o de una situación de delincuencia común. La dificultad de clasificar las acciones de Sendero Luminoso en el narcotráfico o el caso de reclutamientos de niños/tráfico de personas es un ejemplo de ello.

Las condiciones locales han exigido que las Fuerzas Armadas, un actor que tradicionalmente ha enmarcado sus actividades en el régimen del DIH, participe de manera más activa en otros ámbitos que en principio eran exclusivos de la Policía Nacional. En el vigente Decreto Legislativo No.1095 se regulan dos ámbitos de actuación diferentes para las Fuerzas Armadas: por un lado, los conflictos armados internos, que se regulan por el régimen del DIH, donde el uso de la fuerza y el arma de fuego se guía por los principios de necesidad militar (que brinde una ventaja militar) y proporcionalidad (que los daños colaterales sean en relación con el objetivo militar). Por otro lado, se regulan contextos donde las Fuerzas Armadas intervienen en situaciones de violencia bajo el umbral del DIH, es decir donde se aplican los principios básicos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, donde el uso del arma de fuego es excepcional. Esto corre el riesgo de generar confusión, más aún cuando existe un conflicto armado interno en la zona del VRAE que se regula por el régimen del DIH. De esta forma, cabe hacerse algunas preguntas: ¿Qué aplican las Fuerzas Armadas cuando están en un operativo y se evidencia la presencia de una columna de Sendero Luminoso fuera de un área declarada en estado de excepción? Esa columna del grupo armado bajo el régimen del DIH es un objetivo militar, por lo que puede ser objeto de ataque bajo los principios de necesidad militar y proporcionalidad, es decir limitando los daños colaterales para cumplir con el objetivo de debilitar al enemigo. Sin embargo, si se rige bajo los estándares de uso progresivo de la fuerza, establecido en el Código de Conducta y los Principios Básicos, el arma de fuego es la última opción, y los principios de necesidad y proporcionalidad tienen una interpretación completamente diferente.

Similares dificultades se presentan en relación al término “terrorismo”. ¿Qué ocurre cuando se refiere a Sendero Luminoso como “grupo narcoterrorista”? Teniendo presente que el terrorismo no es parte de los supuestos de aplicación del DIH en el Decreto Legislativo No. 1095, se debe ser consistente con los estándares de los derechos humanos

(Romer, 2010: 104-105). Sin embargo, cabe advertir que el principal cooperante del Perú en la lucha antidroga y quien ha alertado del regreso de Sendero Luminoso, los estados Unidos, plantea el término de “guerra preventiva contra el terrorismo” y no solo ha dejado el término “guerra” en el discurso, sino que los ataques preventivos a grupos terroristas se justifican en el principio de necesidad militar del régimen del DIH, sin aplicar los principios de uso de la fuerza que plantea el régimen de los derechos humanos. Teniendo presente que el ambiente internacional influye en los regímenes internacionales, esto puede incidir en un desarrollo o modificación del régimen del DIH.

Esta falta de claridad ha sido objeto de observaciones. Tal es el caso del Decreto Legislativo No. 1095 que ha recibido una demanda constitucional por la definición de “grupo hostil” de conformidad con el régimen DIH, así como por la falta de precisión para su intervención en apoyo a la Policía Nacional del Perú cuando sobrepase su capacidad. Así el análisis de los contextos ubicados en la zona gris debe contemplar los parámetros del régimen del DIH, además el uso de la fuerza debe contemplar normas específicas, las cuales deben ser objeto de estudio permanentemente, teniendo como marco los regímenes internacionales del DIH y de los derechos humanos, y como escenario la realidad local.

En relación a la implementación del régimen del DIH, Perú institucionalizó la CONADIH como espacio para el estudio y aplicación del régimen a nivel local. En el proceso de creación de la CONADIH se evidenció una incidencia del CICR por medio de su participación en el régimen regional de la OEA. Además, el documento constitutivo de la CONADIH brinda al CICR el rol de observador, a partir del cual brinda asesoría técnica a la CONADIH. Esto muestra la autoridad moral con la que cuenta el CICR en los ámbitos de los conflictos armados y en las otras situaciones de violencia, lo que le permitiría incidir en la regulación de estos ámbitos a nivel local.

Considerando que los intereses de los actores de un régimen pueden cambiar por las situaciones que se registren a nivel local e internacional (Risse y Sikkink, 1999:6-9), en el siguiente capítulo se analizará el desarrollo del régimen del DIH en relación las zonas grises y el rol de la Cruz Roja, a partir de la actuación CONADIH, como instancia de aplicación del régimen del DIH y donde el CICR es observador. Finalmente, a partir de la Conferencia Internacional del la Cruz Roja y Media Luna Roja y sus resoluciones, se identificará si se promueve un modificación o desarrollo del régimen internacional del DIH.

Capítulo IV: El rol de la Cruz Roja en el desarrollo del régimen del DIH en relación a las zonas grises

En los últimos cuatro años, más de 60 países han sido afectados por conflictos armados, de cuyas consecuencias devastadoras los civiles son las principales víctimas. Más allá de los conflictos armados, también se han producido disturbios sociales masivos en muchos países [...] y situaciones de violencia en el contexto de la delincuencia organizada, con un número de muertos a veces muy superior al de los conflictos armados. A raíz de estas situaciones, millones de personas sufren consecuencias igualmente devastadoras y angustiantes.

Dr. Jakob Kellenberger, presidente del CICR.
XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y
de la Media Luna Roja

En el capítulo anterior se identificaron escenarios de violencia que se registran en Perú. Este caso demuestra cómo han cambiado las condiciones subyacentes del ámbito de aplicación del régimen del DIH. Kratochwil y Ruggie señalan que el impacto de las normas dentro del régimen internacional no es un proceso pasivo, porque los actores no sólo reproducen las estructuras normativas, sino que también las cambian cuando se modifican las condiciones subyacentes (Kratochwil y Ruggie, 1986: 356-358). Consecuentemente, los regímenes no son estáticos (Haggard y Simmons, 1987: 499, 509-510).

También se mencionó que, frente a estos escenarios, se ha recurrido a la intervención de las Fuerzas Armadas, actor tradicional del régimen del DIH, para el control del orden público y la seguridad interna, por lo que, en el caso de Perú, se ha desarrollado un marco jurídico para su actuación. Estas normas deben contemplar los parámetros del régimen del DIH, así como los parámetros para el uso y empleo de la fuerza del régimen de derechos humanos. En este sentido, en marzo de 2010, la CONADIH presentó al Ministro de Justicia dos propuestas legislativas sobre uso y empleo de la fuerza en base a un análisis de los contextos de violencia en Perú. Para realizar este documento, se tomó en cuenta particularmente el conflicto armado interno que tuvo lugar a partir de los años 80, las

situaciones de terrorismo y asociación ilícita, y otras situaciones de conflictividad social donde intervienen las Fuerzas Armadas.

En el presente capítulo, en primera instancia se identificará el proceso de construcción de la propuesta legislativa sobre el empleo y uso de la fuerza en situaciones de violencia, que se desarrolló en la CONADIH, haciendo hincapié en las normas, su proceso de aceptación y los efectos que generan en el régimen internacional (Keohane, 1982: 330). Este análisis contemplará el rol del CICR, actor que tiene un papel central en el desarrollo, mantenimiento y protección del régimen del DIH a través de su constante presencia en los campos de batalla (Cook y Letts, 2008:107; Forsythe, 1976: 610) y que, como parte de la sociedad civil transnacional, incide en el desarrollo y modificación de los regímenes internacionales por medio de su conocimiento y experticia. Este conocimiento puede explicar el cambio de régimen (Haggard y Simmons, 1987:509-513; Krasner, 1982: 16).

En consecuencia, y con el fin de ilustrar el impacto de un actor no estatal en el cambio y/o ampliación de un régimen internacional, resulta pertinente analizar el rol que ejerce la Cruz Roja, miembro de la comunidad epistémica, para ayudar a los estados a formular las políticas que pueden configurar una ampliación o desarrollo el régimen del DIH (Karns y Mingst, 2004: 51), esto último, a partir del análisis del caso peruano y las decisiones de la Conferencia Internacional de la CRyMLR. Continuando con el uso de las herramientas metodológicas que propone el estudio de caso (Salomón, 2002: 34), se realizará el análisis de documentos de la CONADIH, tales como actas, resoluciones e informes, además se incluyen entrevistas sus miembros. Por otro lado se analizarán documentos relacionados con la Conferencia Internacional, tales como informes, agendas, resoluciones y promesas.

IV.1. La CONADIH en la regulación del uso de la fuerza

La participación de la CONADIH en la regulación del uso de la fuerza en conflictos armados nace de su mandato establecido en el documento de creación. Sin embargo, la reflexión sobre la regulación del uso de la fuerza en otras situaciones de violencia no es parte de sus competencias establecidas en el documento de creación e inicia a partir de un

taller convocado por el CICR en noviembre de 2008 (CONADIH, 2009: 3).⁶⁷ En este espacio de reflexión se constató:

la necesidad de analizar en detalle la normatividad interna existente sobre el empleo del uso de la fuerza, procediéndose a la conformación de un subgrupo de trabajo al interior de la CONADIH, con el objeto de analizar puntualmente la compatibilidad entre Ley N° 29166, su Reglamento y lo establecido por los principios, normas y estándares internacionales sobre la materia (CONADIH, 2009: 3).

Como señala el informe de la CONADIH, su interés “redunda en la protección de la integridad y dignidad de las personas, tanto en situaciones de conflicto armado como en situaciones de violencia interna que se encuentren por debajo de este umbral, tales como los disturbios o las tensiones internas” (CONADIH, 2009: 2).

Análisis de la Ley 29166

La CONADIH, por medio de un subgrupo de trabajo, realizó un análisis a nivel técnico y jurídico de la Ley que regulaba el empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas, aprobada en diciembre del 2007 (Ley No. 29166) y su reglamento.⁶⁸ En las conclusiones de este informe se planteó la necesidad de realizar una revisión y reforma de las normas referidas a las reglas de empleo de la fuerza y los supuestos sobre empleo de la fuerza letal (CONADIH, 2010a: 2). La CONADIH, en su rol de asesoramiento a la función ejecutiva, presentó las observaciones a los Ministerios de Justicia, Defensa e Interior (Arzápalo, entrevista, 2012).

En septiembre de 2009, el Tribunal Constitucional del Perú declaró inconstitucionales dos puntos de la Ley 29166. Uno de ellos en relación al uso de la fuerza letal y el otro en relación a la frase “capacidad del enemigo”. En relación al término “uso de

⁶⁷ La reflexión giró alrededor de la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna.

⁶⁸ Cabe destacar que la Ley 29166, en el artículo 5, establecía los principios rectores para el uso de la fuerza y señalaba que “el empleo de la fuerza, por parte del personal militar, se enmarca en la normatividad vigente [...] en estricta observancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario” (Ley 29166, artículo 5.a). Esta cita anticipa la situación “gris” en la que se desarrolla el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas.

la fuerza letal”, el principal problema radicaba en la confusión entre el ámbito de aplicación del régimen del DIH con las situaciones de disturbios o tensiones internas, donde se aplican las normas sobre empleo y uso de la fuerza de derechos humanos. La confusión también se presenta en relación a los términos “en cumplimiento de la misión asignada”, “acto hostil” e “intención hostil”, mismos que son figuras propias del régimen del DIH, establecidas en los Convenios de Ginebra, por lo que solo se aplicarían exclusivamente en un conflicto armado (Tribunal Constitucional del Perú N° 002-2008-PI/TC Sentencia del 9 de septiembre de 2009, fundamento 60, 61). Por otro lado, en relación al término “capacidad del enemigo”, el Tribunal Constitucional señalaba que “en el plano jurídico, el DIH, a través de los Convenios de Ginebra y demás normas concordantes, emplea el término enemigo, puesto que su propósito es regular la conducción de hostilidades en el marco de un conflicto armado” (Tribunal Constitucional del Perú N° 002-2008-PI/TC Sentencia del 9 de septiembre de 2009, fundamento 74).

Con el fin de proteger los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional señaló que el parlamento debería dictar una ley que regulara el uso de la fuerza en las siguientes situaciones: “(i) la conducción de hostilidades en el marco del Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados; y (ii) el uso de la fuerza en las situaciones contempladas en el estado de emergencia, o situaciones de tensiones internas, en la cual es aplicable el Derecho Internacional de los derechos humanos” (Tribunal Constitucional del Perú N.º 002-2008-PI/TC Sentencia del 9 de septiembre de 2009, fundamento 63).

Si bien la CONADIH no tuvo participación en la demanda de inconstitucionalidad por ser una instancia de asesoría, muchos de los aspectos señalados por la CONADIH en el informe sobre la Ley 29166 coinciden con lo planteado por el Tribunal Constitucional. El citado informe evidenció la necesidad de regular las situaciones de violencia en el marco del régimen del DIH y del régimen de los derechos humanos, incorporando las propuestas del Tribunal Constitucional, y recomendó “conformar una comisión *ad hoc* de carácter interministerial e interinstitucional con miras a la revisión de ambas normas, y, dado el caso, la redacción de los consiguientes proyectos de reforma” (CONADIH, 2009: 3). En el marco de su informe previo y por la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 29166, la CONADIH conformó un subgrupo de trabajo integrado por el CICR, la Comisión de

Derechos Humanos, los Ministerios del Interior, Defensa y Justicia, para preparar una propuesta legislativa. El subgrupo se reunía en sesiones extraordinarias y contó con la participación del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Arzápalo, entrevista, 2012).

Propuestas normativas de la CONADIH

El subgrupo de trabajo preparó dos proyectos de ley: a) ley que regula el empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en zonas declaradas en estado de emergencia dentro del territorio nacional; y, b) ley que regula el uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en estado de emergencia dentro del territorio nacional. La primera establece el marco legal que regula el empleo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, en cumplimiento del ejercicio de su función constitucional, cuando asumen el control del orden interno o apoyan a la Policía Nacional en el establecimiento del control en zonas declaradas en estado de emergencia (Artículos 1 y 2, proyecto de ley 1). Se señalan dos ámbitos de aplicación del empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas: a) operaciones militares en el marco de un conflicto armado de índole no internacional y, b) acciones militares en disturbios internos y otras situaciones de violencia interna. El mismo artículo aclara que el nivel de violencia alcanzado, la naturaleza de los actores involucrados y las normas aplicables del régimen del DIH y de los derechos humanos, según sea el caso, orientarán el empleo del uso de la fuerza. Esto deberá ser establecido en el decreto de declaratoria de estado de emergencia, el mismo que podría ser modificado si la situación evoluciona (Artículo 4, proyecto de ley 1). Se reconoce, además, que los escenarios de violencia pueden evolucionar y, en consecuencia, la línea que determina la aplicación del régimen del DIH es muy fina; la forma en que se busca brindar seguridad jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas es mediante el decreto en el que se declare el estado de emergencia, el cual debe señalar el régimen jurídico aplicable.

Por otro lado, la Ley que regula el uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en estado de emergencia dentro del territorio nacional establece que los ámbitos de aplicación son el narcotráfico, el terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos,

aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos y represas.⁶⁹ El proyecto de ley señala que:

En [el] caso [de que] el escenario de la intervención de los miembros de las Fuerzas Armadas [...] superara una situación de violencia interna, y alcanzara el umbral de un conflicto armado de índole no internacional, corresponderá decretarse el estado de emergencia a efectos de la aplicación de los artículos 5 y 6 de la ley que regula el empleo y uso de la fuerza en zonas declaradas en estado de emergencia (disposición complementaria primera, proyecto de ley 2).

Es decir, se contempla una regulación por la que una situación de narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas puede convertirse en un conflicto armado interno. Con estos proyectos, se alcanza a regular, de conformidad con el régimen del DIH y los derechos humanos, el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas.

El CICR, como actor fundamental en el régimen del DIH y como observador en la CONADIH, ha participado de diferentes formas en el proceso de construcción de estas normas sobre uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, tal como se detalla a continuación, utilizando como parámetros analíticos los propuestos por Risse en la teoría de sociedad civil transnacional.⁷⁰

IV.2. Rol de la Cruz Roja en la construcción de normas sobre uso y empleo de la fuerza

En base a su autoridad moral, dado que representa principios que protegen la dignidad humana (Habermas, 2010: 22), y gracias a su conocimiento especializado, miembros de la sociedad civil transnacional pueden ser parte de la comunidad epistémica⁷¹ de los regímenes. A partir de ello, ponen la información y los temas en la agenda (Risse, 2000: 205) y, como

⁶⁹ En relación al narcotráfico y el terrorismo se señala que se interpretarán conforme a las leyes que regulan el tráfico ilícito de drogas y conforme a las leyes que regulan el delito de terrorismo, respectivamente.

⁷⁰ Los parámetros propuestos por Risse en la teoría de sociedad civil transnacional, para analizar el desarrollo de un régimen internacional son los siguientes: a) colocando temas en la agenda y manteniéndolo ahí, gracias a las actividades de lobby de las OING ciertos ámbitos son fuertemente regulados por normas internacionales; b) brindando información con credibilidad a la comunidad global en relación a las violaciones de normas internacionales; y, c) incidiendo con gobiernos y movilizándolo la opinión pública han incorporado estos ámbitos en la política exterior o unas directrices operativas (Risse, 2000: 203).

⁷¹ Las comunidades epistémicas son parte de estos actores, ya que dentro de su campo de acción tienen la capacidad de ejercer influencia, por medio de la distribución de ideas, por lo pueden incidir en las formas de comportamiento y en las agendas de los Estados (Haas, 1992: 3).

se dijo antes, juegan un rol fundamental en la transformación de las ideas (Risse y Sikkink, 1999:7). Por ello, estos actores “pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales” (Adler, 1992: 343). Por ejemplo, las comunidades epistémicas pueden ayudar a los estados a identificar cuáles son o deberían ser sus intereses, preferencias y objetivos, y formular las políticas que deben seguir. (Duffield, 2005: 53). Desde una visión constructivista, los actores no estatales pueden tener un impacto en el sistema estatal, por lo que se debe analizar el rol de las comunidades epistémicas, a partir de sus intereses, en los regímenes internacionales (O’Brien, 2005: 173).

Como se señaló en el capítulo 2, los intereses del Movimiento de la CRyMLR se establecen en su documento constitutivo y en su principio institucional de “humanidad”, el cual señala la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación; y el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento de los seres humanos en todas las circunstancias, protegiendo la vida y la salud, haciendo respetar a la persona humana (Estatuto de la CRyMLR, preámbulo). Es decir, el objetivo principal del CICR es el alivio del sufrimiento humano, guiado por su principio de humanidad, el cual reconoce que todo espacio donde existe sufrimiento es un espacio de trabajo para el Movimiento de la CRyMLR. Lo que impulsa la participación del CICR en otras situaciones de violencia son las graves consecuencias humanitarias y la necesidad de su alivio que fueron ejemplificados en el capítulo anterior. En estos escenarios de violencia, el CICR por sus principios, primordialmente por su neutralidad e imparcialidad, puede ocupar un espacio que le permita proteger la salud y la vida de las personas (Hernández, entrevista, 2012).

Para Elizabeth Salmón, Coordinadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la participación del CICR en otras situaciones de violencia bajo el umbral del régimen del DIH se debe a que la violencia es un proceso complejo y dinámico, y que algo que no sea un conflicto armado en la actualidad no descarta que en el futuro lo sea, por lo que en el marco de las normas del régimen del DIH y del derecho internacional de los derechos humanos, el CICR tiene funciones que cumplir, ya que el uso de la fuerza se da en una línea roja (Salmón, entrevista, 2012).

Como se señaló en el capítulo 2, el CICR tiene mandatos específicos en relación a los conflictos armados, en virtud del régimen del DIH. Además, tiene un mandato en su

estatuto para brindar asistencia humanitaria en otras situaciones de violencia, tales como disturbios y tensiones internas. Sin embargo, estos contextos, en principio, no estarían cubiertos por el régimen del DIH. Por esta razón, corresponde describir el rol del CICR, como parte de la sociedad civil transnacional del régimen del DIH, en el proceso de construcción de las normas sobre uso de la fuerza en las zonas grises que fueron presentados por la CONADIH.

Colocando temas en la agenda de la CONADIH

En Perú, la participación de la CONADIH en la regulación del uso de la fuerza en otras situaciones de violencia, bajo el umbral de un conflicto armado, inicia a partir de un proceso de reflexión sobre la regulación del uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna, que se origina cuando miembros de la CONADIH participan de un taller convocado por el CICR en noviembre de 2008. Como se señaló anteriormente, en dicho evento el grupo de trabajo peruano concentró su atención en la evaluación de la compatibilidad entre la Ley No.21966 y los estándares internacionales sobre la materia (CONADIH, 2009: 3; CICR, 2008: 46-47).

En el informe de la reunión de expertos gubernamentales sobre regulación del uso y empleo de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna, los participantes reconocieron la necesidad de

garantizar la compatibilidad entre las normas y reglamentos internos [...] y el conjunto de principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos que regulan el uso de la fuerza en situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia (en particular a la luz de la perspectiva del artículo 3 del Código de Conducta de los principios 4 y 9 de los principios básicos) y, a estos efectos, promover la revisión y reforma necesarias de la normativa existente y/o la adopción de normas y reglamentos internos específicos sobre la materia (CICR, 2008: 19).

Como antecedente a esta reunión, cabe destacar que en abril de 2008 se desarrolló el “Taller subregional sobre el derecho internacional e interno de regulación del uso de la fuerza y de protección de la persona en situaciones de disturbios interiores”, organizado por el CICR. Además, en el año 2005, se realizó otra reunión de similares características,

denominada “Reunión de expertos no gubernamentales sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios interiores y tensiones internas en América Latina y el Caribe”, evento que fue coorganizado por el CICR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CICR, 2008). Además el CICR realiza una serie de actividades para recordar que en otras situaciones de violencia también hay estándares del uso de la fuerza que se deben respetar, inspirados en el *soft law*, como el Código de Conducta y Principios Básicos. El CICR visibiliza la existencia de estos estándares y sensibiliza a las autoridades respecto a ellos (Hernández, entrevista, 2012).

Estos hechos evidencian cómo el CICR coloca el tema en la agenda y lo mantiene ahí, por medio de la realización de eventos tales como talleres y reuniones de expertos sobre uso de la fuerza en otras situaciones de violencia. Estos eventos, realizados desde el año 2005, permiten dar continuidad al proceso de reflexión de las autoridades, quienes en las memorias de la actividad reconocen necesidades y establecen compromisos.

Brindando información con credibilidad a los tomadores de decisiones

Krasner reconoce que el conocimiento es una variable válida utilizada para explicar el desarrollo de los regímenes (Krasner, 1982: 16), por lo que brindar información con credibilidad a la comunidad global en relación a las violaciones de normas internacionales es otra actividad que desarrolla la sociedad civil transnacional para incidir en la construcción de normas (Risse, 2000: 203). En este sentido, por medio del conocimiento⁷² y la distribución de ideas (Haas, 1992: 3), el CICR contribuye a prevenir violaciones al régimen del DIH y los derechos humanos (Huerta, entrevista, 2012).

Un oficial de las Fuerzas Armadas peruanas reconoce que, en el régimen del DIH, la fuente de información primaria son los Convenios de Ginebra; y, en el caso de los conflictos armados internos, la principal referencia es el artículo 3 común y el Protocolo Adicional II. En relación a los otros escenarios de violencia, la información se encuentra en los instrumentos de *soft law* sobre procedimientos policiales, como el Código de Conducta

⁷² Conocimiento es la suma de información técnica y de teorías acerca de un ámbito determinado, que alcanza un consenso suficiente y está acorde con los intereses de los Estados, por lo que sirve de guía para formular políticas públicas diseñadas para alcanzar ciertos objetivos sociales (Haas, 1980:367-68 citado en Krasner, 1982: 16).

y los Principios Básicos (Hinojosa, entrevista, 2012). Esto coincide con los instrumentos que el CICR difunde en los procesos de asesoría técnica. Así, si el caso se refiere al uso de la fuerza en otras situaciones de violencia, las normas del régimen del DIH no juegan un papel, por lo tanto se recurre a los instrumentos del *soft law* y a la jurisprudencia de los sistemas de protección de los derechos humanos.⁷³ El CICR recuerda la obligación que emana de instrumentos internacionales que ya existen, y cuya vigencia ha sido reconocida por el sistemas de protección como el europeo y el interamericano (Hernández, entrevista, 2012).

En esta misma línea, la delegación del CICR ha elaborado documentos específicos para la región andina y ha reproducido documentos como el Código de Conducta y Principios Básicos. Estos materiales se entregan de manera regular en los cursos de formación a miembros de las fuerzas del orden y autoridades. También ha desarrollado herramientas de difusión masiva, donde el CICR recuerda los estándares, los ámbitos de aplicación y las reglas principales sobre el uso de la fuerza, mismos que se deben integrar en la doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas del orden. Estos documentos no constituyen estudios detallados, sino una versión resumida de los instrumentos internacionales (Hernández, entrevista, 2012).

Como ejemplo de ello, en 2005, la delegación regional del CICR publicó un video denominado “Nuevos desafíos en la región andina”, para posicionar el interés del CICR en la región. En ese video se hizo el registro documental de escenarios de violencia presentados en Bolivia, Ecuador y Perú, y de la intervención del CICR y del Movimiento de la CR y MLR en general. Esto permite recordar a los estados que el Movimiento de la

⁷³ Desde la instancia judicial del régimen regional de los derechos humanos del cual Perú es Estado suscriptor, es decir la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha señalado que es “absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. [...] Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C N° 166, párrafo 51). En el mismo sistema de toma de decisiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), ha señalado que “es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación” (Comisión IDH, 2009: 43).

CR y MLR tiene un interés legítimo en esos escenarios de violencia, que se basa en los Estatutos del Movimiento, mismos que fueron aprobados en una Conferencia Internacional en la que participan los estados (Hernández, entrevista, 2012).

Además de los documentos anteriormente señalados, las autoridades de la CONADIH suelen recibir las publicaciones del CICR, que normalmente hacen referencia al uso de la fuerza, aunque de manera prioritaria en escenarios de conflicto armado, ámbito en el que se ha desarrollado más la doctrina del CICR. Sin embargo, las revistas del Movimiento de la CR y MLR, de manera más coyuntural, hacen referencia a escenarios de violencia cercanos a la realidad local (Hernández, entrevista, 2012).

De forma específica, en la CONADIH, la información técnica en la que sustentó su análisis en relación al uso y empleo de la fuerza, tiene como origen la información de un curso que anualmente realiza esta Comisión denominado “Miguel Grau”. En el año en que se prepararon los proyectos de ley, el tema abordado fue “el empleo de la fuerza”, para lo que se utilizaron insumos de la CIDH, la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los estándares de derechos humanos y del régimen del DIH. En este curso el CICR participa como expositor y apoya la participación de expositores extranjeros (Arzápalo, entrevista, 2012).

Por otro lado, cabe destacar que en la sentencia constitucional sobre la ley 29166, se cita de manera recurrente como fuente de información al Manual de Derecho Internacional Humanitario de las Fuerzas Armadas del Perú publicado en el año 2004 (Tribunal Constitucional del Perú N° 002-2008-PI/TC Sentencia del 9 de septiembre de 2009, fundamento 13). La elaboración de este manual contó con el apoyo del CICR, en virtud de un Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Defensa (MIDDEF) y el CICR. Dicho acuerdo tiene como objeto “impulsar, favorecer y promover la reflexión, investigación, integración y enseñanza del DIH en las Fuerzas Armadas” (Artículo 1, Acuerdo MIDDEF y CICR⁷⁴) y como actividad específica se establece la incorporación del régimen del DIH en la doctrina y manuales de las Fuerzas Armadas. Por su parte el CICR se compromete a asesorar en materia del DIH y su integración en las Fuerzas Armadas; asesorar el proceso de formación de instructores, mediante la adjudicación de becas; y,

⁷⁴ El Acuerdo entre el Ministerio de Defensa del Perú y el CICR, usa el término “Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA)” en cual, a nivel doctrinario constituye un sinónimo de DIH. Este criterio es compartido en la presente investigación por lo que se continuará usando el término DIH.

apoyar la implementación inicial del Centro Permanente en materia del DIH para las Fuerzas Armadas (Artículo 3, Acuerdo MIDEF y CICR).⁷⁵

También se debe resaltar el apoyo técnico y la información brindados por el CICR en la elaboración del Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial (CICR, 2011)⁷⁶. Este manual, que desarrolla las reglas para el empleo de la fuerza por parte de la Policía, tiene como fuente principal al libro *Servir y proteger*, publicado en el año 1998 con el apoyo del CICR (Defensoría del Pueblo del Perú, 2012a: 77). *Servir y Proteger* tiene como fin “impartir los conocimientos de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que permitan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y desempeñar cabalmente su labor” (De Rover, 1998: 24).

A partir de estos hechos se muestra cómo el CICR brinda información con credibilidad y, por medio de esta distribución de ideas, incide en las formas de comportamiento y en las agendas de los estados (Haas, 1992: 3). Algunas de las actividades planteadas tienen un alcance local o regional. A nivel local se identifican los manuales para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y el curso “Miguel Grau”, lo cual, sumado a otros cursos, brinda formación específica a tomadores de decisiones como los miembros de la CONADIH. En el contexto regional se destaca el video “Nuevos retos en la Región Andina”. Por otro lado, algunos elementos tienen un alcance global como es el libro *Servir y Proteger* y la distribución de ejemplares del Código del Conducta y los Principios Básicos.

Incorporando los ámbitos en política exterior o directrices operativas peruanas

El tercer elemento que plantea Risse es la incorporación de los ámbitos del régimen internacional en la política exterior o en directrices operativas. Para alcanzar este fin, como se señaló en el capítulo 2, el CICR realiza la denominada “diplomacia humanitaria”, que consiste en hacer cabildeo con gobiernos, autoridades y otros actores para adoptar y observar el régimen del DIH, y para aceptar el desarrollo del mismo en nuevos aspectos (Cook y Letts, 2008: 108). Este punto recuerda que la sociedad civil transnacional necesita

⁷⁵ En el marco de este proceso, el centro de DIH y derechos humanos de las Fuerzas Armadas capacita entre 500 y 600 técnicos y oficiales anualmente (Hinojosa, entrevista, 2012).

⁷⁶ Aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN; y, publicado el 12 de junio del 2006 en el diario oficial El Peruano

de la cooperación de los estados y de los gobiernos nacionales, como una de las tres condiciones para sostener el mejoramiento o el desarrollo de los ámbitos en los que incide (Risse, 2000: 203, 205).

En este sentido, la delegación del CICR realiza reuniones bilaterales, de carácter confidencial con las autoridades del estado peruano, abarcando las autoridades políticas, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. En cada uno de estos espacios, el mensaje del CICR gira en torno a la necesidad de integrar los instrumentos de *soft law* y en diferenciar estos estándares de derechos humanos de los que plantea el régimen del DIH, a partir de la diferenciación en los ámbitos de aplicación. Para el CICR es importante que se conozca que, si las Fuerzas Armadas participan en el mantenimiento del orden, no pueden utilizar la normativa ni el entrenamiento de combate que reciben de manera ordinaria para un conflicto armado. Es importante para ellos distinguir que, cuando hacen funciones de mantenimiento del orden, los estándares deben ser los instrumentos de *soft law*, y el entrenamiento y equipamiento deben ser específicos (Hernández, entrevista, 2012).

A nivel institucional, como se señaló en el capítulo 3, el CICR tiene el rol de observador y asesor técnico en la instancia local de estudio y aplicación del régimen del DIH, la CONADIH. Esto le permite ejercer la “diplomacia humanitaria” y emprender actividades en cooperación con el estado. Así, en el informe de la CONADIH sobre la Ley No. 29166, se recomendó “conformar una comisión *ad hoc* [...] con miras a la revisión de ambas normas, y, dado el caso, la redacción de los consiguientes proyectos de reforma. [...], contando con el apoyo de expertos académicos y/o instituciones competentes sobre los temas de análisis” (CONADIH, 2009: 3). Cabe destacar que el apoyo técnico como “instituciones competentes” fue brindado por dos observadores de la CONADIH: la Comisión de Derechos Humanos y el CICR (Arzápalo, entrevista, 2012). En el marco del análisis de la Ley No. 29166, el Coronel Flavio Hinojosa manifiesta que el CICR con su asesoría técnica en DIH y derechos humanos “nos respaldaba, porque [nos permitía saber] que estábamos en el camino correcto de los parámetros internacionales” (Hinojosa, entrevista, 2012).⁷⁷ Así, en base a su autoridad moral en el ámbito de la protección de la dignidad humana, “todo reglamento o una pista de incidentes, o la preparación de una ley,

⁷⁷ El Coronel Flavio Hinojosa fue representante del Ministerio de Defensa en la CONADIH por tres años como director del centro de DIH y derechos humanos de las Fuerzas Armadas.

tienen al CICR como órgano de consulta de referencia. Es una asesoría técnica para la integración de esos estándares internacionales” (Hernández, entrevista, 2012).

En relación al proceso de preparación de los proyectos de ley sobre uso y empleo de la fuerza, la Secretaria Técnica de la CONADIH indica que la participación del CICR fue fundamental; el CICR participó en todas las reuniones y llegó a exponer sus preocupaciones y comentarios en relación a las diferentes propuestas que se discutían (Arzápalo, entrevista, 2012). Desde la visión de Juan Hernández, jurista de la Delegación Regional del CICR, el rol de observador permitió al CICR dar su valoración técnica durante el proceso de regulación del uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas. En este proceso, el CICR hizo énfasis en la necesidad de diferenciar los ámbitos del régimen del DIH; donde el DIH solo se aplica en el escenario de un conflicto armado, y, como se señaló anteriormente, en cualquier otro escenario de violencia corresponde la aplicación de los estándares del *soft law* sobre uso y empleo de la fuerza (Hernández, entrevista, 2012).

En el caso específico de la construcción de normas sobre uso y empleo de la fuerza, el CICR ha realizado actividades de cooperación y diplomacia humanitaria, mediante un diálogo confidencial con las autoridades, y mediante su rol de observador en la CONADIH. En el marco los parámetros planteados por Risse, se concluye que el CICR ha incidido en la construcción de las normas sobre uso de la fuerza en las zonas grises en el Perú.

El jurista de la Delegación Regional del CICR, aclara que desde el CICR no existe una posición institucional para impulsar la redacción de un convenio relativo al uso de la fuerza, todo mensaje que realiza el CICR al respecto tiene que ver con las normas que ya existen (Hernández, entrevista, 2012). A nivel internacional, cabe destacar que el proceso desarrollado en este país andino en relación las normas sobre empleo y uso de la fuerza ha sido presentado como una buena práctica en un taller de la OEA sobre el régimen del DIH realizado en enero del 2012, esto gracias a una invitación del CICR. El proceso también se ha compartido en eventos realizados en México, Argentina y Noruega (Hinojosa, entrevista, 2012). Estos hechos demuestran que la experiencia peruana ha sido parte de la agenda tanto en el nivel regional como internacional. Sin embargo, considerando la universalidad del régimen del DIH y que la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja es el espacio donde el Movimiento y los estados han trabajado en propuestas y resoluciones que implican un desarrollo del DIH, resulta necesario analizar el desarrollo del régimen en

relación a las zonas grises en la Conferencia Internacional, haciendo hincapié en las normas, su proceso de aceptación y los efectos que generan en el régimen internacional (Keohane, 1982: 330).

IV.3. Desarrollo del régimen del DIH en la Conferencia Internacional

En el primer capítulo se señaló que los regímenes internacionales no son estructuras estáticas; incluso después de que se supone se han desarrollado completamente, pueden ser sujetos de una transformación continua en respuesta a los cambios en su entorno (Young, 1980: 351). A su vez, en el capítulo tercero se discutió cómo los escenarios de violencia en Perú han mutado, ubicándose algunos de ellos en una zona gris para el régimen del DIH. A partir del caso de la regulación del uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en Perú, y la participación de actores del régimen del DIH, se podría inferir una ampliación del régimen en el ámbito de aplicación (Risse y Sikkink, 1999:9); por lo que cabe analizar lo ocurrido a nivel internacional. Considerando que la Conferencia Internacional ha contribuido a todas las etapas del desarrollo del régimen del DIH, gracias a que constituye un importante espacio donde el Movimiento y los estados pueden trabajar propuestas sobre ámbitos no cubiertos por el régimen internacional (Bugnion, 2009: 366; Kupfer y Stein, 2004: 107-118), este análisis se realizará a partir del documento preparado por el CICR para la XXXI Conferencia Internacional y la Resolución de esta Conferencia, para lo cual se utilizarán, nuevamente, los parámetros establecidos por Risse (2000: 203).

Colocando temas en la agenda internacional

Del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, se celebró en Ginebra la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con el objetivo general de:

fortalecer el derecho internacional humanitario (DIH) y la acción humanitaria, [prestando] especial atención al fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de conflictos armados, del derecho relativo a los desastres naturales y de la acción humanitaria, así como a la cuestión de los riesgos que afronta la asistencia de salud (CICR, 2011b).

Como antecedente a esta Conferencia Internacional, el 26 de noviembre, los componentes del Movimiento (CICR, Federación Internacional y Sociedades Nacionales) se reunieron en el Consejo de Delegados. En este espacio se propusieron los candidatos para presidir la Conferencia Internacional y se adoptó el orden del día provisional. El proyecto de orden del día se basó en el seguimiento de la Declaración "Juntos por la humanidad" aprobada por la XXX Conferencia Internacional, y en otras resoluciones aprobadas en el año 2007. En la agenda de la Conferencia se establecieron sesiones temáticas, entre las cuales se encontraba "Fortalecer el derecho internacional humanitario", que se componía por los siguientes puntos: fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados; el derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos; y, plan de acción cuatrienal sobre el DIH (CICR, 2011b).

En virtud de cada una de las temáticas, el día viernes 1 de diciembre, en la sesión plenaria se presentaría un informe y se adoptarían resoluciones sobre cada tema de la Conferencia, a saber:

- fortalecer el derecho internacional humanitario,
- fortalecer las normas aplicables a los desastres,
- franquear las barreras a la asistencia sanitaria, y,
- fortalecer la acción humanitaria local (CICR, 2011b).

De lo expuesto se evidencia que el Movimiento de la CRyMLR colocó en la agenda de la XXXI Conferencia Internacional el punto referente a los retos de los conflictos armados contemporáneos, mismos que incluyen ciertos escenarios a los que se ha denominado como zonas grises.

Brindando a la comunidad global información con credibilidad

Como se analizó anteriormente, el segundo parámetro que plantea Risse es brindar información con credibilidad a la comunidad global (Risse, 2000: 203). En relación a este aspecto, cabe recordar que Krasner reconoce que el conocimiento es una variable válida utilizada para explicar el desarrollo de los regímenes (Krasner, 1982: 16). En la XXXI Conferencia Internacional, el debate en relación al DIH se basó en dos informes del CICR:

"Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de conflictos armados" y "El DIH frente a los desafíos de los conflictos armados contemporáneos"(CICR, 2011b).

En relación a las zonas grises, el primer informe plantea que el régimen del DIH es apropiado para regular la conducta de las partes en conflictos armados. Sin embargo, se determinó que para mejorar la protección de las personas afectadas por los conflictos armados, se deben cubrir las lagunas y los puntos débiles por medio del fortalecimiento normativo en cuatro ámbitos: “la protección de las personas privadas de libertad; la aplicación del DIH y las reparaciones para las víctimas de infracciones; la protección del medio ambiente natural; y, la protección de las personas desplazadas” (CICR, 2011b).

El segundo informe, en su primer capítulo, plantea un panorama general de los conflictos armados actuales y sus consecuencias humanitarias, ilustrando los desafíos que afronta el DIH en la actualidad. El segundo capítulo, establece la noción y la tipología de los conflictos armados, examinando los criterios para definir lo que es un conflicto armado internacional y un conflicto armado no internacional. En este capítulo se analizan los tipos de conflicto armado no internacional que se rigen por el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como la aplicación y la aplicabilidad del régimen del DIH a las formas contemporáneas de violencia armada. El capítulo tres analiza la influencia recíproca entre el régimen del DIH y el de los derechos humanos. En el capítulo sexto, se aborda el caso del terrorismo, poniendo de relieve las diferencias entre las bases jurídicas que rigen a los conflictos armados y este otro tipo de violencia (CICR, 2011c: 3, 5). En relación a los conflictos armados actuales, se señala que los conflictos armados internos siguen siendo más frecuentes, debido a:

la debilidad de los estados que ha dejado margen a las milicias locales y a los grupos armados para actuar. Esto ha llevado a entornos donde el saqueo, el tráfico, la extorsión y los secuestros se han convertido en provechosas estrategias económicas que cuentan con el sustento de la violencia (CICR, 2011c: 7)

El informe también señala que en estos escenarios los grupos armados no estatales operan al interior de zonas pobladas, por lo que se presenta confusión entre los grupos armados y las personas civiles. Esto ha sido utilizado por algunos ejércitos como justificación para eludir la obligación que impone el régimen del DIH de tomar todas las precauciones posibles para reducir al mínimo los riesgos para los civiles. Así, en la denominada “guerra

urbana” las consecuencias por el uso de la fuerza en zonas pobladas afectan a personas civiles y bienes de carácter civil, quienes se encuentran protegidos por el régimen del DIH (CICR, 2011c: 7).

Otro problema en los conflictos internos contemporáneos es “la dificultad para distinguir entre los enfrentamientos que tienen un fundamento ideológico y los que no, pues existen grupos armados no estatales que han surgido de la actividad criminal organizada” (CICR, 2011c: 7). En estos escenarios, el informe señala que “la motivación fundamental de la actividad de esos grupos no es un elemento que se tiene en cuenta para determinar jurídicamente si, según la definición del régimen del DIH, están implicados en un conflicto interno” (CICR, 2011c: 7). Este aspecto aclara que, independientemente de los fines de Sendero Luminoso, el mismo puede seguir siendo considerado un grupo armado bajo los parámetros del régimen del DIH. Por otro lado, el informe establece que muy pocos conflictos armados “han quedado definitivamente resueltos mediante negociaciones de paz y, en varios casos, se han vuelto a desencadenar conflictos armados entre viejos enemigos a pesar de lo armisticios y acuerdos de paz pactados” (CICR, 2011c: 8). En estos términos también se podría leer la situación actual en Perú en relación a Sendero Luminoso, donde pese a un “fin del conflicto” y al establecimiento de una Comisión de la Verdad, los enfrentamientos armados continúan.

En relación a la clasificación como conflicto armado a las situaciones de violencia como consecuencia del crimen organizado, éstas deben cumplir con los criterios planteados en el capítulo 2: nivel de organización de las fuerzas implicadas y la intensidad de la violencia. En relación a estos aspectos el informe señala que muchos grupos criminales cuentan con una estructura de mando, un centro de operaciones, armamento y planificación de operaciones. En consecuencia existe un nivel de organización. En relación a la intensidad, en algunos casos este tipo de enfrentamiento armado ha alcanzado un alto nivel, utilizando armamento pesado y ocasionado un alto número de muertes. Cabe recalcar que bajo el régimen del DIH, la motivación de los grupos armados no es un criterio para establecer la existencia de un conflicto interno, por lo que no importaría que la motivación fuera la de cometer actividades delictivas (CICR, 2011c: 13).

En el informe, el CICR observa con preocupación dos situaciones: algunos estados objetan la aplicación del régimen del DIH a situaciones que pueden constituir un conflicto

interno, esto al amparo de denominar estas operaciones como “lucha contra el terrorismo”. La otra preocupación es que ciertos estados que reconocían la aplicación del régimen del DIH en conflictos armados con grupos armados no estatales, en la actualidad han declarado que aplicarán la normativa destinada a luchar contra el terrorismo. En estos casos el planteamiento se debe a la presunción errada de que reconocer la existencia de un conflicto legítima a la parte no estatal. Esto carece de sustento porque el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra establece que sus disposiciones no afectan el estatuto jurídico de las partes; es decir, las partes pueden seguir siendo sancionadas por el derecho penal interno (CICR, 2011c: 15).

En relación a la aplicabilidad del régimen del DIH, el informe resalta que este régimen obliga a todas las partes en conflicto, característica que, por ejemplo, no tienen los derechos humanos, los cuales solo obligan al estado. Por otro lado se destaca que el régimen del DIH se aplica de forma extraterritorial. Además las normas de DIH no son derogables, cuando ciertos derechos humanos pueden ser suspendidos mediante estados de emergencia. A partir de estos argumentos el CICR insiste en la aplicabilidad y la vigencia del régimen del DIH, en ciertos escenarios de violencia, como algunos de los casos denominados “lucha contra el terrorismo”, que se pueden ubicar en la zona gris (CICR, 2011c: 16).

Concordantemente con lo señalado en los capítulos 2 y 3, el informe establece que “la diferencia más grande entre el DIH y los derechos humanos se relaciona con las normas que rigen el uso de la fuerza [porque el régimen] del DIH reconoce que el uso de la fuerza letal es inherente a la guerra” (CICR, 2011c: 21). Por otro lado, el uso de la fuerza letal, bajo parámetros de derechos humanos se da exclusivamente para “proteger la vida [...], cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto” (CICR, 2011c: 22).

A partir de los argumentos planteados en los informes del CICR para la Conferencia Internacional se evidencia que el CICR brinda información a la comunidad global, en la cual se promueve una aplicación del DIH a ciertas situaciones que se pueden ubicar en la zona gris. Esto no obsta la aplicación del derecho penal interno y de otros regímenes, como los derechos humanos, a nivel interno e internacional.

Inciendiando en la política exterior o directrices operativas de los estados

En las conferencias internacionales se adoptan resoluciones, además los participantes (estados o miembros del Movimiento) pueden realizar promesas de carácter voluntario. Estas resoluciones y promesas se incorporan en la política exterior e interna de los estados. Cabe señalar que las resoluciones de la Conferencia Internacional no son obligatorias para los estados, sino que constituyen parte del *soft law* (Bugnion, 2009: 362).

En la XXXI Conferencia Internacional se adoptó la “resolución 1: Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”. La misma tiene como antecedente la resolución 3 sobre la reafirmación y la aplicación del derecho internacional humanitario, aprobada por la XXX Conferencia Internacional, por lo que, primero, se revisará la resolución de la Conferencia del año 2007 y luego se presentarán ciertos puntos de la resolución de la XXXI Conferencia Internacional en relación a la ampliación del régimen internacional por la regulación de las zonas grises. También se hará referencia a la resolución 2 de la XXXI Conferencia Internacional denominada “Plan de Acción cuatrienal para la aplicación del derecho internacional humanitario”.

La resolución 3 de la Conferencia Internacional del año 2007, en lo relacionado con los conflictos armados internos, “[r]eafirma la importancia de que se respete plenamente el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949” (Conferencia Internacional, 2007: 83). En relación a la Comisión Nacional de DIH, se manifiesta su satisfacción por “el papel eficaz y el creciente número de los comités nacionales y otros organismos que asesoran y ayudan a las autoridades nacionales en la aplicación, el desarrollo y la difusión del DIH” (Conferencia Internacional, 2007: 86). En la resolución se destaca el rol de las comisiones nacionales de DIH en el desarrollo del régimen internacional.

En relación a las promesas, en el año 2007, el estado peruano realizó dos promesas sobre el régimen del DIH, donde se destaca la promesa P130, mediante la cual se compromete a:

- Apoyar y fortalecer el trabajo que realiza la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario CONADIH [...] el cual ha venido realizando una activa labor a nivel nacional, creando espacios de diálogo sobre temas de especial interés para cada una de las regiones, contribuyendo de esta forma a una progresiva consolidación y conocimiento del derecho internacional humanitario [...]
- Continuar trabajando de manera coordinada con las instituciones públicas involucradas así como con organizaciones de la sociedad civil para avanzar en la

implementación de medidas orientadas a los cuatro ámbitos de acción de la problemática de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o una situación de violencia interna (Conferencia Internacional, 2007b).

De la lectura de la promesa del estado peruano se infiere que las resoluciones de la Conferencia Internacional y las promesas incorporan ámbitos en la política exterior y en las directrices operativas de estado. Por otro lado se destaca el compromiso de apoyar y fortalecer el trabajo de la CONADIH, pues se reconoce que dicho trabajo contribuye a la consolidación y el conocimiento del DIH. Adicionalmente, se desataca el compromiso del estado peruano de trabajar coordinadamente con las organizaciones de la sociedad civil en los casos de personas desaparecidas; en este mismo punto se debe resaltar que el compromiso estatal hace alusión a los conflictos armados y a las situaciones de violencia interna, las cuales se ubicarían en la zona gris de conformidad con lo señalado en el capítulo 2.

Por su parte la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional reitera que el DIH “continúa siendo más pertinente que nunca en conflictos armados internacionales y no internacionales, y que sigue prestando protección a todas las víctimas de conflictos armados” (Conferencia Internacional, 2011). Sobre el rol del CICR y de las Sociedades Nacionales establece la responsabilidad de estas instituciones en el desarrollo del DIH, por lo que se invita al CICR seguir realizando investigaciones, consultas y debates, en cooperación con los estados, a quienes debe brindar información periódica sobre los progresos realizados. Además debe presentar un informe sobre dicha labor, formulando diversas opciones, a la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (Conferencia Internacional, 2011).⁷⁸

Para el año 2011, se presentaron en total 390 promesas. Por su parte el estado peruano realizó cinco de ellas.⁷⁹ La promesa P106, que fue suscrita conjuntamente con

⁷⁸ Este último aspecto tiene directa relación con lo señalado por la resolución 2, donde se “recuerda a los Estados la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, especialmente si trabajan en el marco de las Comisiones Nacionales de DIH” (Conferencia Internacional, 2011). Por lo tanto, se establecen directrices operativas sobre la relación del Estado con el Movimiento de la CR y MLR, en relación al desarrollo del régimen del DIH.

⁷⁹ En la promesa individual P1444, el estado peruano se compromete a adoptar las medidas legales y de ejecución, pertinentes a la utilización y la protección de los emblemas de la cruz roja o cristal rojo. Las

otros países y sociedades nacionales,⁸⁰ señala el compromiso de fortalecer el DIH, para lo cual se plantean varios criterios de evaluación:

- Debates periódicos con miras a mejorar o poner en práctica los mecanismos existentes del DIH o desarrollar nuevos mecanismos.
- Reuniones de expertos gubernamentales sobre la materia
- Una conferencia del inventario de existencias.
- Facilitar un proceso con las Altas Partes Contratantes, y en colaboración con el CICR, con miras a: i) Explorar e identificar formas y medios concretos para fortalecer la aplicación del DIH, incluidos los mecanismos de aplicación; y, ii) Reforzar el diálogo sobre cuestiones internacionales de derecho humanitario entre las Altas Partes Contratantes y otras partes interesadas. (Conferencia Internacional, 2011b).

En esta promesa se establece un compromiso por parte del estado para poner el tema en la agenda por medio de debates periódicos que tienen como objetivo mejorar o desarrollar los mecanismos del régimen del DIH. También se establece el compromiso de participar de las reuniones de expertos, las cuales constituyen el espacio de debate y reflexión sobre el desarrollo del régimen del DIH a partir del cual se incide en la construcción de normas. Asimismo obligan a identificar medios para fortalecer la aplicación del DIH, a partir del diálogo, donde la colaboración del CICR es planteada como un elemento esencial. Todos estos elementos pueden contribuir al desarrollo, ampliación o modificación de un régimen.

IV.4. Conclusiones

El propósito de la Ley N° 29166 era regular las reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio peruano. Sin embargo, presentaba fuertes confusiones en relación al régimen del DIH. Esto generó que la CONADIH realizara un estudio y posteriormente presentara dos proyectos de ley. En el proceso de la construcción de los proyectos de ley al interior de la CONADIH, el CICR participó en las tres formas

promesas grupales P2095 y P2116 hacen referencia al fortalecimiento local de la acción humanitaria; y la promesa P3440 se refiere a las barreras a la asistencia de salud.

⁸⁰ Estados: Chile, Eslovenia, Mónaco, Suecia, Alemania, Ghana, Suiza, la ex República Yugoslava de Macedonia, Austria, Liechtenstein, España, Grecia, Uruguay, Bélgica, Dinamarca, Francia, Hungría, Honduras, Japón, República Democrática Popular de Lao, México, Filipinas, Chipre, Angola, Países Bajos, Djibouti, Argentina, Tayikistán, Australia, Burkina Faso, Finlandia, Islas Cook, Brasil, Bulgaria, Georgia, Irlanda, Polonia, Camboya, Costa de Marfil, Costa Rica, Portugal, Madagascar, Perú, Mali, Italia, Marruecos, Croacia, Botsuana, Ucrania, República de Corea, Eslovaquia, Filipinas, Egipto. Sociedades Nacionales: Mónaco, Gambia, Costa de Marfil, Trinidad y Tobago, Eslovenia, Sierra Leona, Eslovaquia, Madagascar, Botsuana, Filipinas. Observador: Palestina

que señala Risse con respecto a cómo la sociedad civil transnacional incide en la construcción de normas (Risse, 2000: 203). Así el CICR puso el tema en la agenda a través de espacios de reflexión como reuniones de expertos; también brindó información a la comunidad en relación al régimen del DIH y al uso de la fuerza en el régimen de los derechos humanos; y, finalmente, incorporó el ámbito en la política y directrices por medio de su participación en la CONADIH y mediante las reuniones de carácter bilateral con las autoridades.

En el estudio se muestra que la suscripción de acuerdos de cooperación sobre el régimen del DIH constituye una de las estrategias para colocar el tema en la agenda, brindar información e incorporar el ámbito en la política exterior y directrices operativas. El Acuerdo entre el MIDEF y el CICR establece, de manera específica, la incorporación del régimen del DIH en la doctrina y manuales de las Fuerzas Armadas. El CICR se compromete a asesorar en materia del DIH y su integración en las Fuerzas Armadas; asesorar el proceso de formación de instructores, mediante la adjudicación de becas; y, apoyar la implementación inicial del Centro Permanente en materia del DIH para las Fuerzas Armadas (Acuerdo MIDEF y CICR, artículo 3.). Este acuerdo tiene directa relación con la CONADIH, ya que el delegado del MIDEF en la comisión ha sido el director del Centro del DIH y derechos humanos de las Fuerzas Armadas. Además, otra estrategia por parte de la sociedad civil para brindar información es formar a expertos dentro de las instituciones, quienes además incorporan los temas en la política exterior y en las directrices operativas.

En relación al desarrollo del régimen del DIH en, el Movimiento de la CRyMLR, y principalmente el CICR, planteó el tema en la agenda de la Conferencia Internacional. Además, en la información brindada para la XXXI Conferencia Internacional, el CICR manifestó su preocupación porque la presencia de grupos armados en el interior de zonas pobladas ha servido de excusa para que algunos ejércitos justifiquen el incumplimiento de su obligación de tomar todas las precauciones posibles para reducir al mínimo los riesgos para los civiles, establecida en el régimen de DIH (CICR, 2011c: 7). Por lo tanto, se requerirían normas que regularan el uso de la fuerza por parte de estos ejércitos, de manera que no se afecte a personas y bienes civiles. Estas normas comprenden características similares a los proyectos de ley que presentó la CONADIH en Perú.

Por otro lado, uno de los informes del CICR para la XXXI Conferencia Internacional señala que la motivación de los grupos armados no es un elemento para calificar un conflicto armado, por lo que los enfrentamientos armados con grupos delictivos y que alcanzan los niveles establecidos por el artículo 3 común deben ser considerados como un conflicto armado interno. En los términos de Puchala y Hopkins (1982: 249- 250), esto puede implicar el inicio de un proceso evolutivo de ampliación del régimen de DIH, dado que los actores del régimen modifican sus intereses y objetivos; además, ocurre porque varía la información existente o se produce nueva información para los tomadores de decisiones. Bajo los criterios de Haggard y Simmons (1987:496-497), la ampliación se presenta en el ámbito de aplicación mediante la interpretación que hace la comunidad epistémica de las normas vigentes. Cabe aclarar que el inicio de este proceso evolutivo se da a partir de una aclaración del alcance de las normas existentes, sin establecer nuevos principios, normas, reglas, ni procedimientos de toma de decisiones; sino que a la luz del régimen del DIH se aclara la aplicación a unos escenarios que se ubican en la denominada zona gris.

En relación a la Conferencia Internacional, en sus resoluciones se señala la importancia que tienen las comisiones nacionales de DIH en la implementación, aplicación y desarrollo del DIH. Esta responsabilidad se señala como compartida con el Movimiento Internacional de CR y MLR, principalmente con el CICR y las Sociedades Nacionales. En consecuencia, las comisiones de DIH constituyen el espacio para que la sociedad civil transnacional incorpore ámbitos en la política exterior y en las directrices operativas estatales.

Por su parte, las promesas que realizan los estados constituyen directrices operativas, dado que estas promesas tienen un proceso de seguimiento por medio de informes, los cuales son presentados en la siguiente Conferencia Internacional. Si bien la presentación de promesas no es un acto obligatorio, el estado peruano ha realizado promesas al menos en las últimas tres conferencias internacionales. En relación a la ampliación del régimen del DIH, de conformidad con la situación del DIH en Perú, se puede ver que las promesas guían las actividades gubernamentales. También las resoluciones y promesas han promovido las reuniones de expertos. Y se debe recordar que fue a partir de una reunión de expertos que la CONADIH inició la reflexión sobre la

regulación del uso de la fuerza en situaciones de violencia. En consecuencia la Conferencia Internacional tiene la capacidad de incidir en la construcción de normas sobre uso de la fuerza a nivel interno, como se puede inferir del caso peruano.

La sociedad civil transnacional, y en el presente caso el CICR, juega un rol fundamental en la transformación de ideas en normas. El Movimiento de la CRyMLR, en base a su autoridad moral, experiencia, y conocimiento profundo del régimen del DIH, es miembro de la comunidad epistémica del régimen. A partir de ello convence a otros actores, en particular los gobiernos y organismos internacionales, en el ámbito del régimen del DIH y sobre la necesidad de regular el uso de la fuerza en situaciones de violencia. El CICR, en su rol de asesoría técnica en la CONADIH, ha enfatizado en la necesidad de diferenciar los ámbitos de aplicación del DIH y de los derechos humanos. Sin embargo, mediante sus informes para la Conferencia Internacional aclara la aplicación del régimen del DIH en ciertos escenarios como el terrorismo y el crimen organizado, lo cual constituye el inicio de un proceso evolutivo de ampliación del ámbito de aplicación a la luz de los principios, reglas, normas y procedimientos de toma de decisiones del régimen.

Conclusiones

A partir del caso de estudio peruano, en este trabajo se ha resaltado el cambio de las condiciones subyacentes del ámbito de aplicación del régimen del DIH, es decir el cambio en la naturaleza de los conflictos armados. Se ha argumentado que, ante la modificación de estas condiciones, el régimen del DIH se ha ampliado por medio de la incidencia de la Cruz Roja. Con el objetivo de ilustrar el proceso, se ha enfocado el caso de Perú, donde la CONADIH y el CICR, en su rol de observador y asesor, han construido normas que regulan el empleo y uso de la fuerza en conflictos armados y otras situaciones de violencia. Además se ha analizado el impacto de estos cambios del ámbito de aplicación del régimen internacional, a partir del estudio de los insumos, resoluciones y promesas relacionadas con la Conferencia Internacional. A continuación se sistematizarán las principales conclusiones de esta investigación y se presentarán algunos comentarios.

Partiendo de la definición de regímenes internacionales de Krasner y apoyado en la visión cognitivista fuerte, que plantea que los principios tienen el poder para superar los propósitos instrumentales luego de su adopción inicial (Risse and Sikkink, 1999:9), este trabajo ha propuesto que en la internacionalización e implementación de las normas internacionales a nivel local, se puede modificar un régimen por el poder de los principios. Complementando este argumento con la teoría de sociedad civil transnacional planteada por Thomas Risse, la tesis se propuso analizar el rol de actores no estatales como la Cruz Roja dentro del régimen del DIH.

Con este objetivo, y basado en la definición y caracterización de Krasner, el trabajo identificó los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones del régimen del DIH, en donde convergen las expectativas de los actores. Se destacó a la Cruz Roja como un actor influyente de este régimen. En este contexto la tesis puso de manifiesto que el ámbito de aplicación del régimen del DIH no cubre todos los escenarios en los que participa el CICR, quien es el responsable de intervenir en conflictos armados internacionales y otras situaciones de violencia, hasta que se haya logrado el restablecimiento general de la paz, e identificó escenarios de violencia armada que no se encuentran regulados por el DIH.

A partir del caso de la legislación que regula el empleo y uso de la fuerza en las zonas grises en Perú, la tesis se propuso ilustrar el cambio de las condiciones subyacentes del régimen del DIH, las consecuencias humanitarias y el rol de la Cruz Roja en estos escenarios. En este contexto, se caracterizaron las zonas grises para el régimen del DIH y las normas que han regulado el uso de la fuerza en Perú a partir del año 1980 hasta la actualidad. Quedó establecido que las condiciones y el ambiente en Perú han cambiado, con respecto a los niveles de intensidad y la aplicación de los parámetros del régimen del DIH. Además, se evidenció la incidencia del CICR en el proceso de implementación del régimen internacional del DIH en la legislación peruana.

Finalmente, el trabajo se planteó identificar la respuesta del régimen del DIH ante el cambio de los escenarios de violencia, tanto en su espacio internacional como en la implementación local y el rol del CICR en la adopción de dicha respuesta. En lo principal, se concluye que el CICR, como parte de la sociedad civil transnacional, influye en ambos espacios. A nivel local incide en la implementación de las normas, promoviendo la regulación del uso de la fuerza tanto en conflictos armados internos como en otras situaciones de violencia, entre las cuales se encuentran ciertas zonas grises. A nivel internacional, ha aclarado la aplicación o no de régimen del DIH en estos nuevos escenarios de violencia.

Del análisis se desprende que, en base a los documentos existentes (derecho de Ginebra e instrumentos de *soft law* sobre empleo y uso de la fuerza), se aclara el ámbito de aplicación del régimen del DIH y de los derechos humanos. Esta aclaración permite aplicar el régimen del DIH en situaciones que, en principio, no estaban cubiertas por él, lo que constituye el inicio de un cambio evolucionario de este régimen (Puchala y Hopkins, 1982: 249- 250). La sociedad civil transnacional, en base a su autoridad moral, puede aclarar las zonas grises de un régimen. Esta aclaración no tiene el carácter de vinculante porque se consideraría como una fuente doctrinaria del derecho internacional; consecuentemente, no se puede descartar que en el futuro se impulse algún instrumento internacional de carácter formal (léase Convenio o tratado),

A la luz de la definición de Krasner sobre los regímenes internacionales, no existen acuerdos explícitos sobre el uso de la fuerza en las zonas grises. Esta aclaración puede leerse como parte de los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones,

implícitos, para ciertos escenarios de las denominadas “zonas grises” (Krasner, 1982: 3). Por lo tanto también podría argumentarse que se ha impulsado la inclusión de un ámbito no explícito que bien puede dar a lugar un ámbito explícito en el futuro. Además, desde la visión cognitivista fuerte, se puede argumentar que los principios del régimen del DIH, en particular el de “humanidad”, tienen el poder para superar los propósitos instrumentales luego de su adopción inicial (Risse and Sikkink, 1999:9), por lo que el proceso de aclaración de las “zonas grises” puede superar los ámbitos iniciales del régimen del DIH y de su actor epistémico, el CICR.

Como se ha señalado anteriormente, en los términos de Puchala y Hopkins, se podría hablar de un cambio evolucionario, ya que el mismo se daría porque los actores del régimen modifican sus intereses y objetivos, debido a que varía la información existente y se produce nueva información para los tomadores de decisiones. En este proceso no se alteran las dinámicas de poder y la estructura (Puchala y Hopkins, 1982: 249-250). Por otro lado, desde Krasner se considera que los cambios, la mutación de las reglas y los procedimientos de toma de decisiones son posibles dentro de un régimen, mas se advierte que las modificaciones de principios y normas constituyen un cambio de régimen, es decir, la constitución de un nuevo régimen (Krasner, 1982: 4-6). Entonces si en un futuro se modifican las reglas de los Convenios de Ginebra, en el marco de los principios y normas del régimen del DIH, se mantendrá el mismo régimen. Esto se podría dar por medio de un cuarto protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, en donde las zonas grises se catalogaran como conflicto armado interno. Si por el contrario, se creara un nuevo convenio en base a los principios del *soft law* sobre uso y empleo de la fuerza, se estaría ante la creación de un nuevo régimen bajo parámetros de Krasner.

En el estudio se resaltó la vigencia de la aplicación del régimen del DIH ante los nuevos escenarios de violencia armada. Como se ilustró, durante el conflicto armado interno en Perú la mayoría de las violaciones a los derechos de las personas fueron cometidas por Sendero Luminoso. Las acciones armadas de Sendero Luminoso continúan presentes en ciertas zonas del estado peruano. El régimen del DIH obliga tanto al estado como a los grupos armados, cualidad que no tiene el régimen de los derechos humanos, el cual obliga, en principio, solo al estado; de ahí la importancia y vigencia de la aplicación del DIH. En la investigación se indentificó que ciertos grupos armados están vinculados a

actividades delictivas de narcotráfico o secuestro, las cuales están proscritas por el régimen del DIH. Sin embargo, a la luz de la información brindada por el CICR a la XXXI Conferencia Internacional, independientemente de los objetivos o ideales del grupos armados, las actividades armadas que desarrollan pueden cumplir con las condiciones que determina el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra para regular los conflictos armados internos. De ser así, estos escenarios se regularían por el régimen del DIH.

Más aún, la investigación ha evidenciado que la posición adoptada en las últimas dos Conferencias es sutil ante el terrorismo y el crimen organizado, los cuales siguen siendo temas difíciles para ciertos estados. Sin embargo, referida información apunta a un reconocimiento de los enfrentamientos armados que ocurren en este contexto como ámbitos de aplicación del régimen del DIH, siempre que cumplan con las condiciones establecidas el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Esto, como se destacó a lo largo del trabajo, no excluye el respeto al régimen del DIH por parte de estos grupos armados, que explícitamente prohíbe el secuestro y el terrorismo como métodos para desarrollar las hostilidades. Igualmente importante, a lo largo de la investigación se evidenció que la aplicación del régimen del DIH no afecta la condición jurídica de los grupos armados, por lo que no impide que se sancione a estos grupos por la violación al derecho interno.

A partir de la lectura de la resolución de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y sus posteriores resultados, analizados en el capítulo 4 de esta tesis, se puede concluir que las resoluciones que impulsa la sociedad civil transnacional, además de ser incorporadas en la política exterior y directrices operativas de los estados, son un mecanismo para colocar y mantener temas en la agenda, es decir que se trata de un proceso circular, donde la agenda nace de la información y las decisiones; y, las decisiones se fundamentan en la agenda y la información. De esto se desprende que la información se convierte el punto central en el proceso de incidencia en la construcción de normas, tal como lo postula Risse.

Lo anterior conduce a reflexionar sobre las comunidades epistémicas y sus alcances. Como lo señala Wendt, “el factor más fundamental en la política internacional es la distribución de ideas en el sistema” (Wendt, 1999: 96). El caso del CICR en el régimen de DIH confirma que la sociedad civil transnacional brinda información y establece los temas en la agenda (cfr: Risse, 2000: 205). En efecto, el conocimiento que se encuentra en la

información técnica que aporta el CICR sirve de guía para formular políticas públicas y alcanzar ciertos objetivos sociales (cfr; Haas, 1980:367-68 citado en Krasner, 1982: 16). De esto se colige que la sociedad civil transnacional juega un rol fundamental en la transformación de ideas en normas, entendiendo que: "mientras que las ideas suelen ser individualistas, las normas tienen una calidad intersubjetiva explícita porque son las expectativas colectivas " (Risse y Sikkink, 1999:7).

En su rol central en el desarrollo, mantenimiento y protección del régimen del DIH a través de su constante presencia en los campos de batalla (Cook y Letts, 2008:107; Forsythe, 1976: 610; Acuerdo de Sevilla, artículo 5.3.1), el CICR debe asegurar que el DIH sea un legítimo y efectivo marco para el alivio del sufrimiento de las víctimas de los conflictos armados (Cook y Letts, 2008: 107). De lo anterior se desprende que existe confusión respecto de la aplicación o no del régimen del DIH frente a los nuevos escenarios de violencia armada, por lo que el CICR, en su responsabilidad de identificar escenarios que no se encuentren regulados por el régimen DIH, realiza una permanente reflexión. Este proceso se inserta, en términos de Risse, en la incidencia de la sociedad civil transnacional en las políticas públicas, colocando el tema en la agenda, brindando información e incorporando el ámbito en la política exterior y directrices operativas del estado.

En la información brindada por el CICR a la comunidad global se evidencia que no se mencionan nombres de estados. Se plantean, en cambio, escenarios, algunos de los cuales se podrían ubicar en la zona gris, y luego se realiza una aclaración sobre la aplicabilidad del régimen del DIH. De esta forma, el CICR no afecta su relación con los estados, pero a la vez plantea su preocupación mediante una opinión técnica como experto. Esto le permite tener aceptación en la comunidad, y, al no decir nombres, serán muy pocos los estados que la objeten. Utiliza frases de carácter general como "algunos estados" o "ciertos estados".

Al mismo tiempo, las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, son un espacio de trabajo particular con los estados por medio de la suscripción de promesas. Así, de la promesa del estado peruano realizada en el año 2007 se desprende un compromiso de apoyo y fortalecimiento al trabajo de la CONADIH y se refiere a las otras situaciones que están bajo el umbral del DIH (Conferencia Internacional, 2007b). La sociedad civil transnacional necesita de la cooperación de los estados y de los gobiernos nacionales, como

una de las tres condiciones para sostener el mejoramiento o el desarrollo de los ámbitos en los que incide (Risse, 2000: 205), por lo que las promesas pueden garantizar la aplicación de los regímenes internacionales, tanto a nivel nacional como global. Entre los procedimientos de toma de decisiones, en el régimen del DIH se reconoce la presión que pueden ejercer otros actores para que se aplique el régimen DIH mediante la diplomacia, los medios de información y la opinión pública (CICR, 2005: 30). En estos términos se puede leer a la denominada diplomacia humanitaria que ejerce el CICR, la cual ha sido una de las estrategias para la construcción de normas sobre uso de la fuerza en Perú, pero también ha sido útil para incidir a nivel internacional en las Conferencias Internacionales. En consecuencia la referida promesa, como resultado de la diplomacia humanitaria del CICR, puede constituir también un antecedente de la participación de la CONADIH en los proyectos de ley sobre uso y empleo de la fuerza. Además, al fortalecer la CONADIH también se fortalece indirectamente el rol del CICR en este espacio.

La investigación demuestra que, pese a las observaciones que ha tenido el proyecto de ley en Perú, ese proyecto ha sido promovido como una buena práctica a nivel internacional dentro del régimen del DIH. Esto ha constituido un insumo para otros países de la región. Así en enero del 2012, luego de la exposición realizada en la OEA por el delegado del estado peruano, la delegación mexicana le pidió compartir la ley peruana, porque el gobierno de México estaba interesado en regular el uso de la fuerza en situaciones de violencia similares (Hinojosa, entrevista, 2012). El pasado mes de agosto de 2012 se aprobó una ley en México con similares características que la peruana, por lo que sería oportuno un análisis de ambos cuerpos normativos. Si continúa la misma dinámica de la resolución de la OEA donde se recomendó crear las comisiones nacionales de DIH y, teniendo presente que, bajo la promoción y apoyo del CICR, existen comisiones de DIH en la mayoría de países de América Latina, en poco tiempo los diversos países latinoamericanos, con el apoyo del Movimiento de la CR y MLR, aprobarán normas que regulen el empleo y uso de la fuerza en las zonas grises.

En este trabajo, por el medio del caso de estudio de Perú y sus impacto en la Conferencia Internacional, se ha demostrado el inicio de un cambio evolutivo del régimen del DIH (Puchala y Hopkins, 1982: 249- 250). El CICR ha aclarado la aplicación del régimen en las zonas grises, bajo los principios, normas, reglas y procedimientos, explícitos

e implícitos, del régimen internacional. Las normas vigentes en Perú y las normas construidas en la CONADIH han recibido asesoría del CICR, quien, en base a su autoridad moral, ha aclarado los ámbitos de aplicación. La información brindada en la Conferencia Internacional busca aclarar las normas que se aplican frente a los nuevos escenarios de violencia, pero no busca reformar las reglas y procedimientos, menos aún los principios y normas. Lo que sí se desprende del presente estudio es que la sociedad civil transnacional no es estática, ya que el CICR nació y se ha desarrollado en el régimen del DIH. Sin embargo, en la actualidad también trabaja en el ámbito del régimen de los derechos humanos, enfocando su análisis en las normas referentes al uso y empleo de la fuerza.

Finalmente, se ha comprobado que los regímenes internacionales no son estáticos. Los regímenes evolucionan de conformidad con cambios de sus contextos de aplicación, los conflictos armados en el caso del régimen del DIH, por lo que es necesario un monitoreo permanente, neutral e imparcial de los contextos de aplicación del régimen. Esta actividad, al requerir principios de neutralidad e imparcial, encuentra en la comunidad epistémica a la instancia capaz de brindar información técnica para la toma de decisiones, tal y como se ha destacado la participación de la Cruz Roja en el presente estudio.

Lista de referencias

- Adler, Emanuel (1992). "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control". En *International Organization*, 46, pp. 101-145.
- Ávila, Ramiro; José Amores (2006). *Ecuador y el Derecho Internacional Humanitario*. Quito: Publiasesores.
- Balvín, Doris (2008). "Las cuencas andinas frente a la contaminación minera". En *Derechos y conflictos de agua en el Perú*. Armando Guevara (ed.): 101-114. Lima: Grández Gráficos.
- Barnett, Michael, y Finnemore, Martha (2004). *Rules for the World-International Organizations in Global Politics*. London: Cornell University Press.
- Bugnion, Francois (2007). "The 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 20–22 June 2006: challenges and outcome", en *International Review of the Red Cross*, pp. 163-173.
- (2009). "La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: desafíos, cuestiones en juego y logros", en *International Review of the Red Cross*, pp. 331-372.
- Colás, Alejandro (1997). "The Promises of International Civil Society", en *Global Society*, 11 (3), pp. 261-278.
- Cook, Ivan, y Martine Letts (2008). "A Twilight Zone? Diplomacy and the International Committee of the Red Cross". En *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart?*, Andrew Cooper, Brian Hocking y William Maley (comp.): 104-117. New York: Palgrave Macmillan.
- Crocker, Chester (2001). "Intervention: Toward Best Practices and a Holistic View". En *Turbulent Peace: The Challenges of managing International Conflict*, Chester Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (comp.): 229-248. Washington D.C.: Washington: United States Institute of Peace Press.
- De Rover, Cees (1998). *Servir y Proteger*. Ginebra: CICR

- Defensoría del Pueblo del Perú (2012a). *Violencia en los conflictos sociales*. Lima: DGR Servicios Generales.
- Duffield, Mark (2005). *Global governance and the new wars: The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Books.
- Dunant, Henry (1862). *Un recuerdo de Solferino*. Ginebra.
- Eide, Asbjorn, Allan Rosas, y Theodore Meron (1995). "Combating lawlessness in gray zone conflicts through minimum humanitarian standards". En *The American Journal of International Law*, 89 (1), pp. 215-223
- Finnemore, Martha. (1996) "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism" en *International Organization*, 50 (2), pp. 325-347.
- Flogia, Mariana (2006) "El Derecho Internacional Humanitario en la lucha del terrorismo post11-S. Debate y Perspectiva". Disponible en: <http://caei.com.ar/ebooks/ebook3.pdf>, visitado en 7 de julio de 2011.
- Forsythe, David (1976). "The Red Cross as Transnational Movement: Conserving and Changing the Nation-State System", en *International Organization*, 30 (4), pp. 607-630.
- Gerring, John. "What is a Case Study and What is it Good For" en *APSR*, 98 (2), 2004, pp.341-354.
- Haas, Peter (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination" en *International Organization*, 46 (1), pp.1-35.
- Habermas, Jürgen (2010). "El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos", *Diánoia*, 64, pp. 3-25.
- Haggard, Stephan y Simmons, Beth (1987) "Reviewed Theories of International Regimes" en *International Organization*, 41 (3), pp. 491-517.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger (2000) "Integrating Theories of International Regimes" en *Review of International Studies*, 26 (1), pp. 3-33.
- (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge : New York: Cambridge University Press.
- Haas, Ernst (1980) "Why Collaborate? Issue- Linkage and International Regimes" en *World Politics*, 32 (3), pp. 367-68

- Hay, Colin (2002) *Political Analysis*. New York: Palgrave
- Hernández, Juan (2007). “Definición y ámbitos de aplicación del derecho internacional humanitario”. Disponible en: www.observatoriodpi.org&i=Jc6slNMCquSjghP/UcJGzZEY&e=r, visitado en mayo 19 de 2012.
- Hurtado, Lourdes (2006) “Trazando puentes: Conflicto armado interno, formación militar y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú”. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/semi/2003/papel/hurtado.pdf>, visitado en julio 23 de 2011.
- Iguyovwe, Ruona (2010) “The inter-play between International Humanitarian Law and International Human Rights Law”. En *International Humanitarian Law and International Red Cross and Red Crescent Movement*, Aldo Zammit (ed.): 11-51. Oxon: Routledge.
- Izquierdo, Ferran (2004). “Guerra y agua en Palestina: el debate sobre la seguridad medioambiental”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, No. 1, pp. 63-89.
- Jönson, Christer (2010) “Capturing the Transnational” en Christer Jönson y Jonas Tallberg (eds.) *Transnational Actors in Global Governance. Patterns, Explanations and Implications*. Houndsmills: Palgrave-Macmillan, pp. 22-44.
- Jorgensen, Lars (1996). “What are NGOs Doing in Civil Society?”. En *Civil Society and the State*, Andrew Clayton (ed.): 12-33. Oxford: INTRAC
- Kant, Inmanuel (2003). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. Manuel García Morente. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Karns, Margaret y Mingst, Karen A. (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder y Londres, Lynne Rienner, pp.50-52.
- Kelsen, Hans (1965). “*Qué es el derecho positivo?*”. *Juristenzeitung* No. 15: 465.
- Keohane, Robert (1982). “The Demand for International Regimes” en *International Organization*, 36 (2).
- (1986). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- (1988). “International Institutions: Two Approaches”. En *The International Studies Quarterly*, 32 (4), pp.379-396.

- (1988). *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Klenner, Dietmar (2000). “Formación en derecho internacional humanitario - ¿Tiene aún posibilidades el Derecho Internacional Humanitario?” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, pp. 653-662.
- Krasner, Stephen (1976). “State Power and the Structure of International Trade” en *World Politics*, 28 (3), pp. 317-347.
- (1982). “Structural causes and regime consequences: Regimes as Intervening Variables”. En *International Law and International Relations* (2007), Beth A. Simmons y Richard Steinberg (eds.): 3-17. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). “Sovereignty, Regimes, and Human Rights”. En *Regime theory and international relations*. Rittberger, Volker y Peter Mayer (comp.):139-167. Oxford: Oxford University Press.
- Kratochwil, Friedrich (2001). “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”. en *Constructing International Relations: The Next Generation*. Karin M. Fierke y Knud Erin Jorgensen (eds.): 13–35. Armonk, N.Y./London: M.E. Sharpe.
- Kratochwil, Friedrich, y John Ruggie (1986). “International Organization: A State of the Art on an Art of the State” en *International Organization*, 40 (4), pp. 753-775.
- Kupfer, Thomas, y Georg Stein (2004). *The Role of Governments at International Conferences of the Red Cross and Red Crescent*. Leiden: Nijhoff.
- Leader, Nicholas (2000). “The Politics of Principles: The Principles of Humanitarian Action in Practice” Disponible en <http://www.odi.org.uk/resources/download/252.pdf>, visitado en: Junio 13 de 2011).
- Lipschutz, Ronnie (1996). “Restructuring World Politics: The Emergence of Global Civil Society”, en *International Society after the Cold War*. Rick Fawn y Jeremy Larkins (eds.): 47-61. Londres : MacMillan.
- McNair, Arnold (1925) “The Legal Meaning of War, and the Relation of War to Reprisals” en *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 11. pp. 29-51

- Meyer, Michael (2010) "National Red Cross and Red Crescent Societies: Humanitarian Partner of Choice for Commonwealth States". En *International Humanitarian Law and International Red Cross and Red Crescent Movement*, Aldo Zammit (ed.): 68-73.. Oxon: Routledge.
- North, Douglass (1984). "Government and the Cost of Exchange" en *The Journal of Economic History*, 44 (2), pp. 255-264.
- O'Brien, Robert (2005). "The Transnational Relations Debate". En *Globalizing International Political Economy*. Nicola Phillips (ed.): 165-192. New York: Palgrave Mcmillan.
- (2000). *Contesting global governance: multilateral economic institutions and global social movements*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Oye, Kenneth (1985). "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," en *World Politics*, 38 (1), pp. 1-24.
- Pereyra, Carlos (2008). "Conflictos regionales e intersectoriales por el agua". En *Derechos y conflictos de agua en el Perú*. Armando Guevara (ed.): 81-100. Lima: Grández Gráficos.
- Peytrignet, Gérard (1994) "El Comité Internacional de la Cruz Roja, agente de implementación de la normativa de Derecho Internacional Humanitario", en *Estudios de Derechos Humanos*, 3, pp. 99-118.
- Pictet, Jean (1998). *La naturaleza del derecho humanitario*. Ginebra: Instituto Henry Dunant.
- Puchala, Donald y Raymond Hopkins (1982). "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis" en *International Organization*, 36 (2), pp. 245-275.
- Risse, Thomas (2000). "The Power of Norms versus the Norms of Power Transnational Civil Society and Human Rights". En *The Rise of Transnational Civil Society*, Ann Florini (Comp.): 177-209. Tokyo - Washington DC: The Third Force
- (2004). "Transnational Governance and Legitimacy". Ponencia presentada en ECPR Steering Group on International Relations Conference. Septiembre 2004. En La Haya, Holanda.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction". En *The Power of Human*

Rights: International Norms and Domestic Change, Thomas Risse, Stephen Ropp, y Kathryn Sikkink (eds): 1-38. Cambridge: Cambridge University Press.

Romer, Jan (2010). *Killing in a Gray Area between Humanitarian Law and Human Rights. How can the National Police of Colombia Overcome the Uncertainty of which Branch of International Law to Apply?* Alemania: Springer

Rospigliosi, Fernando (2001) "Las Fuerzas Armadas y la democracia". Lima: Asociación Gráfica Educativa.

----- (2008) "El Crimen organizado en el Perú. Con referencias a la Región Andina", en: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco, *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile: Catalonia, pp. 253- 276.

Salmón, Elizabeth (2001). *Encuentros y Desencuentros. El Perú y El Derecho Internacional Humanitario*. Lima: Spectrum

----- (2004). *Introducción al derecho internacional humanitario*. Lima: Palestra Editores.

----- (2007). *El Derecho Internacional Humanitario y su relación con el Derecho interno de los estados*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Salomón, Mónica (2002). "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones". En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 56: pp. 7-52

Sassòli, Marco (2011) "The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts". En *International Humanitarian Law and International Human Rights Law*. Orna Ben-Naftali (ed.). Oxford: Oxford University Press, pp.x-y..

Sassòli, Marco; Antoine Couvier (1999), *How Does Law Protect in War?*, Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

Snidal, Duncan (1985). "Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes". En *American Political Science Review*, 79 (4), pp. 923- 942.

Swinarski, Christophe (1984) *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. San José. CICR- Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Vargas, Guillermo (1995). "Hábeas corpus en los estados de Excepción: Perú 1986-1987." *Revista de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional*. Lima, Año II, No. 2. Pp.203-227.
- Wagner, Harrison (1983). "The Theory of Games and the Problem of International Cooperation". En *The American Political Science Review*, 77 (2). pp. 330-346.
- Weissbrodt, David (1987). *Humanitarian Law in Armed Conflict: The Role of International Nongovernmental Organization*, en *Journal of Peace Research*, Vol. 24 N° 3, pp. 297-306.
- Wendt, Alexander (1992) "Anarchy is what the States Make of it: The Social Construction of Power Politics". En *International Organizations*, 46 (2). pp. 391-425.
- (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woods, Cindy (2010) "The Sendero Luminoso & How the United States is Relighting their Path", <http://www.ou.edu/honors/thurj/THURJ-2010-online.pdf#page=56>. Visitada en 2 de diciembre de 2011.
- Young, Oran (1980). "International Regimes: Problems of Concept Formation". En *World Politics*, 32 (3), pp. 331-356
- (1986). "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions". En *World Politics*, 39 (1), pp. 104-122.
- (1982). "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes". En *International Organization*, 36 (2), pp. 277-297.
- Youngers, Coletta; John M. Walsh, (2005). "Drogas y democracia en AL", diario *La República*, 6.11.05.

DOCUMENTOS

“Acuerdo de Sevilla: Acuerdo sobre la organización de las actividades internacionales de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Aprobado por el Consejo de Delegados”, Sevilla, 26 de noviembre de 1997.

“Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Defensa y el Comité Internacional de la Cruz Roja”, Lima, 7 de noviembre de 2002.

Asamblea General de la OEA (2000) “Resolución: Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario”. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/conferencia_de_expertos_gubernam_dlci.htm, visitado en abril 7 de 2012

CICR (2008a). “Informe de la reunión subregional de expertos gubernamentales sobre regulación del Uso de la Fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios interiores y otras situaciones de violencia interna”, Lima: 24 y 25 de junio de 2008.

----- (2008b). “Resoluciones: Consejo de Delegados 2007 y XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja”. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p1108.htm> visitado julio 17 de 2012.

----- (2005). *Derecho Internacional Humanitario- Preguntas a sus respuestas*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

----- (2011a). “La delegación regional del CICR en Lima”. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/where-we-work/americas/peru/overview-lima.htm>, visitado en abril 7 de 2012.

----- (2011b). “XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Introducción”. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/who-we-are/movement/international-conference/overview-31-international-conference-of-the-red-cross-and-red-crescent.htm> visitado en julio 7 de 2012.

----- (2011c) “El DIH y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf> visitado en julio 7 de 2012.

“Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. Adopción: Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979

Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, (2003) “Informe Final”. Lima.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009”.

CONADIH (2009) “Consideraciones y recomendaciones técnicas sobre la Ley 29166 -Ley que establece reglas de Empleo de la Fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional- y su Reglamento”

Conferencia Internacional (2007) “Resoluciones de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”. Disponible en http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_1108.pdf visitado en 6 de agosto de 2012.

Conferencia Internacional (2007b). “Compromisos del estado peruano en la XXX Conferencia Internacional”. Disponible en <http://www.icrc.org/APPLIC/P130e.nsf/pbk/ADGU-79DCWV?openDocument§ion=PBP> visitado en 6 de agosto de 2012.

Conferencia Internacional (2011) “Resoluciones de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”. Ginebra. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-1-2011.htm> visitado en 6 de agosto de 2012.

----- (2011b). Promesa P1096 “Strengthening international humanitarian law” Disponible en: [http://www.icrc.org/appweb/p31e.nsf/pledgeListSearchResults.xsp?fieldToSort=PledgeNr&searchValue=\(Peru\)](http://www.icrc.org/appweb/p31e.nsf/pledgeListSearchResults.xsp?fieldToSort=PledgeNr&searchValue=(Peru)) visitado julio 6 de 2012

Constitución Política del Perú (1993).

“Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”, 23 de mayo de 1969.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C N° 166.

Corte Internacional de Justicia (1986), Sentencia del Caso Relativo a las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua.

Defensoría del Pueblo del Perú (2011a) “Reporte de conflictos sociales N° 88”. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>, visitado en 23 de julio de 2011.

----- (2011b) “Reporte de conflictos sociales N° 94”. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>, visitado en 1 de abril de 2012.

----- (2012a). *Violencia en los conflictos sociales*. Lima: DGR Servicios Generales.

----- (2012b) “Reporte de conflictos sociales N° 97”. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>, visitado en 14 de abril de 2012.

El Comercio (2000) “Apoyo de opinión”, Perú, diciembre 19.

----- (2010) “Sendero Luminoso continúa con el adoctrinamiento de niños en el VRAE”, Perú, noviembre 22.

----- (2011) “Secuestro en Cusco: Mininter y Mindef realizan operaciones antisubversivas”, Perú, abril 9.

“Estatuto del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Adoptado por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra el mes de octubre de 1986 y enmendados por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Ginebra el mes de diciembre de 1995”.

Gobierno Nacional del Perú (2001) “Resolución Suprema” N° 234-2001-JUS, 1 de junio de 2001

----- (2008) “Resolución Suprema” N° 062-2008-JUS, 23 de abril de 2008

Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional. Perú.

“Memorando de Entendimiento en materia de salud entre el Ministerio de Salud Pública del Ecuador y el Ministerio de Salud de la República Islámica de Irán”, Quito, 9 de septiembre de 2011.

“Memorando de Entendimiento entre la Sociedad de la Media Luna Roja de la República Islámica de Irán y el Ministerio de Salud Pública de la República del Ecuador”, Quito, 11 de septiembre de 2011.

Ministerio de Defensa de Perú (2004). “Manual de Derecho Internacional Humanitario para las Fuerzas Armadas, aprobado por la Resolución Ministerial N.º 1394-2004-DE/CCFFAA/CDIH-FAA del 1 de diciembre de 2004”.

----- (2012a) Comunicado MINDEF N° 001 – 2012, 11 de abril de 2012

----- (2012b). Comunicado MINDEF/CCFFAA N° 02 – 2012, 12 de abril de 2012

----- (2012c). Comunicado MINDEF/MININTER - CCFFAA/PNP N° 03 – 2012, 14 de abril de 2012

Ministerio de Justicia de Perú (2001). Resolución Ministerial N° 240-2001-JUS, Lima, 23 de julio de 2001

----- (s/f) “Reglamento de Organización y Funciones de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario – CONADIH”.

OEA (2000) Resolución “Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario”, Washington: 5 de junio de 2000.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Informe Mundial sobre las Drogas, 2005, Volumen I

“Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y de las armas de fuego para los funcionario encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 1990”. La Habana, Cuba, 07 de septiembre de 1990

“Recomendaciones de la reunión de expertos (no gubernamentales) sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios interiores y tensiones internas en América Latina y el Caribe, coorganizada por el CICR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos”, Lima, Perú, 13 y 14 de junio de 2005.

“Recomendaciones del Taller (subregional) sobre el derecho internacional (e interno) de regulación del uso de la fuerza y de protección de la persona en situaciones de disturbios interiores, organizado por el CICR”, en Lima Perú, el 24 y 25 de abril de 2008.

Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de LA OEA (2002) “Informe de la Conferencia de Expertos Gubernamentales: la aplicación nacional del derecho internacional humanitario y de las convenciones interamericanas relacionadas”. Disponible en www.oas.org/dil/esp/DIH-doc-4-02_spa.doc, visitado en junio 16 de 2012.

TPIY-Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (1997), Prosecutor vs. Tadic, Caso N° IT-94-1-T, sentencia del 7 de mayo de 1997.

Tribunal Constitucional del Perú, del 9 de setiembre de 2009, “Proceso de inconstitucionalidad, 31 congresistas de la república c/. congreso de la república”, Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 29166, que aprueba normas complementarias a la Ley N.º 28222 y las reglas del empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el Territorio Nacional. EXP. N.º 00002-2008-PI/TC

UNICEF (2006). “Niños en zonas cocaleras. Un estudio de los valles de los ríos Apurímac y Alto Huallaga”, Lima.

ENTREVISTAS

Jorge García, martes 22 de mayo de 2012.

Flavio Hinojosa. Coronel de las Fuerzas Armadas, ex delegado del Ministerio de Defensa a la CONADIH. Jueves 24 de mayo de 2012.

Tania Arzápalo. Secretaria Técnica de la CONADIH. Jueves 24 de mayo de 2012.

Antonio Romero. Economista peruano, consultor e investigador. Jueves 24 de mayo de 2012.

Miguel Huerta. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Viernes 25 de mayo de 2012.

Jorge Luis Mansilla. Comisionado en la Adjuntía para la Prevención de conflictos sociales y gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Viernes 25 de mayo.

Elizabeth Salmón. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Viernes 25 de mayo.

Oscar Cuba. Procuraduría Supranacional. Viernes 25 de mayo.

Juan Hernández. Responsable del programa de Fuerzas Armadas, delegación regional del CICR para Bolivia, Ecuador y Perú.

Anexos

Anexo 1: Reglas de comportamiento

1. Concéntrese en ubicar y combatir al enemigo. En ninguna circunstancia ataque a la población civil. Las mujeres, los niños y los ancianos son los primeros en sufrir las consecuencias de la batalla. Respete y proteja la dignidad de las mujeres. No cometa violaciones sexuales. Si usted combate bien y ayuda al débil, estará demostrando verdadero coraje.
2. No mate ni torture a personas que, durante el combate, hayan caído en sus manos. Proteja a los prisioneros de guerra y a los internados. Respete su vida y dignidad. Suministre primeros auxilios, incluso a los heridos del bando enemigo. Intervenga en caso de que sus compañeros excedan los límites del derecho. Dé ejemplo positivo, usted podría terminar en una situación similar.
3. Independientemente de cuán tensa sea la situación, sea disciplinado y absténgase de cometer actos de revancha pues, de lo contrario, dará inicio a una espiral de violencia incontrolada. Ejercza una influencia moderadora sobre sus compañeros. Esté atento a su superior, espere instrucciones y siga su ejemplo.
4. Nunca ataque a personas ni objetos que porten el emblema de la cruz roja o de la media luna roja o ambos. Su objetivo es ayudar a las víctimas. Permítales desarrollar sus actividades humanitarias, apóyelos y, ante todo, bríndeles protección. Por lo general, el enemigo seguirá su buen ejemplo.
5. Respete los bienes ajenos. No lleva a cabo pillajes.
6. Respete la bandera blanca que ondea como señal de que el enemigo quiere negociar o rendirse. Cese el fuego, comuníquese a quienes están cerca de usted, espere instrucciones y respete los demás emblemas protectores.
7. Nunca recurra a la toma de rehenes.
8. Nunca ataque objetivos civiles. Destruya sólo en la proporción absolutamente necesaria para cumplir con su misión.
9. Los niños son particularmente amenazados y vulnerables. Nunca reclute personas menores de 15 años. Procure reclutar únicamente personas mayores de 18 años. Impida que otros abusen de los niños. Persuada a los niños de que no tomen parte en el combate.

Hábleles. Hágalos sentir que alguien cuida de ellos. Informe a su superior al respecto; él se encargará de establecer contacto con un organismo internacional.

10. Tenga especial cuidado al usar minas o armas trampa. El uso irresponsable de este material podría costar la vida a personas inocentes, incluso mucho tiempo después de haberlas sembrado.

11. Dé un trato humano a quienes estén en su poder. La guerra nunca será humana, pero usted conoce las reglas y restricciones y puede evitar sufrimientos innecesarios. Conviértase en un ejemplo positivo para todos: "Obedezco las reglas. Sigam mi ejemplo".

12. Apoye todas las medidas tendientes a mantener la disciplina en su unidad operacional. Actúe de inmediato si se percata de que se violan dichas reglas. Informe a su superior. Los malos comportamientos con carácter premeditado deben ser sancionados. Ante todo, usted es responsable de su propia conducta en combate. Habrá situaciones en las que le parecerá difícil obedecer estas reglas. En el largo plazo, su conducta positiva es una gran contribución para forjar un mejor futuro, una vida en libertad, dignidad y humanidad

Fuente: Klenner ,Dietmar (2000). "Formación en derecho internacional humanitario - ¿Tiene aún posibilidades el Derecho Internacional Humanitario?" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, pp. 653-662.

Anexo 2: Instrumentos del régimen del Derecho Internacional Humanitario de los cuales Perú es signatario.

Perú	Protection of victims of armed conflicts						
	GC I-IV 1949	AP I 1977	AP I Declaration art. 90	AP II 1977	AP III 2005	CRC 1989	OptProt. CRC 2000
	15/02/1956	14/07/1989		14/07/1989		04/09/1990	08/05/2002
	International Criminal Court	Protection of Cultural Property			Environment		
	ICC Statute 1998	HagueConv. 1954	HagueProt. 1954	HagueProt. 1999	ENMOD Conv. 1976		
	10/11/2001	21/07/1989	21/07/1989	24/05/2005			
	Weapons						
	Geneva Gas Prot. 1925	BWC 1972	CCW 1980	CCW Prot. I 1980	CCW Prot. II 1980	CCW Prot. III 1980	CCW Prot. IV 1995
	13/08/1985	05/06/1985	03/07/1997	03/07/1997		03/07/1997	03/07/1997
	Weapons						
CCW Prot. II a 1996	CCW Amdt 2001	CCW Prot. V 2003	CWC 1993	AP Mine BanConv.	ClusterMunitions 2008		

					1997		
	03/07/1997	14/02/2005	29/05/2009	20/07/1995	17/06/1998		

Protection of Victims of Armed Conflicts

GC I-IV 1949

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949.

Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea. Geneva, 12 August 1949.

Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 12 August 1949.

Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949.

API 1977

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts. Geneva, 8 June 1977.

**AP I Declaration
art. 90**

Declaration provided for under article 90 AP I. Acceptance of the Competence of the International Fact-Finding Commission according to article 90 of AP I.

AP II 1977

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts. Geneva, 8 June 1977.

AP III 2005

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), 8 December 2005.

CRC 1989

Convention on the Rights of the Child, New York, 20 November 1989.

OptProt. CRC 2000

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, New York, 25 May 2000.

International Criminal Court

ICC Statute 1998

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998.

Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

HagueConv. 1954

Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 14 May 1954.

HagueProt. 1954

First Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 14 May 1954.

HagueProt. 1999

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 26 March 1999.

Environment

ENMOD Conv. 1976

Convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques, New York, 10 December 1976.

Weapons

Geneva Gas Prot. 1925

Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and Warfare, Geneva, 17 June 1925.

BWC 1972

Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction.

Opened for Signature at London, Moscow and Washington. 10 April 1972.

CCW 1980

Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects. Geneva, 10 October 1980.

CCW Prot. I 1980

Protocol on non-detectable fragments (I).

CCW Prot. II 1980

Protocol on prohibitions or restrictions on the use of mines, booby-traps and other devices (II).

CCW Prot. III 1980

Protocol on prohibitions or restrictions on the use of incendiary weapons (III).

CCW Prot. IV 1995

Protocol on Blinding Laser Weapons (Protocol IV to the 1980 Convention), 13 October 1995.

CCW Prot. IIa1996

Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as amended on 3 May 1996 (Protocol II to the 1980 Convention).

CCW Amdt 2001

Amendment to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III), Geneva 21 December 2001.

CCW Prot. V 2003

Protocol on Explosive Remnants of War to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III). Geneva, 28 November 2003.

CWC 1993

Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, Paris 13 January 1993.

AP Mine BanConv.

1997

Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Oslo, 18 September 1997.

ClusterMunitions

2008

Convention on Cluster Munitions, 30 May 2008