

## *Texto de síntesis I*

### **Potencia protectora**

por J. de Preux

*Tras las notas técnicas ya publicadas, la Revista Internacional de la Cruz Roja comienza la publicación de textos de síntesis dedicados a diversos temas de actualidad en el ámbito del derecho internacional humanitario. Figura a continuación un primer resumen titulado «Potencia protectora».*

#### **Advertencia**

Para ofrecer al lector una vista de conjunto del derecho existente, este documento se refiere indistintamente a los Convenios de Ginebra de 1949 y a su Protocolo adicional I. Por consiguiente, va un poco más allá que el derecho actualmente en vigor, ya que sólo 48 países son, hasta la fecha <sup>1</sup>, Partes en el Protocolo I, mientras que los Convenios de Ginebra cuentan con 161 participaciones. Por lo tanto, los textos que llevan la referencia «P. I» deben leerse teniendo en cuenta esta reserva. No obstante, esto no significa que no tengan valor alguno para los que no son Partes en el Protocolo I. En muchos casos, no hacen más que confirmar lo que implícitamente contienen los Convenios.

#### **Definición**

La Potencia protectora es un Estado no Parte en un conflicto, encargado de salvaguardar los intereses de las Partes en ese conflicto (I-IV C., arts. 8,8,8,9,; P. I, art. 5). Con este fin, los Convenios y el Protocolo se aplican con la colaboración y bajo el control de la Potencia protectora (I-IV C., arts. 8,8,8,9).

---

<sup>1</sup> En 31 de diciembre de 1984.

## **Designación**

La Potencia protectora se designa mediante acuerdo entre las Partes en conflicto, por un lado, y el país propuesto, por otro lado.

En el acuerdo se puede estipular que la misma Potencia protectora actuará en ambos campos.

Si no se llega a un acuerdo, el CICR podrá solicitar a cada una de las Partes en conflicto que le remitan una lista de por lo menos cinco Estados aceptados

- 1 — como Potencia protectora de la otra Parte;
- 2 — para actuar en su nombre como Potencia protectora ante una Parte adversaria.

El CICR cotejará las listas y solicitará el asentimiento de cada Estado que figure en ambas (P. I, art. 5).

## **Sustituto**

Las Partes en conflicto pueden convenir, en cualquier momento, en confiar a un organismo, que ofrezca todas las garantías de imparcialidad y eficacia las tareas asignadas a las Potencias protectoras (I-IV C., arts. 9,9,9,10).

Si fracasa el procedimiento de designación de la Potencia protectora, las Partes en conflicto aceptarán el ofrecimiento del CICR o de cualquier otra organización, que presente todas las garantías de imparcialidad y eficacia, de actuar como sustituto, teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas (P.I, art. 5).

## **Relaciones diplomáticas**

El mantenimiento de las relaciones diplomáticas entre las Partes en conflicto no será obstáculo para la designación de Potencias protectoras con objeto de aplicar los Convenios y el Protocolo (P.I, art. 5).

## **Efecto jurídico**

La designación y la aceptación de las Potencias protectoras con objeto de aplicar los Convenios y el Protocolo no afectarán al estatuto jurídico de las Partes en conflicto ni al de ningún territorio, incluido un territorio ocupado (P.I, art. 5).

## **Funciones**

De conformidad con los Convenios y el Protocolo, por colaboración en la aplicación de los Convenios se entiende el ejercicio de buenos oficios, previstos expresa o implícitamente, y el cometido de intermediario. Por control se entienden sea medidas de control propiamente dichas, sea estipulaciones para facilitarlas.

El ejercicio de las funciones del sustituto está subordinado al consentimiento de las Partes en conflicto. (P.I, art. 5).

Se describen a continuación las situaciones que requieren la intervención de la Potencia protectora y las prerrogativas que se le asignan con esta finalidad:

## **Facilidades**

Las Partes en conflicto facilitarán, en la mayor medida posible, la tarea de los delegados de la Potencia protectora o de su sustituto (I-IV C., arts. 8,8,8,9; P. I, art. 5).

## **Personal**

Las Potencias protectoras podrán designar, aparte de su personal diplomático o consular, a delegados de entre los propios súbditos o de entre los de otras Potencias neutrales (I-IV C., arts. 8,8,8,9).

Se podrá formar a este personal con la ayuda de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja (P.I, art. 6).

## **Buenos Oficios**

Los buenos oficios de la Potencia protectora dependen en primer lugar, del cometido general que se le asigna para que colabore en la aplicación de los Convenios y del Protocolo. Los buenos oficios consisten únicamente en poner en contacto a las Partes en conflicto, sin participación alguna en el debate o en la negociación.

Están expresamente previstos, en los Convenios, para todo caso de desacuerdo sobre la aplicación de éstos o del Protocolo (I-IV C., arts. 11,11,11,12). También están previstos para facilitar la designación y el reconocimiento de las zonas y localidades sanitarias (I C., art. 23).

Pero, en realidad, estos buenos oficios pueden requerirse en todos los casos en los que las Partes en conflicto deban concertar un acuerdo, a no ser que la Potencia protectora haya recibido encargo de negociar.

Son muchas estas eventualidades de acuerdo.

### **Acuerdos del campo de batalla**

**En tierra**, las Partes en conflicto podrán verse obligadas a concertar acuerdos para permitir la evacuación, el canje y el transporte de heridos abandonados en el campo de batalla, la evacuación o el canje de heridos y de enfermos de una zona sitiada o cercada, el paso del personal sanitario y religioso y de material sanitario con destino a dicha zona (I C., art. 15, IV C., art. 17). Si fuere necesario, en estas medidas se podrá prever que la evacuación y el paso se efectúen por vía marítima (II C., art. 18).

**En el mar**, las Partes en conflicto podrán admitir, por acuerdo especial, a bordo de sus barcos hospitales a observadores neutrales que corroboren la estricta observancia de las disposiciones del II Convenio (II C., art. 31).

**En el ámbito aéreo**, la protección de las aeronaves sanitarias que se desplazan en las zonas de contacto o similares sólo puede ser plenamente eficaz si media un acuerdo previo entre las Partes en conflicto (P. I, art. 26). Las aeronaves sanitarias que sobrevuelan las zonas dominadas por la Parte adversaria sólo están protegidas a condición de haber obtenido previamente el acuerdo, para tales vuelos, de dicha Parte (P. I, art. 27). Salvo acuerdo previo con dicha Parte, está prohibido utilizar las aeronaves sanitarias para buscar a heridos, a enfermos y a náufragos (P. I, art. 28). Toda Parte en conflicto que reciba estas solicitudes de acuerdo previo debe notificar rápidamente su aceptación o su denegación o presentar razonables propuestas de modificación (P. I, art. 29).

### **Acuerdos relativos a las zonas y localidades protegidas**

Ya se ha mencionado el hecho de recurrir a los buenos oficios de la Potencia protectora para el reconocimiento de zonas y localidades sanitarias (I C., art. 23). Se puede seguir el mismo procedimiento para el reconocimiento de zonas y localidades sanitarias y de seguridad (IV C., art. 14) y de zonas neutralizadas o desmilitarizadas (IV C., art. 15; P. I, art. 60). Puede ocurrir lo mismo por lo

que respecta a la designación de localidades no defendidas que no reúnan todas las condiciones normalmente requeridas para ello (P. I, art. 59), o para conferir una protección suplementaria a las instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (P. I, art. 56).

### **Acuerdos acerca del procedimiento de investigación en caso de violación**

En caso de no poderse aplicar el artículo 90 del Protocolo I (Comisión Internacional de Encuesta), se prevé en los Convenios un acuerdo entre las Partes interesadas sobre el procedimiento de investigación relativo a toda violación alegada (I C., art. 52; II C., art. 53; III C., art. 132; IV C., art. 149).

### **Acuerdos de señalamiento**

Las localidades no defendidas y las zonas desmilitarizadas se señalarán con signos que se determinarán con la Parte adversaria (P. I, arts. 59, 60). Se pueden concertar acuerdos similares para señalar los campamentos de prisioneros de guerra (III C., art. 23) o para utilizar señales distintivas a fin de identificar los servicios de protección civil (P. I, art. 66).

### **Acuerdos relativos a los socorros**

De común acuerdo entre las Partes en conflicto, se podrán admitir a observadores neutrales a bordo de los barcos fletados para el transporte de material sanitario (I C., art. 38).

Las modalidades relativas a la expedición, a la recepción y a la distribución de socorros individuales pueden ser objeto de acuerdos especiales entre las Potencias interesadas, a reserva de las disposiciones convencionales que son imperativas (III C., arts. 72, 73), y la repartición de los gastos originados por los medios de transporte especiales empleados para enviar estos socorros también podrán ser objeto de acuerdos (III C., art. 75). Igualmente por lo que atañe a los socorros destinados a la población civil en los territorios ocupados (IV C., art. 61) y a los internados civiles (IV C., arts. 108, 109, 111). Por último, el acuerdo sobre las modalidades de envío de socorros a la población civil de un territorio, que no sea territorio ocupado, bajo el control de una Parte en conflicto, puede también requerir la intervención de una Potencia protectora (P. I, art. 70).

## **Acuerdos de retención y de relevo**

Ya al comienzo de las hostilidades, las Partes en conflicto pueden determinar, mediante acuerdo especial (véase Acuerdos modelo redactados por el CICR, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, enero de 1955, págs. 7-31) el porcentaje del personal sanitario y religioso que se ha de retener en función del número de prisioneros, así como de su reparto en los campamentos (I C., art. 31). Asimismo, durante las hostilidades, las Partes en conflicto se pondrán de acuerdo por lo que respecta a un eventual relevo del personal retenido (III C., art. 33).

## **Acuerdos de repatriación y de internamiento en país neutral**

Se podrán concertar acuerdos especiales, durante las hostilidades, con miras a la repatriación directa de los prisioneros enfermos o heridos graves y de los prisioneros en buen estado de salud que hayan sufrido un largo cautiverio (III C., arts. 110 y 109). Dígase lo mismo por lo que atañe al eventual internamiento de los prisioneros de guerra en país neutral (III C., art. 111). También puede solicitarse la intervención de la Potencia protectora para la liberación y la repatriación de los prisioneros, finalizadas las hostilidades, si las Partes en conflicto no han establecido contactos directos (III C., art. 118). El mismo procedimiento es aplicable a la repatriación de las personas civiles (IV C., arts. 36, 132).

## **Control**

Por control («scrutiny» en inglés) se entiende la verificación de la forma en que se aplican los Convenios y el Protocolo. Implica el derecho a comprobar eventuales violaciones, a protestar contra tales violaciones, a presentar observaciones y a someter sugerencias.

### **Control en los campamentos y lugares de internamiento**

En los Convenios y en el Protocolo se prevén medidas de control por parte de la Potencia protectora, en primer lugar en los campamentos y lugares de internamiento de los prisioneros de guerra y de los internados civiles. Así ocurre por lo que respecta al

derecho de visita (III C., art. 126; IV C., art. 143), al examen de las listas de los destacamentos de trabajo (III C., art. 56; IV C., art. 96), a la recepción de las quejas y solicitudes de los prisioneros de guerra y de los internados civiles (III C., art. 78; IV C., art. 101), a las relaciones con los hombres de confianza y los comités de internados y al examen de los motivos de su destitución (III C., arts. 79, 81; IV C., arts. 102, 104), al examen del registro de los castigos disciplinarios (III C., art. 96; IV C., art. 123), al recibo de comunicaciones de investigación en casos de muerte o de herida grave (III C., art. 121; IV C., art. 131).

### **Control por lo que atañe a los socorros para los prisioneros de guerra y para los internados civiles**

Paralelamente a las prerrogativas mencionadas, se asigna a la Potencia protectora un derecho a intervenir en materia de socorros, con la posibilidad de organizar transportes especiales (III C., art. 75; IV C., art. 111), y a pronunciarse acerca de las eventuales limitaciones de los envíos de socorros, en interés de los propios prisioneros de guerra (III C., art. 72), así como a controlar la distribución (III C., art. 73, véase también Anexo III, art. 9; IV C., art. 109, véase también Anexo II, art. 8).

A este mismo respecto, la Potencia protectora puede oponerse a una excesiva limitación de la correspondencia de los prisioneros de guerra (II C., art. 71) e intervenir por lo que atañe a sus recursos pecuniarios (II C., arts. 58, 60, 65) y a los de los internados civiles (IV C., art. 98).

### **Control de la situación en territorio ocupado**

Por lo que respecta a los socorros en territorio ocupado, la autorización de las Partes interesadas puede subordinarse al control de la Potencia protectora (IV C., art. 59). Ésta está autorizada a controlar también la distribución de los socorros y a pronunciarse sobre un cambio de destino (IV C., arts. 60,61). Es asimismo de su competencia controlar el aprovisionamiento de estos territorios (IV C., art. 55). Se le deben comunicar los traslados y las evacuaciones de población, cuando tengan lugar (IV C., art. 49). Las personas protegidas disfrutarán de las facilidades necesarias para dirigirse a la Potencia protectora (IV C., art. 30), y en particular los trabajadores (IV C., art. 52).

## **Control sobre el territorio de las Partes en conflicto**

Sobre el territorio de las Partes en conflicto el problema del control tiene, en principio, un doble aspecto. Puede centrarse en la manera de conducir las hostilidades; pero, a este respecto, en los Convenios y en los Protocolos no se confiere ninguna competencia expresa a la Potencia protectora «encargada de salvaguardar los intereses de las Partes en conflicto» (P. I, art. 5). Sobre este particular, también se puede hacer referencia a la «Comisión Internacional de Encuesta» (P. I, art. 90).

El otro aspecto concierne a los socorros y a la protección de los extranjeros en el territorio de las Partes en conflicto.

En el ámbito de los socorros, la autorización de las Partes en conflicto o de la Parte que autoriza su paso puede estar subordinada a la condición de que la distribución de la asistencia se efectúe bajo control, sobre el terreno, de una Potencia protectora (IV C., art. 23; P. I, art. 70). Este control también es necesario en caso de evacuación de niños (P. I, art. 78).

En favor de los extranjeros, la Potencia protectora puede estar habilitada para preguntar por qué motivos se denegó su solicitud de salir del país (IV C., art. 35), y para obtener los nombres de las personas internadas, puestas en residencia forzosa o liberadas (IV C., art. 43). Por último, las personas protegidas deben beneficiarse de las facilidades necesarias para dirigirse a la Potencia protectora (IV C., art. 30).

## **Actividad en el ámbito judicial**

La Potencia protectora deberá recibir una lista de las infracciones punibles con la pena de muerte cuando la cometen prisioneros de guerra (III C., art. 100). Si se dicta pena de muerte contra un prisionero de guerra o contra una persona protegida en territorio ocupado, la Potencia protectora debe recibir el aviso de sentencia seis meses antes de la ejecución (III C., art. 101; IV C., art. 75). El aviso de diligencias judiciales contra un prisionero de guerra debe llegar a la Potencia protectora al menos tres semanas antes del comienzo de los debates (III C., art. 104). En territorio ocupado, se la debe informar también acerca de las diligencias judiciales seguidas por la Potencia ocupante (IV C., art. 71). Compete asimismo a la Potencia protectora proporcionar asistencia judicial a los prisioneros de guerra (III C., art. 105), a las otras personas que hayan participado en las hostilidades y cuyo estatuto aún no haya sido



determinado (P. I, art. 45), así como a las personas protegidas de los territorios ocupados (IV C., arts. 72, 74). Por último, deberá informarse a la Potencia protectora acerca de toda sentencia dictada contra un prisionero de guerra y acerca de los derechos de apelación de los que puede beneficiarse (III C., art. 107).

## Intermediario

Puesto que, normalmente, se han roto todas las relaciones entre los beligerantes, uno de los cometidos esenciales de la Potencia protectora consiste en servirles de intermediario. Distinguiremos, en el desempeño de este cometido de intermediario, entre las notificaciones y las simples transmisiones.

### Notificaciones

La notificación es una comunicación administrativa generadora de derecho, cuyo destinatario debe acusar recibo.

Las notificaciones expresamente previstas en los Convenios y en el Protocolo I que requieren normalmente, si se hacen durante el conflicto, la colaboración de la Potencia protectora, versan sobre los siguientes puntos:

- ubicación de las unidades sanitarias fijas, denominación de las sociedades de socorro reconocidas (P. I art. 12; I C., arts. 26, 27);
- barcos hospitales y embarcaciones de salvamento costeras (II C., arts. 22, 24, 25; P. I, art. 23);
- aeronaves sanitarias (P. I. arts. 25, 29);
- localidades no defendidas (P. I, art. 59);
- procedimiento judicial y disciplinario:
  - por lo que respecta a los prisioneros de guerra (III C., arts. 104, 105, 107);
  - por lo que respecta a las personas protegidas en territorio ocupado (IV C., arts. 71, 74, 75);
- condiciones de liberación de los prisioneros de guerra que han empeñado su palabra, evasiones (III C., arts. 21, 94);
- relaciones de los prisioneros de guerra y de los internados civiles con el exterior (III C., art. 69; IV C., art. 105);
- promoción de los prisioneros de guerra (III C., art. 43);
- limitación de los socorros (IV C., art. 108).

Además, en el caso de que los prisioneros de guerra o personas protegidas sean trasladados por la Potencia captora a una tercera Potencia, la Potencia protectora debe dirigir una notificación al captor, si esta Potencia no cumple sus obligaciones (III C., art. 12; IV C., art. 45).

### **Transmisiones**

En materia de transmisión, se trata, sobre todo, de comunicación de informaciones dirigidas a la Potencia de origen o a las Partes adversarias:

- acerca de los heridos, los enfermos, los náufragos y los muertos (I C., art. 16; II C., art. 19);
- acerca de la situación de los campamentos y de los lugares de internamiento (III C., art. 23; IV C., art. 83);
- acerca de la identidad de las personas protegidas (III C., art. 122; IV C., art. 137);
- acerca de las medidas relativas a las relaciones exteriores y a los socorros (III C., art. 69; IV C., art. 105);
- acerca de los recursos pecuniarios de los prisioneros de guerra (III C., arts. 62, 63, 66, 68).

También puede tratarse de la transmisión de documentos legales (III C., art. 77; IV C., art. 113) y de actas de defunción (III C., art. 120; IV C., art. 129).

Por último, se puede solicitar a la Potencia protectora, durante las hostilidades, que transmita, las traducciones de los Convenios y del Protocolo así como las leyes y los reglamentos aprobados para garantizar su aplicación (I C., art. 48; II C., art. 49; III C., art. 128; IV C., art. 145).

**J. de Preux**

*Consejero Jurista en el CICR*