

# GESTIONES DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CASO DE VIOLACIONES CONTRA EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

## Introducción

El control continúa siendo uno de los problemas más difíciles del derecho internacional público y, muy especialmente, del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados <sup>1</sup>. A pesar del sistema previsto en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos adicionales y a causa de la inexistencia de una jurisdicción que pueda obligar a los Estados, se cometen con frecuencia graves violaciones contra ese derecho sin que sean objeto de castigo ni siquiera de juicio.

Ante tales violaciones, es delicado el cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja.

En primer lugar, puede intervenir por propia iniciativa, especialmente cuando sus delegados están directamente confrontados con violaciones.

En segundo lugar, el CICR recibe frecuentes denuncias. En general, sus autores esperan que el CICR las transmita dirigiéndose a las autoridades competentes o tomando posición públicamente al respecto.

Por último, se solicita a veces que el CICR investigue para determinar la veracidad de las violaciones alegadas o, sencillamente, que compruebe tales violaciones.

---

<sup>1</sup> Por « derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados » el CICR entiende las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, destinadas específicamente a solucionar los problemas humanitarios planteados directamente por los conflictos armados, internacionales o internos, normas que restringen, por razones humanitarias, el derecho de las Partes en conflicto a utilizar métodos y medios de guerra de su elección, o normas que protegen a las personas y los bienes que son o puedan ser afectados por el conflicto. Esta expresión se resume con frecuencia así: « derecho internacional humanitario » o « derecho humanitario ».

El CICR determina en cada caso la actitud que ha de adoptar, esencialmente de acuerdo con un criterio: el interés de las víctimas que está encargado de proteger y asistir. Su cometido específico de intermediario neutral entre las Partes en un conflicto, su deber de tratar sin discriminación a todas las víctimas de conflictos armados obligan a que el CICR, ante violaciones comprobadas o supuestas contra el derecho internacional humanitario no actúe antes de haber calculado cuidadosamente todas las consecuencias que su reacción puede tener para las víctimas.

Conviene, además, no olvidar que a los Estados incumbe la responsabilidad de respetar el derecho internacional y, muy particularmente, los tratados que han firmado. Los Convenios de Ginebra exigen expresamente que los Estados no sólo respeten ese derecho, sino también que lo hagan respetar<sup>1</sup>. El CICR no puede situarse por encima de las Partes, no ha de arrogarse un poder judicial que no se le ha conferido y que, por otra parte, nunca ha deseado.

Basándose en esas consideraciones y en su larga experiencia, el CICR ha trazado directrices al respecto, que a menudo son poco conocidas. La finalidad de este documento es que se las conozca mejor.

Por lo demás, este documento no se refiere a la actitud del CICR y de sus delegados cuando se ven confrontados con violaciones contra el derecho internacional, o contra los principios humanitarios, en detrimento de los detenidos que visitan cumpliendo su encargo, en el ámbito de las actividades desempeñadas a causa de disturbios o tensiones interiores en un Estado. Como este tipo de actividades se realiza según acuerdos especiales con los Gobiernos, el problema se aborda, entonces, con un enfoque diferente, y el CICR obedece a directrices específicas.

## **1. Acciones que el CICR emprende por propia iniciativa**

Durante las misiones efectuadas por sus delegados, el CICR permanece en contacto con las autoridades del territorio donde se efectúan esas misiones. Es natural, pues, que señale a dichas autoridades los actos o las omisiones que le parezcan contrarios al derecho internacional humanitario. Esta comunicación se hará, según la importancia de su contenido, a niveles y en formas muy variables, que van desde la advertencia oral de un delegado o encargado de una prisión al informe enviado por el presidente del CICR al Gobierno interesado.

---

<sup>1</sup> Véanse art. 1 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y art. 1, párr. 1, del Protocolo adicional I.

En general, esos trámites son confidenciales. No obstante, en caso de violaciones graves o repetidas, si el CICR considera necesario informar a la comunidad internacional acerca de tales actos, tomará posición públicamente para solicitar que se ponga término a tales violaciones o para advertir a las Partes en un conflicto por lo que respecta a los peligros o sufrimientos que causaría una u otra medida a la que amenazan recurrir. Esta publicidad se justifica aun más cuando, a pesar de la gravedad de las violaciones, ningún otro Estado interviene.

El carácter público de esas denuncias tiene un tono más acusador y el CICR recurre a las mismas con moderación y según criterios estrictos: en primer lugar, las violaciones han de ser graves; en segundo lugar, esa publicidad ha de beneficiar a las personas o a las poblaciones afectadas o amenazadas; en tercer lugar, los delegados del CICR han de ser testigos directos de las violaciones denunciadas, o éstas han de ser de notoriedad pública.

Así, además de los llamamientos de índole general que dirige a las Partes de un conflicto para que respeten el derecho internacional humanitario y para que le autoricen a desplegar su actividad en favor de las víctimas, el CICR, fiel a su política tradicional de discreción y a su preocupación por el interés de las víctimas, puede hacer públicas las acciones particulares que realice en caso de violaciones graves o repetidas contra ese derecho.

El CICR no se pronuncia, en general, acerca del empleo de ciertas armas o de ciertos métodos de combate. Justificará su reacción en función de las víctimas afectadas o amenazadas, si se utilizan armas o métodos ilícitos —o supuestamente tales. No se excluye, sin embargo, que intervenga, es decir que haga oír públicamente, su voz, si considera que el solo hecho de utilizar cierto tipo de arma, o de amenazar utilizarla, confiere a la situación gravedad excepcional.

Los llamamientos generales que el CICR pudiera hacer respecto a ciertas armas fuera de las circunstancias particulares de un conflicto armado, no son tema de este documento.

## **2. Recibo y transmisión de denuncias**

De conformidad con el artículo VI, punto 4, de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, el CICR « recibe todas las quejas a propósito de las violaciones contra los Convenios humanitarios ».

Las quejas mencionadas en este artículo son de dos categorías.

La primera se refiere a las reclamaciones o denuncias sobre la no aplicación o aplicación imperfecta, por parte de la Potencia en poder de la cual se encuentran las personas protegidas por los Convenios, de una

o varias disposiciones de éstos, en circunstancias en que el CICR tiene la posibilidad de ejercer una acción directa en favor de tales personas. Los delegados del CICR tienen, en general, la posibilidad de juzgar acerca de la veracidad de tales quejas, que originan una intensificación de su labor. Mediante acciones apropiadas, visitas a los campamentos de prisioneros de guerra o de internados civiles, el CICR interviene ante las autoridades competentes para remediar, en la práctica, las deficiencias que sus delegados hayan comprobado.

La segunda categoría son las denuncias relativas a violaciones graves contra el derecho internacional humanitario cometidas en circunstancias en que el CICR no tenga posibilidad de ejercer una acción directa en favor de las víctimas. Puede tratarse de actos contra normas cuya apreciación sobrepasa las posibilidades del CICR, como ciertas normas referentes a la conducción de las hostilidades, o de violaciones cometidas en lugares donde el CICR no tiene acceso o, si lo tiene, es muy limitado.

Para esta segunda categoría de denuncias, el procedimiento, fijado entre las dos guerras mundiales en las Conferencias internacionales de la Cruz Roja y aplicado particularmente durante la Segunda Guerra Mundial, consiste en que el CICR transmite simplemente la protesta a la Parte acusada, solicitando que se realice una investigación y ofrece sus servicios para transmitir la respuesta. Cuando la protesta provenía de una Sociedad nacional, se la dirigía a la Sociedad del país implicado. Si provenía de un Gobierno, se la dirigía directamente al Gobierno concernido. El CICR no transmitía las protestas efectuadas por particulares.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el CICR pudo comprobar que este procedimiento no había dado resultados tangibles. Por lo tanto, expuso sus preocupaciones en el informe presentado a la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Estocolmo el año 1948. En esa asamblea se solicitó que el CICR continuase transmitiendo las protestas, pero se recomendó que las Sociedades nacionales « intervinieran ante los respectivos Gobiernos para conseguir que se haga una investigación y que se envíe, sin tardanza, el resultado al CICR ».

Pero la experiencia en los años posteriores también fue decepcionante. El CICR planteó nuevamente la situación en la XX Conferencia Internacional, celebrada en Viena el año 1965. En esa asamblea, se aligeró el procedimiento tradicional, decidiendo que « el CICR ya no transmitirá esas protestas, salvo en caso de que no haya otra vía y que se requieran los servicios de un intermediario neutral entre los dos países directamente concernidos ». Con mayor razón, el CICR se niega, en adelante, a transmitir las denuncias hechas por un tercer país.

### **3. Solicitud de investigación**

En los Convenios de Ginebra de 1949, se estipula que « a petición de una de las Partes contendientes deberá incoarse una investigación según la modalidad que se fije entre las Partes interesadas, sobre toda supuesta violación del Convenio »<sup>1</sup>.

En este artículo no se prevé la intervención del CICR, pero se ha solicitado en varias ocasiones que éste efectúe una investigación: así, en 1936, a propósito de varios incidentes en el conflicto entre Italia y Etiopía; en 1943, durante el asunto de Katyn; en 1952 con respecto al supuesto empleo de armas bacteriológicas durante la guerra de Corea.

El punto débil de la disposición del Convenio arriba citado reside en el hecho de que, en la práctica, se subordina la investigación al consentimiento de las Partes. En la delicada situación debida a las violaciones que tienen lugar en tiempo de guerra, los Estados en conflicto son muy susceptibles y están poco dispuestos a dialogar. Por lo tanto, la cláusula en cuestión no ha surtido efectos concretos. En los dos últimos ejemplos citados, una de las Partes no dio su consentimiento; en el primero, los dos Estados implicados dieron, en principio, respuesta favorable, pero el conflicto terminó antes de que comenzara la investigación.

Ya en 1939, a comienzos del conflicto mundial, el CICR determinó e hizo conocer la actitud que tomaría a este respecto, actitud que no ha variado después. Resumiendo, el CICR no ha de efectuar investigaciones por sí mismo; en última instancia, podría nombrar una comisión investigadora si las Partes interesadas se lo solicitan. Se limitaría entonces a elegir, fuera del CICR, a las personas competentes para formar parte de tal comisión.

En realidad, el CICR nunca ha querido ser propuesto como organismo encargado de efectuar esas investigaciones, pues se trata de un primer paso de procedimiento judicial, tarea ajena a su cometido. Además, si el CICR asume esa obligación, se correría el peligro de que al menos una de las dos Partes ponga en duda su neutralidad comprometiendo, así, por un resultado a menudo ilusorio, la eficaz labor asistencial que efectúa en el territorio de dicha Parte.

### **4. Solicitud para comprobar violaciones**

Se solicita a veces que el CICR, sin efectuar una investigación, compruebe el resultado de las violaciones contra el derecho internacional

---

<sup>1</sup> I Conv., art. 52; II, art. 53; III, art. 132; IV, art. 149. En 1929, se introdujo una disposición análoga en el Convenio relativo a los heridos y a los enfermos.

humanitario. Como hemos recordado, el CICR no es un juez superior a las Partes. Además, no ha de participar en polémicas que sólo servirían para entorpecer su acción en favor de las víctimas. Por lo tanto, el CICR no acepta realizar tales comprobaciones, a no ser que la presencia de delegados en esos lugares facilite el cumplimiento de las tareas humanitarias del CICR y sólo si se dan garantías de que tal presencia no será explotada políticamente.

## *DIRECTRICES POR LO QUE ATAÑE A VIOLACIONES CONTRA EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO*

### **1. Acciones del CICR emprendidas por propia iniciativa**

#### **Norma general**

El CICR emprenderá las oportunas acciones para que cesen las violaciones contra el derecho internacional humanitario o para que no se cometan tales violaciones. Estas acciones se realizarán a diferentes niveles, según sea la gravedad de las violaciones.

#### **Carácter confidencial**

En principio, estas acciones serán confidenciales.

#### **Acciones públicas**

El CICR se reserva el derecho de tomar posición públicamente en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario, si se reúnen las condiciones siguientes:

- tales violaciones son graves y repetidas;
- las gestiones realizadas confidencialmente no han logrado que cesen las violaciones;
- tal publicidad beneficia a las personas o poblaciones afectadas o amenazadas;
- los delegados han sido testigos directos de esas violaciones, o la existencia y la amplitud de esas violaciones se conocen por medio de fuentes seguras y comprobables.

### **Norma particular**

El CICR no se pronuncia, en principio, sobre el empleo de ciertas armas o de ciertos métodos de combate. No excluye, sin embargo, emprender acciones y, si es necesario, hacer oír su voz cuando considere que el hecho de emplear un arma o un método de guerra o de amenazar utilizarlos, confiere a la situación gravedad excepcional.

## **2. Recibo y transmisión de protestas**

### **Base jurídica**

De conformidad con el artículo VI, apartado 4, de los Estatutos de la Cruz Roja Internacional, el CICR puede recibir « todas las quejas a propósito de las violaciones alegadas contra los Convenios humanitarios ».

### **Quejas presentadas por una de las Partes en conflicto o por una Sociedad nacional de una de las Partes en conflicto**

El CICR no transmite a una de las Partes en conflicto (o a su Sociedad nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja) las quejas procedentes de otra de las Partes en conflicto (o de la respectiva Sociedad nacional) salvo que no haya otra vía y que se requiera, por lo tanto, un intermediario neutral.

### **Protestas de terceros**

No se transmitirán las quejas procedentes de terceros (Gobiernos, Sociedades nacionales, organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, particulares).

Si el objeto de la queja ya ha motivado una acción del CICR, éste informará al denunciante en la medida de lo posible. Si no se ha emprendido ninguna acción, el CICR podrá tener en cuenta el objeto de esa protesta en sus acciones ulteriores a condición de que sus delegados hayan comprobado la violación o que ésta sea de notoriedad pública y siempre que su intervención beneficie a las víctimas.

Se podrá sugerir a los autores de tales quejas que se dirijan directamente a las Partes en conflicto.

### **Publicidad de las protestas recibidas**

En general, el CICR no da a publicidad las protestas que recibe. Podrá confirmar públicamente el recibo de una protesta si la misma se

refiere a acontecimientos de notoriedad pública, y si juzga útil recordar su doctrina al respecto.

### **3. Solicitudes de investigación**

El CICR no puede participar en una investigación más que en virtud de un encargo que se le haya conferido con anterioridad de conformidad con un Convenio o con un acuerdo especial de todas las Partes interesadas. No obstante, no se constituye nunca él mismo en comisión investigadora. Se limita a elegir, fuera del CICR, a las personas competentes para formar parte de tal comisión.

Por lo demás, el CICR sólo colaborará en una investigación si el procedimiento ofrece todas las garantías de imparcialidad y si se facilitan a las Partes los medios de hacer valer su tesis. Ha de recibir también la garantía de que no se efectuará sin su consentimiento comunicación pública alguna respecto a la solicitud de investigación o a la investigación misma.

En principio, el CICR sólo participará en una comisión investigadora, y en las condiciones indicadas anteriormente, si el objeto de esa investigación es una infracción contra los Convenios de Ginebra o contra los Protocolos adicionales. De ninguna manera participará si, haciéndolo, dificulta o imposibilita sus actividades tradicionales en favor de las víctimas de los conflictos armados o si compromete su reputación de imparcialidad y de neutralidad.

### **4. Solicitudes para comprobar violaciones**

Si se invita a que el CICR compruebe una violación contra el derecho internacional humanitario, aceptará únicamente si considera que la presencia de sus delegados en el lugar facilitará el cumplimiento de sus tareas humanitarias, especialmente si hay que evaluar las necesidades de las víctimas para poder asistirles. Además, no aceptará enviar una delegación al lugar más que si recibe la garantía de que su presencia no será explotada políticamente.