

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LOS DERECHOS HUMANOS

por **D. Schindler**

La evolución por separado del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos

Se celebraron, el año 1978, el CL aniversario del nacimiento de Henry Dunant, el XXX aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el XXV aniversario del Convenio Europeo de Derechos Humanos; además, entraron en vigor el Convenio Americano de Derechos Humanos de 1969 y los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra . La coincidencia de esos memorables acontecimientos invita a reflexionar sobre las relaciones que hay entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Tras un largo período de evolución por separado, esas dos ramas del derecho internacional se han acercado progresivamente, después de la Segunda Guerra Mundial, hasta el punto de que sus ámbitos de aplicación se entrelazan, en gran parte. Tienen ambas el mismo objetivo: la protección de la persona humana. En cambio, los respectivos puntos de mira son situaciones diferentes y han evolucionado de manera distinta. De esto se tratará, en primer lugar.

El desarrollo del derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario, como parte del derecho de la guerra o del derecho de los conflictos armados, tiende a garantizar a las personas puestas fuera de combate, o que ya no participan en las hostilidades, una protección y un trato humano.

Casi todas las grandes civilizaciones de la Antigüedad y de la Edad Media tenían normas que limitaban el derecho de los beligerantes a causar daños a sus enemigos. Para los persas, los griegos, los romanos, los indios, en el Islam y en la China antigua, en África y en la Europa cristiana, había normas en virtud de las cuales ciertas personas estaban protegidas: las mujeres, los niños y los ancianos, los combatientes desarmados y los prisioneros, mientras que se prohibía atacar ciertos objetos, como los lugares sagrados, o recurrir a medios desleales, en particular al veneno.

El actual derecho de la guerra se ha formado, sobre todo, bajo la influencia del cristianismo y de las reglas de la caballería, en guerras que se hicieron los Estados europeos desde que apareció el sistema estatal europeo moderno. Se expresó en ordenanzas o reglamentos dictados por Estados para sus ejércitos, en que se prescribía a sus tropas un determinado comportamiento ante el enemigo, así como en convenios bilaterales (treguas, capitulaciones, armisticios) concertados entre los comandantes militares de Estados enemigos, y cuya finalidad era asistir a los heridos o canjear a prisioneros de guerra. La uniformidad de tales reglamentos suscitó la aparición de un derecho consuetudinario. Los escritos de los grandes autores del derecho internacional, tales como Grotius y Vattel, contribuyeron a consolidar esas costumbres. Sin embargo, no fue sino en el siglo XIX, bajo la impresión de guerras en las cuales combatían ya grandes ejércitos nacionales que utilizaban armas nuevas y más mortíferas, que causaban un número espantoso de heridos abandonados sin socorro alguno en los campos de batalla, cuando se trabajó con empeño en la elaboración de un derecho de la guerra refrendado por convenios multilaterales. No por casualidad se produjo esa evolución cuando, en el plan interior de los Estados del mundo occidental, principios comunes conseguían imponerse en materia de derechos humanos. El Convenio de Ginebra de 1864 para mejorar la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña es un hito en el progreso decisivo del derecho internacional humanitario. Se expresó claramente, en el mismo, la noción de derechos humanos de aplicación general, haciendo que sea una obligación para los Estados contratantes tratar de la misma manera a los propios heridos y a los heridos enemigos.

El Comité de Ginebra, que fue el promotor de este convenio y que había de proseguir su acción con el nombre de Comité Internacional de la Cruz Roja, trabajó con empeño, más tarde, en el desarrollo del derecho internacional humanitario. En los decenios que siguieron se aprobaron todavía convenios tendentes a proteger a otras categorías de personas: en 1899, un convenio sobre los miembros de las fuerzas navales; en 1929,

otro sobre los prisioneros de guerra; en 1949, otro sobre las personas civiles. Además, los convenios ya aprobados fueron revisados en 1906, 1929 y 1949. Por último, se aprobaron, en 1977, los dos Protocolos adicionales que completan los cuatro Convenios de 1949.

En todos los Convenios de Ginebra se trata la cuestión de la protección debida a personas en poder del enemigo (heridos, enfermos, prisioneros de guerra, personas civiles), y en los Convenios de La Haya de 1899 y de 1907 el punto de mira es, en primer lugar, la reglamentación de la conducción de las operaciones militares. Se prohíbe, en los mismos, que los Estados beligerantes ataquen a ciertas personas y ciertos objetivos, y que recurran a ciertos medios y a ciertos métodos de guerra. Una parte de esas reglas se confirma y se desarrolla en los dos Protocolos adicionales de 1977. Aunque, en definitiva, los Convenios de La Haya tienen por objeto proteger a seres humanos, las preocupaciones humanitarias se manifiestan con más fuerza en los Convenios de Ginebra, pues éstos tratan directamente la cuestión de la suerte que corren los seres humanos afectados por la guerra.

Paralelamente al desarrollo del derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha contribuido de diversas maneras en la protección de las víctimas de conflictos armados y, por ello, en la defensa de los derechos humanos. En los mismos Convenios de Ginebra, se le confía el cometido de participar en su propia aplicación y de velar por la misma, lo que lleva a cabo, especialmente, visitando a los prisioneros de guerra y a los internados civiles. Además, el Comité ha emprendido las más diversas acciones de socorro en favor no solamente de las personas perjudicadas por una guerra (internacional o interna), sino también en favor de las víctimas de disturbios interiores, incluso de simples tensiones. En el aspecto de la protección de los derechos humanos, se atribuye una importancia particular al hecho de que los delegados del Comité hayan podido, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y fuera de conflictos armados, visitar, en más de 70 países, a unos 300.000 detenidos políticos a quienes no protegía convenio alguno. Así, la protección ha podido extenderse a una categoría de personas que se encuentran en una situación análoga a la de los prisioneros de guerra o a la de los internados civiles, pero en cuyo favor los Estados no es fácil que estén dispuestos a concertar un convenio, porque se trata, en la mayoría de los casos, de sus propios súbditos.

El desarrollo de los derechos humanos

Los derechos humanos y el derecho de la guerra se han desarrollado de modos totalmente distintos, aunque sus raíces espirituales sean parcial-

mente las mismas y aunque, a partir del siglo XIX, se haya podido conservar cierto paralelismo en la evolución de esas dos ramas del derecho. Los primeros enunciados de los derechos humanos figuran en declaraciones con los mismos relacionadas y aprobadas por cierto número de Estados americanos a finales del siglo XVIII, en particular en el « Bill of Rights » de Virginia en 1776, en la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789. Tales proclamaciones eran, por lo demás, el resultado de un bastante largo proceso. La historia constitucional inglesa es, a este respecto, importante. Los ingleses lograron del rey y del Gobierno ciertos derechos que fueron refrendados en diversos documentos, tales como la « Petition of Rights » de 1628, el « Habeas Corpus Act » de 1679, el « Bill of Rights » de 1689. Esos derechos no se oponían a las competencias del Parlamento y no se consideraba que eran derechos fundamentales o derechos humanos, en el sentido en que los entendemos hoy, pero no por eso la mayoría de ellos dejó de insertarse en las declaraciones de los derechos humanos del período revolucionario, dándoseles, así, un alcance mayor. Esas declaraciones son, por lo demás, el resultado de una larga evolución histórica de las ideas, que perfiló ya en la Antigüedad el estoicismo, el primero que insistió sobre la igualdad de todos los seres humanos, superando, así, el aislamiento recíproco de los pueblos y el rechazo de todo estatuto jurídico para los extranjeros. Apoyarían esta filosofía la creación del imperio mundial de Alejandro, después la institución del imperio romano. Se alió más tarde con la doctrina cristiana, según la cual, el hombre está hecho a imagen de Dios y todos los seres humanos son iguales. Esta noción de la igualdad de los hombres impregnó el derecho natural de la Edad Media y de comienzos de los tiempos modernos. Por último, desembocó en la enseñanza de los filósofos del siglo de las luces, en la cual se fundan las declaraciones americanas y francesa de los derechos humanos.

En el siglo XIX, las declaraciones de derechos fundamentales se insertan, cada vez más, en las constituciones nacionales y, actualmente, en el derecho constitucional de casi todos los Estados hay garantías de esta índole. Pero no hubo tales referendos a nivel internacional hasta la Segunda Guerra Mundial, si se exceptúan convenios internacionales sobre algunos aspectos particulares de los derechos humanos, como la prohibición de la esclavitud o la protección de las minorías.

Esas garantías de los derechos humanos han tenido como punto de mira, en todo tiempo, las relaciones entre el Estado concernido y sus propios súbditos, y se han referido a los tiempos de paz. Nunca han tenido en cuenta el trato debido a las personas enemigas en tiempo de

guerra. Esa disociación de los derechos humanos y del derecho de la guerra persistió incluso cuando, tras la Segunda Guerra Mundial, se concertaron convenios de derecho internacional relativos a los derechos humanos. En tales convenios se regulan también, en primer lugar, las relaciones entre los Estados y sus propios ciudadanos. Se han concertado porque se había comprobado que el respeto de los derechos humanos, a nivel interior de los Estados, es una condición para el mantenimiento de la paz. Así, el secretario general de las Naciones Unidas, en su primer informe sobre « El respeto de los derechos humanos en período de conflicto armado », fechado en 1969 (A.7720), declara, en el párrafo 16, que « la Segunda Guerra Mundial mostró, de manera concluyente, la estrecha relación que hay entre la actitud indignante de un Gobierno para con sus propios súbditos y la agresión que perpetra contra otras naciones y, por consiguiente, entre el respeto de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz. » Esta pertenencia de los derechos humanos al ámbito interno es la razón por la cual los convenios que con los mismos se relacionan han sido, hasta el presente, menos ampliamente ratificados que los Convenios de Ginebra. En 31 de diciembre de 1978, 52 Estados eran Partes en el Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos (y 54 en el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), mientras que 145 Estados eran Partes en los Convenios de Ginebra.

La aparición, desde la Segunda Guerra Mundial, de nexos entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos

En las Naciones Unidas, se consideró, en primer lugar, que si la organización se ocupaba del derecho de la guerra, la opinión pública dudaría de su capacidad para mantener la paz. Por consiguiente, en su primera reunión, celebrada en 1949, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas decidió que el derecho de la guerra no figurase entre los temas que habían de tratarse. En la Declaración Universal de 1948, se deja totalmente de lado la cuestión del respeto de los derechos humanos en los conflictos armados. Paralelamente, en la elaboración de los Convenios de Ginebra de 1949, no se trataron los derechos humanos.

No obstante, se han establecido entre los Convenios de Ginebra y los convenios de los derechos humanos relaciones que ponen estas dos ramas

del derecho internacional en relación la una con la otra sin que, con la mayor frecuencia, se haya tenido tal intención. De hecho, por un lado, se puede descubrir en los *Convenios de Ginebra de 1949* una tendencia a considerar sus estipulaciones como normas que establecen no ya solamente obligaciones que gravan a los Estados contratantes sino también derechos individuales de los cuales gozan las personas protegidas. Así, se prevé, en cada uno de los cuatro Convenios, que las personas protegidas no pueden renunciar a los derechos que en los mismos se les conceden (artículo 7 de los tres primeros Convenios, artículo 8 del cuarto). Además, el artículo 3, común a los cuatro Convenios, impone a las Partes el respeto, en los conflictos no internacionales, de reglas mínimas de humanidad; reglamenta, de ese modo, las relaciones entre los Estados y sus propios súbditos y se adentra, por lo tanto, en el ámbito tradicional de los derechos humanos. Se reconocerá, asimismo, la influencia del movimiento de los derechos humanos en el hecho de que, en el transcurso de la década de 1950, se comenzó a hablar de « derecho internacional humanitario » con respecto a los *Convenios de Ginebra*, esa designación que después se ha aplicado, en cierta medida, al conjunto del derecho de la guerra o derecho de los conflictos armados.

Por otra parte, en los *convenios de los derechos humanos* figuran disposiciones relativas a su aplicación en tiempo de guerra. En el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, se prevé que, en caso de guerra o en caso de otro peligro público que amenace la vida de la nación, se pueden derogar los derechos referendados en el Convenio, excepto cuatro derechos, mantenidos incluso en tales casos, que son un núcleo irreductible. Disposiciones análogas hay en el artículo 4 del Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 27 del Convenio Americano de Derechos Humanos. Así pues, los convenios sobre los derechos humanos son, en principio, aplicables también en los conflictos armados. Cuando un conflicto no amenaza la vida de la nación, lo que puede ocurrir en intervenciones militares limitadas de un Estado en el territorio de otro Estado, los convenios de los derechos humanos son incluso aplicables en toda su amplitud, paralelamente al derecho internacional humanitario.

Durante largo tiempo, apenas si se atendió a estas relaciones entre esas dos ramas del derecho internacional. No fue sino hacia finales de la década de 1960 cuando se llegó a una concienciación, con motivo de los conflictos armados de aquella época: las guerras de liberación en África, el conflicto de Oriente Medio, los conflictos de Nigeria y de Viet Nam, que eran, simultáneamente, aspectos pertenecientes al derecho de la guerra y a los derechos humanos. La Conferencia sobre los Derechos

Humanos, convocada por las Naciones Unidas y celebrada, el año 1968 en Teherán, tendió oficialmente un puente entre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. De hecho, en su resolución XXIII del 12 de mayo de 1968 relativa al « respecto de los derechos humanos en período de conflicto armado », la Conferencia solicita que se mejore la aplicación de los convenios sobre los conflictos armados existentes y que se concierten nuevos acuerdos. Al mismo tiempo, esa resolución inducía a que las Naciones Unidas se ocupasen, en adelante, del derecho internacional humanitario. Los informes anuales del secretario general y las resoluciones anuales de la Asamblea General atestiguan tal preocupación. Fue necesaria esa iniciativa de la Conferencia de Teherán para que los Estados se mostrasen dispuestos a completar los Convenios de Ginebra, siendo así que el « Proyecto de normas en que se limitan los riesgos corridos por la población civil en tiempo de guerra », presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en 1956, no había suscitado tales disposiciones.

Este impulso dado por los derechos humanos surtió efectos en el contenido de los dos Protocolos adicionales de 1977. Varias de sus disposiciones se inspiran directamente en las del Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos. Así es por lo que respecta al artículo 75 del Protocolo I (Garantías fundamentales) y al artículo 6 del Protocolo II (Diligencias penales).

La convergencia del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos contribuye a mostrar que la guerra y la paz, las guerras civiles y los conflictos internacionales, el derecho internacional y el derecho interno son más y más interdependientes. El derecho de la guerra y el derecho de la paz, el derecho internacional y el derecho interno, cuyos ámbitos de aplicación estaban, en su origen, claramente separados, son hoy, a menudo, aplicables simultánea y paralelamente. Así, los Convenios de Ginebra y los Convenios de los derechos humanos pueden aplicarse, con frecuencia, de manera cumulativa.

Mantenimiento de convenios separados para los derechos humanos y para el derecho internacional humanitario

Hay entrelazamiento de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. ¿ Quiere decirse que los convenios sobre los derechos humanos, cuando han sido universalmente ratificados, harán que sea

superfluo el derecho de Ginebra y de La Haya? No, por supuesto. Para demostrarlo, distinguiremos entre dos elementos: el grado de concordancia en cuanto al fondo de los dos grupos de convenios, la eficacia de los mecanismos de control y de las sanciones previstas en los dos grupos de convenios.

La concordancia de las normas en cuanto al fondo

Por lo que atañe al fondo, se ve que en los Convenios de Ginebra se concede a las víctimas de los conflictos armados una mayor protección que la de los convenios de los derechos humanos, porque aquéllos están mejor adaptados a las circunstancias particulares de tales conflictos.

Las disposiciones de los diversos convenios de derechos humanos se elaboraron, en su mayoría, sin tener en cuenta las condiciones propias de los conflictos armados. Eso se ve, por ejemplo, en el hecho de que el Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos no se refiere más que a las personas que están en el territorio de un Estado cocontratante (artículo 2, párrafo 1), y no a las personas que están fuera de ese territorio, ampliación que sería indispensable para el caso de un conflicto armado internacional. Es sintomático, asimismo, que en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 5, se omite mencionar, entre los casos admisibles de privación de libertad, la captura de prisioneros de guerra y el internamiento por razones de seguridad. Del mismo modo, las prescripciones de los convenios de derechos humanos relativas a los derechos individuales y a sus limitaciones no serían suficientes en un conflicto armado. Los ejemplos que figuran a continuación bastarán para mostrar que los Convenios de Ginebra pueden ofrecer a las personas protegidas una protección más amplia y mejor adaptada a las condiciones de un conflicto armado que los convenios de derechos humanos.

El *derecho a la vida* es uno de los primeros derechos refrendados por estos últimos convenios (artículo 6 del Pacto de las Naciones Unidas; artículo 2 del Convenio Europeo; artículo 4 del Convenio Americano), con ciertas excepciones tales como la pena de muerte, el homicidio en caso de legítima defensa o por necesidad. El conflicto armado pide una definición más precisa del derecho a la vida, pues matar a los miembros del personal militar enemigo es un acto legítimo. Por ello, tanto en los Convenios de Ginebra (y en sus Protocolos adicionales) como en los Convenios de La Haya, se puntualiza que está prohibido atacar contra la vida de las personas que tienden a proteger (heridos, enfermos, prisioneros de guerra, personas civiles); se prohíbe, asimismo, matar por

traición a personas enemigas y a las que hayan depuesto las armas, se hayan rendido o estén sin defensa. También se incluye en esta prohibición dar muerte a personas que salten en paracaídas de un avión en peligro, los ataques sin discriminación, toda acción tendente a producir la carestía para la población civil, la destrucción de bienes y de instalaciones indispensables para la supervivencia de la población civil, etc. No se habría corroborado suficientemente el derecho a la vida en un conflicto armado si faltasen tales puntualizaciones.

Los convenios sobre los derechos humanos garantizan, a continuación, el *derecho a la libertad*, también a reserva de excepciones determinadas, en particular la privación de libertad tras una infracción penal. Prohíben también la esclavitud y el trabajo forzado, este último asimismo bajo ciertas reservas (artículos 8 y 9 del Pacto de las Naciones Unidas: artículos 4 y 5 del Convenio Europeo; artículos 6 y 7 del Convenio Americano). Pero se puntualizan estos derechos en los convenios humanitarios aplicables en caso de conflicto armado. Incluyen, en particular, la prohibición de la toma de rehenes y de la deportación de personas civiles. La privación de libertad de los prisioneros de guerra, la retención del personal sanitario en poder del enemigo, el internamiento de personas civiles, el derecho a imponer un trabajo a los prisioneros de guerra y a las personas civiles enemigas y otras cuestiones conexas son también objeto de estipulaciones pormenorizadas.

Resultaría fácil demostrar, con otros ejemplos, que los convenios humanitarios aplicables en caso de conflicto armado contienen disposiciones de protección de los individuos más amplias y más precisas que los convenios sobre los derechos humanos. En general, eso es válido para los conflictos no internacionales. En realidad, el artículo 3 común a estos Convenios no va mucho más lejos que el mínimo irreductible de los convenios sobre los derechos humanos, pero, en el Protocolo adicional II de 1977, se instituyen numerosos derechos más amplios.

El derecho de los conflictos armados no tiene por único cometido adaptar ciertos derechos humanos a la situación particular de los conflictos armados, ni concretarlos en ese ámbito. Establece, de hecho, normas que van más allá del ámbito de los derechos humanos, lo mismo que los convenios sobre los derechos humanos contienen disposiciones que no son pertinentes en caso de conflicto armado. En otros términos, el derecho de los conflictos armados, y los derechos humanos no se entranan sino parcialmente. El primero rige, por ejemplo, el derecho a participar en los combates, la conducción de las operaciones militares, la conducción de la guerra económica, particularmente en la guerra marítima, así como las relaciones entre Estados beligerantes y Estados neu-

trales. Tales cuestiones no tendrían cabida en los Convenios sobre los derechos humanos que, por su parte, instituyen derechos que no tienen cometido en un conflicto armado. Ese es el caso de los derechos políticos o de ciertas libertades de alcance político, como la libertad de prensa, la libertad de expresión, la libertad de reunión y de asociación.

Los mecanismos de control y las sanciones

Si el derecho internacional humanitario y los convenios sobre los derechos humanos coinciden parcialmente en su contenido, los mecanismos de control y las sanciones son normas que difieren en estos dos grupos de convenios.

Los *Convenios de Ginebra* son aplicables con el apoyo y bajo el control de potencias protectoras y del Comité Internacional de la Cruz Roja. Sus representantes tienen derecho a trasladarse a todos los lugares donde haya prisioneros de guerra o personas civiles protegidas, y a conversar con los prisioneros o con los internados sin testigos. Sus informes y sus recomendaciones son confidenciales, lo que permite a los Estados aceptar más fácilmente las visitas. En general, se atienden las recomendaciones o reclamaciones así formuladas.

Si, en un conflicto internacional, las Partes están obligadas a admitir órganos de control, en un conflicto no internacional, un organismo humanitario imparcial, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, puede únicamente ofrecer sus servicios a las Partes implicadas. En cambio, el CICR tiene derecho, tanto en un conflicto internacional como en un conflicto no internacional, a tomar, por sí mismo, iniciativas para proteger a personas afectadas por el conflicto. Hace uso de ese derecho en todos los conflictos armados, para proporcionar socorros materiales, para canjear prisioneros de guerra, o para visitar a personas privadas de libertad.

Por lo que atañe a la represión de las violaciones, el derecho de la guerra tiene de particular que sus disposiciones obligan no sólo a los Estados sino también, y directamente, a los individuos. Así pues, los Estados pueden castigar a las personas responsables de violaciones apelando directamente al derecho internacional. Los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I de 1977 imponen a las Partes contratantes la obligación de dictar sanciones penales tendentes a reprimir las infracciones graves y a perseguir a sus autores. Esta garantía del derecho de los conflictos armados, mediante una represión penal, se fundamenta y se justifica por el hecho de que incumbe ante todo a los miembros de las fuerzas armadas aplicar el derecho de la guerra, pues una sanción penal parece entonces el medio más adecuado para reprimir actos contrarios al

derecho, de los cuales tales militares sean culpables. Hay, en esto, una diferencia esencial entre el derecho de la guerra y el sistema de los derechos humanos. En caso de violación de estos últimos derechos, son, en primer lugar, las víctimas quienes deben quejarse antes las autoridades competentes nacionales y, eventualmente, internacionales. En derecho internacional humanitario, la presentación de quejas por personas perjudicadas en sus derechos no se tiene generalmente en cuenta, y ello por dos razones: normalmente, los actos de soldados no pueden ser objeto de un procedimiento de queja y el derecho internacional humanitario protege sobre todo a seres humanos desarmados y sin defensa que, con la mayor frecuencia, no pueden recurrir a los procedimientos nacionales o internacionales de defensa del derecho. Así pues, se garantiza mejor la aplicación de los convenios humanitarios mediante la intervención de un organismo neutral, que pueda actuar por sí mismo, así como mediante las sanciones penales suplementarias que se derivan de esos convenios.

En los *convenios sobre los derechos humanos*, por su parte, se prevé que tanto los Estados contratantes como los particulares cuyos derechos hayan sido perjudicados pueden presentar quejas contra el Estado que cometa la falta. En el Convenio Europeo, se estipula que los Estados contratantes pueden, sin restricciones, presentar una demanda, pero que los individuos no tienen el mismo derecho más que si el Estado concernido ha emitido una declaración particular con esa finalidad. Por el contrario, en el Convenio Americano, se posibilita ese procedimiento a los Estados, con la condición de que éstos hayan publicado una declaración con esa finalidad, mientras que los individuos pueden actuar en todas las circunstancias. En el caso del Pacto de las Naciones Unidas, el procedimiento de demanda (se habla de «comunicación») es más restringido. Las comunicaciones estatales no se admiten más que si el Estado demandante y el Estado defensor han hecho una declaración especial, que puede retirarse en cualquier momento. Las comunicaciones individuales no están autorizadas más que si se refieren a un Estado que haya ratificado el protocolo facultativo anexo al Pacto; se puede denunciar ese protocolo con un plazo de tres meses.

Por razón de su índole facultativa y de la brevedad del plazo de denuncia, el procedimiento instituido en el Pacto de las Naciones Unidas no tiene sino un valor reducido en caso de conflicto armado. Los procedimientos del Convenio Europeo y del Convenio Americano, que no están sometidos a ninguna suspensión en caso de urgencia, pueden tener un cometido más importante en caso de conflicto, a condición de que las peripecias de la guerra no paralicen a los órganos competentes. Pueden, en especial, adquirir gran valor en un conflicto no internacional, caso

para el cual la institución de la potencia protectora es desconocida y en el que al CICR no se le permite más que ofrecer sus servicios. Los procedimientos previstos en los convenios de derechos humanos son lentos —pueden prolongarse durante varios años— pero la publicidad que conllevan puede tener un considerable efecto preventivo.

Por lo que atañe a los mecanismos de control de los dos tipos de convenios, pueden, sin grandes dificultades, ponerse en acción de una manera cumulativa por el hecho de que, en general, sus modalidades son totalmente diferentes. El control ejercido por el CICR o por la potencia protectora surte efectos más rápidos y más directos que el resultante de la aplicación de los procedimientos previstos en los convenios de los derechos humanos, de manera que éstos pueden, según las circunstancias, llegar a ser superfluos. Sin embargo, se puede pensar en situaciones en que los órganos de los derechos humanos pueden actuar más eficazmente que el CICR, muy en particular cuando están habilitados para intervenir, por propia iniciativa, como es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la guerra civil que tuvo lugar el año 1965 en la República Dominicana, esa Comisión, que existía ya entonces, desplegó gran actividad visitando a personas encarceladas. Lo hizo de común acuerdo con los delegados del CICR que estaban sobre el terreno. Las dos organizaciones se repartieron útilmente la labor que había de realizarse y se complementaron en sus actividades.

Conclusiones

Desde la Segunda Guerra Mundial, se ha propagado la idea de que es necesario instaurar una garantía internacional de los derechos humanos. Ese movimiento no sólo indujo a concertar los convenios de derechos humanos, sino que impulsó también vigorosamente el derecho humanitario. Sin el impulso procedente de los derechos humanos, la aprobación de los dos Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra habría sido difícilmente posible. Así pues, con razón se quiere establecer una estrecha relación entre esas dos ramas del derecho internacional, y se considera necesaria su coordinación. No deja de ser menos oportuno que los derechos humanos y que el derecho humanitario sean objeto de tratados distintos. Las circunstancias de un conflicto armado requieren medidas más precisas, y en parte diferentes de las que son válidas para los tiempos de paz. Además, es necesario que las disposiciones del derecho humanitario se completen mediante normas relativas a la conducción de la guerra, que son ajenas al ámbito de los derechos humanos y deben, por consiguiente, ser objeto de un tratamiento separado.

Además, es de desear que órganos diferentes ejerzan el control de la aplicación de los convenios de derechos humanos y de los convenios humanitarios. La acción de intermediario de la potencia protectora o del CICR, en la forma de visitas a lugares de detención y de comunicación de informes confidenciales, da, en tiempo de conflicto armado, más resultados que las quejas formales. En general, no se puede realmente recurrir a un procedimiento de queja más que en tiempo de paz, cuando los individuos tienen acceso sin obstáculos a los órganos nacionales o internacionales, y cuando la autoridad judicial competente tiene la posibilidad de hacer encuestas acerca de las violaciones alegadas, de organizar procedimientos de conciliación de las partes y de dictar sentencias fundadas en derecho. Cuando, en casos particulares, los procedimientos propios de uno y otro tipo de convenios pueden seguirse concurrentemente, tal práctica no presenta inconvenientes. No puede resultar más que un refuerzo de la protección debida a las personas interesadas.

Hay que propiciar una reglamentación del derecho de los conflictos armados distinta de la de los derechos humanos por una razón más: los convenios humanitarios se aceptan más ampliamente que los convenios sobre los derechos humanos. El derecho de los conflictos armados se refiere a cuestiones tratadas desde hace largo tiempo en el derecho internacional. Las Partes tienen, con frecuencia, un interés recíproco en que se respete. En cambio, los derechos humanos se consideraron, hasta fecha reciente, como pertenecientes al ámbito interno de los Estados, y tal es todavía el caso en gran medida actualmente. Están más sometidos que el derecho de los conflictos armados a los efectos de la diversidad de concepciones del Estado y de las oposiciones ideológicas. Por lo demás, la aprobación de los dos Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra evidencia que una reglamentación distinta del derecho de los conflictos armados responde a la voluntad de los Estados.

Por todas estas razones, continuará siendo posible que el Comité Internacional de la Cruz Roja preste una contribución esencial en la realización de los derechos humanos por el hecho de que se dedica a garantizar la aplicación de los convenios humanitarios existentes, así como su desarrollo, y de que toma, independientemente de sus convicciones, medidas tendentes a proteger a las personas afectadas por conflictos armados o por disturbios interiores.

Dietrich SCHINDLER

*Profesor en la Facultad de Derecho de
la Universidad de Zurich*

*Miembro de la Comisión Jurídica
del CICR*