

Aplicación del derecho internacional humanitario en Dinamarca

Informe del Comité de Derecho Internacional de la Cruz Roja Danesa

Introducción¹

El Comité de Derecho Internacional de la Cruz Roja Danesa presenta un informe sobre la aplicación del derecho internacional humanitario por Dinamarca en tiempo de paz. En él se examina detenidamente la situación actual y se formulan 23 recomendaciones en pos de posibles mejoras. La finalidad de este informe es propiciar un amplio debate que se espera dé un nuevo impulso para una mejor observancia, por Dinamarca, de las obligaciones dimanantes del derecho internacional humanitario.

El informe consta de cuatro partes. En la primera parte, se hace una reseña histórica del derecho internacional humanitario y un resumen de las medidas de aplicación en seis diferentes Estados: Suecia, Noruega, Bélgica, Países Bajos, Alemania y Estados Unidos. Se examinan, asimismo, cinco ámbitos: enjuiciamiento por crímenes de guerra, definición de «combatiente», protección de la población civil, métodos y medios de hacer la guerra y difusión del derecho internacional humanitario. En la segunda, se abordan el proceso y las medidas concretas de aplicación en Dinamarca. En la tercera parte, figuran las conclusiones y recomendaciones, un resumen en inglés y un glosario. En la cuarta parte, hay varios anexos, que completan el texto de las tres primeras partes.

Para promover el derecho internacional humanitario, la Cruz Roja Danesa instituyó, en la primavera de 1995, el Comité de Derecho Inter-

Original: inglés

¹ Introducción redactada por **Lina Bertelsen**, asesora jurídica de la Cruz Roja Danesa y secretaria del Comité de Derecho Internacional.

nacional, integrado por ocho miembros, cinco con formación jurídica y tres con formación médica. Sus trabajos completan la tarea del Comité Gubernamental de la Cruz Roja, es decir, del comité interministerial danés encargado de coordinar las medidas de aplicación del derecho internacional humanitario.

*
* *
* *

Informe sobre el derecho internacional humanitario en Dinamarca²

A pesar de que la protección de las víctimas de conflictos armados está prevista en las disposiciones de convenios y en resoluciones, no ha aumentado el respeto por la vida humana. Es necesario que los Estados, las organizaciones y los individuos observen el derecho internacional humanitario y cumplan, como un deber fundamental, las obligaciones de los Convenios de Ginebra de 1949. Para que las disposiciones de estos convenios sean respetadas en caso de conflicto armado, en el derecho se imponen obligaciones con respecto a la aplicación que deben ser cumplidas en tiempo de paz. Por ejemplo, en el derecho internacional humanitario se estipula la obligación de difundir sus normas y de aprobar las adecuadas sanciones penales para la represión de las violaciones.

En la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, 3-7 de diciembre de 1995) se puso de relieve que la represión de las violaciones del derecho internacional humanitario es una condición previa para el respeto de sus normas. Posteriormente, el Comité de Derecho Internacional de la Cruz Roja de Dinamarca decidió redactar este informe, cuya finalidad es comprobar en qué grado Dinamarca cumple sus obligaciones y formular recomendaciones al respecto.

Antes de que Dinamarca ratificara, en 1951, los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, se hicieron algunas sugerencias: (a) realizar un estudio de las repercusiones de los Convenios; (b) instituir un comité para coordinar las medidas de aplicación; (c) hacer un comentario de los Convenios de Ginebra; y (d) cooperar estrechamente con los demás países nórdicos. Casi ninguna de estas sugerencias fue puesta en práctica.

² Resumido y traducido por la *Revista*.

Cuando los Protocolos adicionales de 1977 fueron ratificados en 1982, la legislación danesa era, según las autoridades, casi totalmente conforme a los Protocolos. Por consiguiente, sólo se adoptaron medidas administrativas para su aplicación. Sin embargo, se propuso la formación de un comité interministerial para coordinar las medidas de aplicación y, en 1982, se instituyó, con este fin, el Comité Gubernamental de la Cruz Roja.

Dinamarca observa, en general, las disposiciones del derecho internacional humanitario. Sin embargo, en este informe se ponen de relieve algunos aspectos problemáticos en los ámbitos antes señalados, que es necesario mejorar, pues, en algunos sentidos, el nivel de aplicación podría y debería ser mejor.

Recomendaciones del Comité

1. El *Comité Gubernamental de la Cruz Roja* que, cuando fue constituido, fue una innovación en el contexto internacional, tiene una muy amplia composición, pues cuenta con representantes de los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Salud, Educación, Interior y Defensa, así como de las autoridades de Defensa Civil, del auditor general de guerra y de la Cruz Roja Danesa. El Comité ha desempeñado un papel de coordinador. Sin embargo, la falta de recursos le han impedido tomar iniciativas independientes, como evaluar la necesidad de otras medidas de aplicación. El Gobierno y el Parlamento deberían hacer lo posible para desarrollar y fortalecer el Comité, dándole una base jurídica y adjudicándole su propio presupuesto y secretaría.

2. Los procedimientos penales de supuestos autores de *crímenes de guerra* cometidos en el extranjero son limitados en cuanto a la jurisdicción y al derecho penal danés aplicable.

En el artículo 8, sección 5, del Código Penal danés se estipula la jurisdicción de los tribunales penales daneses para las violaciones graves de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales. Al respecto, Dinamarca se aviene totalmente con el derecho internacional humanitario.

Según el derecho internacional, un Estado tiene derecho a castigar el crimen de genocidio, los crímenes contra la humanidad y las violaciones de los Convenios de La Haya, de conformidad con el principio de jurisdicción universal. Sin embargo, no existe la obligación de entablar una acción judicial. En el artículo 8, sección 6, del Código Penal se estipula la jurisdicción para estos crímenes bajo tres condiciones: en primer lugar, que otro Estado haya solicitado la extradición de la persona en cuestión;

en segundo lugar, que las autoridades danesas hayan rechazado la solicitud de extradición y, en tercer lugar, que la conducta alegada sea un crimen según el derecho danés. Se deduce que en la decisión de asumir la jurisdicción pueden influir consideraciones políticas, como las relaciones con otros Estados. Sin embargo, el ministro de Justicia, que ha de decidir si debe incoarse una acción o no, tiene el deber de cumplir las obligaciones del derecho internacional.

En la redacción del Código Penal danés, no se tuvo en cuenta el derecho internacional humanitario, lo cual puede plantear problemas cuando haya de establecerse la base jurídica necesaria para incoar acciones contra algunos tipos de crímenes de guerra. Por ejemplo, las sanciones máximas y mínimas son las mismas en tiempo de guerra que en tiempo de paz. Además, en el Código no hay disposición alguna para ciertos crímenes de guerra y, consiguientemente, no es posible entablar procedimientos penales al respecto en Dinamarca.

Así pues, podemos concluir que, en Dinamarca, la obligación de adoptar las sanciones penales adecuadas para la represión de violaciones graves (crímenes de guerra) no se cumple totalmente. Habría que examinar, entre otras, las siguientes posibilidades: aprobación de una ley concreta sobre los crímenes de guerra, como en Bélgica, inserción de disposiciones especiales en el Código Penal, como en Suecia, o adopción de penas máximas y mínimas para crímenes cometidos durante un conflicto armado. La manera más simple de garantizar una aplicación satisfactoria del derecho internacional humanitario es insertar las disposiciones pertinentes en el derecho nacional, como se hizo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3. Por su parte, las conclusiones sobre la nueva definición de «*combatiente*» aún no han sido aplicadas en el contexto danés. Los diferentes grupos del personal y de los miembros del Estado Mayor dentro de las fuerzas de defensa aún no han sido clasificados ni como combatientes ni como personas civiles ni como civiles que acompañan a las fuerzas armadas. Aunque no hay una obligación internacional al respecto, debería emprenderse un estudio sobre el estatuto de los diferentes grupos. Además, debería enmendarse el Acta del Personal de Defensa para incluir la prohibición de hacer participar a menores de 18 de años en conflictos armados.

4. En los Convenios de Ginebra y en el Protocolo adicional I se estipula el establecimiento de zonas sanitarias y de seguridad para la *protección de los civiles*. Ni Dinamarca ni los Estados cuyos nombres figuran en este informe han establecido esas zonas. Puede argüirse que el establecimiento

de zonas de seguridad es prácticamente innecesario, pero las autoridades deberían tomar una decisión explícita al respecto.

Dinamarca aún no ha abierto una *oficina nacional de información*. Ésta podría contribuir en importantes tareas humanitarias en tiempo de paz y, por consiguiente, debería ser instituida dentro del marco de la Cruz Roja Danesa y asignársele los recursos necesarios.

La protección y el respeto debidos al *emblema de la Cruz Roja* son insuficientes. Debería establecerse una base jurídica que garantice el uso adecuado del emblema de la Cruz Roja, de conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional humanitario.

5. En cuanto a los *métodos y medios de hacer la guerra*, el Gobierno danés renunció, en una declaración del 23 de mayo de 1996, al empleo de las *minas terrestres antipersonal*. Este compromiso debería consignarse en términos claros y jurídicamente vinculantes.

En cuanto a las *armas nuevas*, sería necesario constituir una comisión especial que se encargue de examinar si éstas se ajustan a las exigencias del derecho internacional humanitario. Esta comisión debería estar integrada por expertos en derecho internacional humanitario, en medicina y en material militar. El control de las armas nuevas debería tener lugar antes de su compra. Además, la comisión debería poder inspeccionar las armas ya compradas por el Gobierno danés cuando se dude de su compatibilidad con el derecho internacional humanitario.

En el plano internacional, Dinamarca debería promover el establecimiento de una *Weapons Inspection and Screening Agency*³ para supervisar la observancia de las actuales y eventuales prohibiciones con respecto a las armas convencionales y a otras armas no cubiertas por los mecanismos de supervisión existentes.

6. Por lo que atañe a la *difusión del derecho internacional humanitario*, muchos sectores de la población (población civil en general, o grupos básicos como profesores, periodistas, médicos, enfermeras, políticos y policía) no reciben información alguna. Aunque en los Convenios de Ginebra sólo se insta a los Estados Partes que propicien el estudio del derecho internacional humanitario por la población civil, en los próximos años deberá darse mayor prioridad a la difusión del derecho internacional humanitario entre los diferentes sectores de población civil.

³ «Organismo de Investigación e Inspección de Armas» — traducido por la *Revista*.

Es digno de elogio que, en los últimos años, se haya dado prioridad a la difusión del derecho internacional humanitario entre las fuerzas de defensa; lo que se hace fundamentalmente como parte de la formación. Cabe preguntarse si el derecho internacional humanitario ha sido incorporado adecuadamente en ejercicios militares, reglamentos e instrucciones. Es fundamental que el personal militar no considere el derecho internacional humanitario como una simple cuestión teórica y, consiguientemente, sin interés. Debe elegirse un punto práctico de partida y realizar más ejercicios en que se simulen situaciones de conflicto armado. Asimismo, ha de darse mayor prioridad a la preparación de manuales militares.

Es esencial impartir una formación adecuada en derecho internacional humanitario a los jefes de las fuerzas armadas y planificar, para este grupo, cursos de formación continua.

Hay que reconocer que las fuerzas armadas danesas han empleado a asesores jurídicos para ayudar a los jefes a tomar debidamente en cuenta el derecho internacional humanitario en sus decisiones. La necesidad de este asesoramiento se incrementa a medida que las fuerzas armadas desempeñan nuevas labores, especialmente cuando unidades forman parte de misiones de la ONU o de la NATO.

Diferentes autoridades militares y civiles lleva a cabo actividades de difusión del derecho internacional humanitario, pero no hay coordinación entre ellas. Esto se solucionaría mediante el establecimiento de un *centro para el derecho internacional humanitario* que se encargara de la documentación, de la investigación y de la educación. Éste podría ser constituido, conjuntamente, por las autoridades militares, las autoridades civiles y la Cruz Roja Danesa y permitiría reforzar las más importantes iniciativas del Gobierno danés con respecto a las actividades de mantenimiento de la paz a nivel internacional.

(...)

Basándose en este estudio, el Comité de Derecho Internacional de la Cruz Roja Danesa formula las siguientes *recomendaciones*:

1. *Comité Gubernamental de la Cruz Roja*

Se insta a que el Parlamento y el Gobierno tomen las medidas necesarias para fortalecer el Comité Gubernamental de la Cruz Roja, atribuyéndole una base jurídica y los recursos necesarios para sus actividades. En la base jurídica deberían figurar el derecho de iniciativa y las labores

del Comité, incluida la obligación de presentar, cada año, un informe al Parlamento.

Se alienta a la Cruz Roja Danesa a que incremente su participación en el Comité Gubernamental de la Cruz Roja y a que le proporcione mayores recursos.

2. Diligencias por crímenes de guerra

Cuando se revise la legislación, debe especificarse claramente que sólo serán pertinentes las consideraciones objetivas para decidir si cabe incoar acciones con respecto a violaciones del derecho internacional humanitario.

Debería realizarse un estudio sobre las posibilidades de entablar procedimientos más eficientes con respecto a las violaciones del derecho internacional humanitario.

Debería realizarse un estudio sobre la posición jurídica de los soldados daneses que participan en las misiones de las Naciones Unidas o de la OTAN.

Es necesario redactar de nuevo el artículo 9 del Código Penal Militar para que en éste figure la disposición de que los subordinados que realicen acciones contrarias al derecho internacional humanitario son responsables penalmente.

3. Definición de «combatiente»

Debería esclarecerse el estatuto de los individuos y grupos de las fuerzas de defensa de conformidad con el derecho internacional humanitario.

Sería necesario redactar de nuevo el Acta de Defensa Personal para que en éste figure la disposición de que los menores de 18 años no deben ser reclutados ni recibir formación para prestar servicio en caso de conflicto armado.

4. Protección de los civiles

Debería propiciarse la apertura de una oficina nacional de información que dependa de la Cruz Roja Danesa.

Deberían establecerse zonas de seguridad y señalarse éstas en los mapas de operaciones militares.

Debería adoptarse una legislación específica para el uso y la protección del emblema de la cruz roja.

5. *Métodos y medios de hacer la guerra*

Debería establecerse un procedimiento permanente y transparente, sobre una base jurídica si es necesario, para comprobar la compatibilidad de las armas nuevas y existentes con las exigencias del derecho internacional humanitario. En este procedimiento, deberían tomarse también en cuenta consideraciones médicas.

Debería formularse la prohibición de las minas antipersonal de modo inequívoco y jurídicamente vinculante.

Deberían continuar los estudios con respecto a los proyectiles que utilizan las fuerzas de defensa danesas. Estos estudios deberían referirse, entre otras cosas, a los efectos de fragmentación de los proyectiles, y ser publicados.

Se insta a que Dinamarca fomente el establecimiento de una *Weapons Inspection and Screening Agency*⁴ para que se observen las prohibiciones y restricciones existentes y futuras sobre las armas convencionales y otras armas no cubiertas por mecanismos existentes de supervisión internacionales.

Se insta a que Dinamarca ratifique la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

6. *Difusión del derecho internacional humanitario*

Debería incluirse el derecho internacional humanitario en los programas del 8° al 10° grado de enseñanza secundaria y en el programa pre-universitario de estudios.

Debería incluirse el derecho internacional humanitario en los planes de estudio de las Facultades de Derecho y Medicina, así como en el de la Escuela Danesa de Periodismo.

La difusión del derecho internacional humanitario entre el personal médico debería seguir siendo una prioridad.

Se debería dar más importancia a la difusión del derecho internacional humanitario entre las fuerzas armadas. El derecho internacional humanitario debería figurar de modo apropiado en todos los reglamentos y ejercicios militares. La preparación de un manual militar y de otro material educativo de actualización deberían seguir siendo de suma importancia.

⁴ Véase nota 3.

Deberían prepararse cursos de seguimiento en derecho internacional humanitario para altos mandos de las fuerzas armadas danesas.

Debería notificarse al depositario y al CICR la lista de del «personal calificado» (artículo 6, Protocolo I).

Se debería establecer un centro de derecho internacional humanitario, que se encargue de la documentación, la investigación, la difusión y la cooperación internacional.
