

El Comité Internacional de la Cruz Roja y la aplicación del sistema de represión de las infracciones de las normas del derecho internacional humanitario*

por **María Teresa Dutli**
y **Cristina Pellandini**

1. Introducción

Los instrumentos fundamentales del derecho internacional humanitario son bien conocidos. Se trata esencialmente de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, así como de un amplio edificio de derecho consuetudinario. Estos instrumentos se refieren a cuestiones de vital importancia en tiempo de conflicto armado, particularmente para la protección de los heridos, los enfermos y los náufragos, los prisioneros de guerra y los internados civiles, así como la de toda la población civil.

El derecho internacional humanitario establece no solo los derechos fundamentales de la persona humana, sino que contiene también importantes mecanismos para garantizar el respeto de esas normas. Impone las necesarias obligaciones para reprimir todo acto que atente gravemente contra la dignidad del ser humano y la seguridad de la población civil.

El recrudecimiento de los conflictos armados actuales y las manifiestas violaciones del derecho humanitario han reavivado el interés por los mecanismos adecuados para garantizar un mayor respeto del mismo mediante la aplicación del sistema de sanciones. Éste tiene por objetivo

* Original = Francés - Marzo de 1994.

hacer cesar las violaciones y, en particular, reprimir las infracciones graves, calificadas de crímenes de guerra.

La represión de las infracciones del derecho internacional humanitario ha sido objeto de varios estudios.¹ Por lo tanto, nos limitaremos aquí a reseñar sucintamente las obligaciones de los Estados en ese ámbito. Examinaremos asimismo las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para que se cumplan esas obligaciones, tanto en el plano nacional como en el marco de una jurisdicción penal internacional. Cerciorarse de que las infracciones sean debidamente perseguidas y no queden impunes es, efectivamente, motivo de constante preocupación para el CICR. Prueba de ello son las gestiones que ha emprendido y que sigue emprendiendo para alentar a tomar medidas nacionales de aplicación que hagan particular hincapié en las legislaciones penales.

2. ¿A quién incumbe la responsabilidad de reprimir las infracciones graves del derecho internacional humanitario?

El derecho internacional humanitario dedica un amplio lugar a la represión de las infracciones graves cometidas en los conflictos armados internacionales, partiendo de la idea de que la sanción forma parte integrante de toda construcción jurídica coherente y de que la amenaza de sanción es un elemento disuasivo.

Con el reconocimiento de la responsabilidad penal individual de la persona que haya cometido, o dado orden de cometer, cualquiera de las infracciones graves contra esos tratados², se ha logrado un importante progreso del derecho humanitario.

En los Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional I se prevén dos categorías de violaciones: las que, calificadas de infracciones graves, llevan asociada la obligación para los Estados de reprimirlas penalmente y las violaciones a cuyo respecto los Estados solo tienen la obligación de hacerlas cesar, sin que se especifique el modo de intervención para ello.

¹ V. en particular: Yves Sandoz, «*Mise en œuvre du droit international humanitaire*», en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pédone, París, UNESCO, IHD, 1986, pp. 229-326. Del mismo autor: «*Penal Aspects of International Humanitarian Law*», en Cherif Bassiouni (dir.) *International Criminal Law*, vol. 1, Nueva York, 1986. Richard Baxter, «*The municipal and international law basis of jurisdiction over war crimes*», en *British Yearbook of International Law*, vol. 28, 1951.

² Arts. 49, 50, 129 y 146, respectivamente, de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV.

Cada Convenio contiene una lista de infracciones graves,³ completada por el Protocolo adicional I,⁴ que califica esas infracciones de «*crímenes de guerra*».⁵

En cuanto a la represión de las infracciones graves del derecho internacional humanitario, el cometido esencial —y, por ende, la responsabilidad— incumbe así a las partes en conflicto y a las otras Partes Contratantes. Se exige, más concretamente, la aplicación de la máxima *aut judicare aut dedere*. En caso de infracción grave, una Parte Contratante tiene la posibilidad ya sea de hacer comparecer a las personas acusadas ante los propios tribunales, ya sea de «entregarlas para que sean juzgadas por otra Parte Contratante interesada, si ésta ha formulado contra ellas cargos suficientes».⁶ La obligación de reprimir las infracciones graves es independiente de la nacionalidad del autor y del lugar donde se haya cometido el acto, de conformidad con el principio de «*jurisdicción penal universal*», por el cual se impone a todos los Estados Partes en los tratados humanitarios la obligación absoluta de reprimirlas efectivamente; solo una represión universal puede garantizar el respeto real del derecho humanitario. Incluso un acuerdo entre las partes interesadas no podría incumplir este principio.⁷

Para ello, se estipula específicamente en los Convenios de Ginebra la obligación de determinar, en la legislación nacional, «las adecuadas sanciones penales».⁸ Así, mientras que el derecho humanitario regula la calificación de los actos que constituyen crímenes de guerra, se deja a las jurisdicciones nacionales la determinación de las penas que han de aplicarse.

3. La represión de las violaciones de las normas del derecho internacional humanitario no calificadas de crímenes de guerra

La responsabilidad penal internacional no está reconocida para los autores de otras violaciones de las normas aplicables en los conflictos

³ Arts. 50, 51, 130 y 147, respectivamente, de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV.

⁴ Art. 11, párr. 4, y art. 85, párrs. 3 y 4.

⁵ Art. 85, párr. 5.

⁶ V. más arriba, n. 2.

⁷ Arts. 51, 52, 131 y 148, respectivamente, de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV.

⁸ V. más arriba, n. 2.

armados internacionales que no estén calificadas de infracciones graves.⁹

Los diversos deberes dimanantes del principio «*pacta sunt servanda*» —reafirmado en el artículo 1 común a los Convenios, en el que se recuerda a los Estados la obligación de «*respetar y hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias*»— pueden contribuir a que se desprenda una responsabilidad penal internacional para las demás violaciones del derecho humanitario.¹⁰ No obstante, en ausencia de tal norma en el plano internacional, convendría, para hacer cesar las otras violaciones no consideradas como crímenes de guerra por el derecho internacional humanitario, incorporar los medios adecuados a mecanismos internos —legislativos o reglamentarios— para restablecer una situación conforme al derecho. Ello es tanto más válido cuanto que las violaciones de las normas aplicables en los conflictos internos son esencialmente las mismas que las consideradas como crímenes de guerra, cuando se cometen en los conflictos internacionales.¹¹ A estas alturas del desarrollo del derecho internacional, la introducción de tales mecanismos internos sería, en efecto, la única manera de garantizar un respeto efectivo del derecho humanitario en todas las circunstancias.

Por lo demás, es de desear que los mecanismos nacionales completen las disposiciones del derecho internacional humanitario, de manera que la reparación del daño causado a las víctimas sea total. En efecto, no basta castigar a los responsables de esos actos, sino que es también necesario que las víctimas sean efectivamente indemnizadas por los daños sufridos. El derecho humanitario tampoco soluciona íntegramente esta importante

⁹Estas otras violaciones pueden definirse como comportamientos contrarios a los instrumentos del derecho internacional humanitario que revisten carácter de gravedad, pero que no figuran como tales en la lista de infracciones graves.

Sin tener que imaginar exactamente los comportamientos que pueden corresponder a esta definición, se pueden distinguir tres categorías:

- comportamientos aislados, no incluidos en las infracciones graves, pero que presentan, con todo, un carácter grave;
- comportamientos no enumerados entre las infracciones graves, pero que presentan carácter de gravedad por su número, su repetición sistemática o por las circunstancias;
- violaciones «globales»: por ejemplo, sustraer una situación, un territorio, una categoría de personas o de bienes a la aplicación de los Convenios o del Protocolo.

V. *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, M. Nijhoff/CICR, Ginebra, 1986, párrs. 3591 y 3592.

¹⁰Denise Plattner, «La represión penal de las violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados no internacionales», *RICR*, n.º 101, septiembre-octubre de 1990, pp. 439-451.

¹¹V. art. 3 común a los Convenios de Ginebra y art. 4 del Protocolo II.

cuestión,¹² que necesita ciertos complementos; pero éstos solo pueden adoptarse actualmente en el ámbito interno.

En cambio, las disposiciones del derecho internacional humanitario están muy desarrolladas por lo que respecta a la cuestión de las garantías judiciales.¹³ En ese sentido, no debería tolerarse ninguna derogación de las garantías fundamentales que figure en las legislaciones nacionales por el mero hecho de que tales actos se hayan cometido en tiempo de conflicto armado. Estas garantías deberían completarse, si fuera necesario, para que se avengan con las disposiciones del derecho humanitario.

4. ¿Una jurisdicción penal universal para juzgar los crímenes de guerra?

A pesar de las pormenorizadas normas relativas a la represión de los crímenes de guerra contenidas en los tratados humanitarios, es de lamentar que los Estados no hayan aplicado verdaderamente el sistema de jurisdicción penal universal y que, por consiguiente, éste no haya permitido una represión eficaz de esos crímenes en la práctica. Recientemente se han instituido otros mecanismos tendentes a reforzar el sistema vigente y que deberían necesariamente ir acompañados de una voluntad política de los Estados para hacerlos funcionar.

El derecho internacional humanitario no prevé jurisdicción penal internacional alguna —aunque tampoco la excluye— para juzgar los crímenes de guerra, como es el caso de otros instrumentos del derecho internacional.¹⁴ Esta competencia podría derivarse de un acuerdo entre Estados, en forma de tratado internacional de vocación universal, o de una decisión del Consejo de Seguridad. Tal ha sido el caso, en particular, del *Tribunal Internacional para juzgar a los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho humanitario cometidas en el territorio de ex Yugoslavia desde el 1 de enero de 1991*.¹⁵

¹²La cuestión de la reparación de los daños en los conflictos internacionales se aborda en los arts. 51, 52, 131 y 148, respectivamente, de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV, y en el art. 91 del Protocolo I.

¹³V. esencialmente art. 75 del Protocolo I y art. 6 del Protocolo II.

¹⁴Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. VI, y Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, art. V.

¹⁵Resoluciones 808 (1993) y 827 (1993) del Consejo de Seguridad.

El CICR considera la constitución de ese tribunal como un importante paso para cumplir efectivamente la obligación de castigar a los criminales de guerra. Esta medida debería ser solo la primera etapa hacia la instauración de una jurisdicción penal internacional¹⁶ permanente. Se ha confirmado este objetivo con el significativo progreso en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, que culminaron con el proyecto de estatuto de un futuro Tribunal Penal Internacional,¹⁷ presentado a la Sexta Comisión (jurídica) del 48º período de sesiones de la Asamblea General (1993). Este proyecto de estatuto es complementario, en particular, con el proyecto de artículo 22 («*crímenes de guerra de excepcional gravedad*») del proyecto de Código de los Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad.¹⁸ Cabe, pues, esperar que, en un futuro próximo, sea posible prevenir y reprimir más eficazmente los crímenes cometidos contra tantísimas víctimas, particularmente en los conflictos armados internos.

5. Cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del derecho internacional humanitario

El CICR ha realizado considerables esfuerzos para que los derechos de las víctimas de la guerra sean respetados. Esta preocupación se aviene con su cometido de «*trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y recibir las quejas relativas a las violaciones alegadas contra dicho derecho*».¹⁹

Cabe mencionar, a ese respecto, la labor del CICR en el ámbito de la difusión de los principios y de las normas del derecho internacional humanitario. La enseñanza de este derecho es imperativa, ya en tiempo de paz, porque solo podrá respetarse la normativa si es conocida por

¹⁶ «Informe sobre la protección de las víctimas de la guerra», presentado por el CICR a la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, que tuvo lugar en Ginebra, bajo los auspicios del Gobierno suizo, del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993, CICR, Ginebra, junio de 1993, reproducido en la *RICR*, nº 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 411-468, ad. 458-460.

¹⁷ «Informe de la Comisión de Derecho Internacional en el 48º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas», doc. A/48/10. pp. 266-352.

¹⁸ «Informe de la Comisión de Derecho Internacional al 44º período de sesiones de la Asamblea General», doc. A/44/10.

¹⁹ V. art. 5, apart. 2, letra c, de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

quienes deben cumplirla y hacerla aplicar. Este conocimiento es indispensable para evitar las infracciones²⁰ y debe completarse, a nivel interno, mediante la adopción, ya en tiempo de paz, de medidas nacionales —legislativas, reglamentarias y prácticas— de aplicación. Tampoco en ese sentido ha escatimado el CICR esfuerzos para alcanzar ese objetivo.²¹

La adaptación de las legislaciones nacionales a las disposiciones del derecho internacional humanitario, con el fin de reprimir los crímenes de guerra y garantizar la indemnización a las víctimas, es indispensable para lograr un efectivo respeto del derecho humanitario. Es asimismo necesario que las partes en conflicto muestren una real voluntad de castigar las infracciones graves y de hacer cesar cualquier otra violación.

En el desempeño de sus tareas, el CICR se ve a menudo directamente confrontado con situaciones en las que el derecho internacional humanitario es pisoteado.

El cometido que se le ha asignado al CICR le obliga a actuar frente a los incumplimientos del derecho internacional humanitario que compruebe, así como a intervenir ante las partes en conflicto para que apliquen y acaten las normas de los tratados humanitarios que han suscrito. Debe asimismo utilizar su influencia ante otros Estados contratantes para que asuman sus responsabilidades, de conformidad con el artículo 1 común a los Convenios, e intervengan ante las partes en conflicto con objeto de «hacer respetar» esos tratados.

Los delegados del CICR están en contacto permanente con todas las partes en conflicto en el marco de sus actividades (visitas a los prisioneros, protección y asistencia en favor de la población civil afectada). Protestan directamente ante las autoridades competentes contra los desmanes que han comprobado y les señalan los comportamientos que son intolerables según el derecho internacional humanitario, para que pongan término a tales prácticas.

Esta función difiere de la que desempeña la Policía o un juez encargado del respeto de la ley y de la represión contra quienes la quebrantan. El derecho internacional humanitario asigna esta tarea a los Estados contratantes.

²⁰ La obligación de difundir el derecho figura en los arts. 47, 48, 127 y 144, respectivamente, de los Convenios de Ginebra I, II, III y IV; en el art. 83 del Protocolo I y en el art. 19 del Protocolo II.

²¹ V., entre otros, «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario», resolución V de la XXV Conferencia Internacional (Ginebra, 1986); «Gestiones escritas del Comité Internacional de la Cruz Roja», CICR, Ginebra, octubre de 1991; «Aplicación del derecho internacional humanitario - Medidas nacionales», CICR, doc. C.I/4.1/1, Ginebra, 1991.

Las gestiones del CICR son, por regla general, confidenciales. En efecto, el CICR asume, con respecto a las autoridades de hecho o de derecho, que le autorizan a trabajar y le permiten el acceso a las víctimas, el compromiso de no divulgar públicamente lo que sus delegados escuchan o ven en el cumplimiento de su labor, especialmente durante las visitas a los lugares de detención. No obstante, las autoridades no pueden esperar que la Institución mantenga un silencio cómplice en caso de violaciones graves y repetidas ni cuando dichas autoridades, debidamente informadas de una infracción, no adoptan las oportunas medidas correctivas. En ciertos casos, el CICR puede renunciar a su confidencialidad de conformidad con una doctrina que adoptó y ha publicado.²² Es el interés por las víctimas lo que le induce, en definitiva, a denunciar públicamente ciertas violaciones de las que es testigo.

Sin embargo, puede ocurrir que se solicite al CICR que transmita a una parte en conflicto (o a su Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja) quejas relativas a violaciones del derecho internacional humanitario, presentadas por otra parte en conflicto (o por la respectiva Cruz Roja o Media Luna Roja). En tal caso, el CICR sólo actúa si no hay ningún otro cauce posible para ello y si se necesitan, por consiguiente, los servicios de un intermediario neutral entre las partes. El CICR no transmite las denuncias procedentes de terceros (Gobiernos, organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, particulares, etc.) y, por regla general, no hace públicas las quejas recibidas.²³

²² V. «Gestiones del CICR en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario», *RICR*, n.º 44, marzo-abril de 1981, pp. 79-86.

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

- las 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.

Las gestiones públicas tienen por objetivo comunicar lo que el CICR hace en una determinada situación, sensibilizar y, a veces, recordar a los Estados concernidos sus responsabilidades con respecto al DIH. Pueden adoptar diferentes formas (llamamiento solemne, declaración pública, comunicado de prensa, etc.) y estar dirigidas al Estado implicado, a todas las partes en un conflicto, a la comunidad de Estados en su conjunto, o también a la opinión pública como medio de presión capaz de influir en el o en los Estados concernidos.

El CICR ha efectuado, por ejemplo, numerosísimos llamamientos a las partes beligerantes y declaraciones públicas en el contexto de los conflictos en ex Yugoslavia; v. a ese respecto los comunicados de prensa y las declaraciones del CICR.

²³ V. más arriba, n. 22.

6. El CICR frente a los procedimientos de encuesta y a las diligencias judiciales emprendidos contra presuntos culpables de violaciones del derecho internacional humanitario²⁴

Teniendo en cuenta su cometido de intermediario neutral e independiente entre los beligerantes y la índole de sus actividades, puede solicitarse la intervención del CICR —o de uno de sus colaboradores— en caso de procedimientos de encuesta o de diligencias judiciales incoados contra presuntos autores de violaciones del derecho internacional humanitario.²⁵ En tal caso, debe facilitar entonces información o prestar testimonio sobre los hechos relacionados con esas actividades.

Tales solicitudes pueden proceder de diferentes fuentes. Órganos judiciales, nacionales o internacionales, competentes para investigar, instruir o juzgar infracciones del derecho internacional, pueden pedir informaciones al CICR, incluso conminar a la Institución, o a uno de sus delegados, a deponer como testigo sobre hechos relacionados con su actividad. Asimismo, las personas perseguidas pueden estar interesadas en que el CICR, o un delegado que hayan conocido, declare en su favor. Por último, las víctimas o demandantes también pueden desear que la Institución se constituya en testigo de cargo contra los acusados.

Este problema no es nuevo para el CICR. En los países donde presta servicios, recibe a menudo solicitudes para comprobar violaciones del derecho internacional humanitario, establecer la veracidad de las violaciones alegadas o testimoniar ante el magistrado.²⁶

6.1 Cometido conferido al CICR por la comunidad de Estados: ante todo, un papel operacional

Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 —es decir, casi todos los Estados del mundo— han encomendado al CICR el come-

²⁴ En el presente artículo, no se examina el cometido que el CICR puede desempeñar por lo que respecta a las garantías judiciales, cuando asume, de jure o de facto, las tareas de un sustituto de la Potencia protectora. V. al respecto: Hans Peter Gasser, «Respeto de las garantías judiciales fundamentales en tiempo de conflicto armado - el cometido del delegado del CICR», *RICR*, n.º 110, marzo-abril de 1992, pp. 129-152.

²⁵ Por ejemplo, los encausados por el Tribunal Internacional ad hoc, instituido por el Consejo de Seguridad de la ONU, con objeto de «... juzgar a los presuntos responsables de las violaciones graves del DIH cometidas en el territorio de ex Yugoslavia entre el 1 de enero de 1991 y una fecha que determinará el Consejo de Seguridad tras el restablecimiento de la paz». V. más arriba, n.15.

²⁶ V. más arriba, n. 22.

tido de proteger y asistir a las víctimas militares y civiles de los conflictos armados. Este cometido ha sido confirmado en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en virtud de los mismos, se extiende también a las situaciones de disturbios internos.²⁷ En esos instrumentos, se atribuye al CICR diversas competencias y tareas específicas, como visitar a los prisioneros²⁸ y a los internados civiles o asumir las responsabilidades confiadas a una Potencia protectora cuando ésta no haya sido designada;²⁹ según esos textos, el CICR también puede tomar iniciativas en el ámbito humanitario.³⁰ El cometido específico del CICR, como intermediario neutral e independiente entre los beligerantes, tiene muy a menudo un marcado carácter operacional; en efecto, su misión primera es proteger y asistir, en nombre de la humanidad, a las víctimas durante las hostilidades y hacer todo lo posible por mejorar su suerte.

Para el CICR, proteger y asistir no significa únicamente intervenir ante los beligerantes para que las normas y los principios del derecho internacional humanitario sean respetados y aplicados, sino también prestar ayuda en medio de la guerra. Esto se traduce principalmente en las visitas a los prisioneros, la búsqueda de personas desaparecidas, el restablecimiento de la comunicación entre familiares separados por la guerra y su agrupación, la asistencia a los heridos y enfermos, así como el envío y la distribución de víveres, ropa y otros artículos indispensables para la supervivencia de la población afectada.³¹

Para desempeñar su cometido, el CICR debe tener acceso a las víctimas desde el comienzo de las hostilidades. También debe recibir un mínimo de garantías de seguridad para sus colaboradores que actúan sobre el terreno. Así pues, es fundamental la cooperación de los Gobiernos y de las partes en conflicto, la cual depende de la credibilidad y de la confianza que otorguen al CICR. Éstas se fundan en la independencia de la Institución respecto de todo poder político, en su estricto respeto de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como en su manera discreta de trabajar. El CICR se esfuerza, ante todo, en entablar

²⁷ Art. 5, apart. 2, letras c, d y e de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

²⁸ Art. 126 del III Convenio y art. 143 del IV Convenio.

²⁹ Arts. 10, 10, 10 y 11, párr. 3, respectivamente, de los Convenios I, II, III y IV.

³⁰ Arts. 9, 9, 9, 10 y art. 3, párr. 2, respectivamente, de los Convenios I, II, III y IV; art. 5, apart. 3 de los Estatutos del Movimiento.

³¹ V. J.L. Blondel, «La asistencia a las personas protegidas», *RICR*, nº 83, septiembre-octubre de 1987, pp. 477-495.

y mantener, sobre esta base de confidencialidad, un diálogo permanente con sus interlocutores.

De esta manera, tiene a menudo acceso a las víctimas que las autoridades y las partes en conflicto le hubieran tal vez denegado sin esa relación de confianza. Pero ello implica asimismo que el CICR guarde las distancias con respecto a todo grupo de presión, ya sea este político, mediático o de otra índole.

6.2 Compatibilidad entre el cometido del CICR y el testimonio (o la transmisión de información) sobre actos realizados o hechos comprobados por los delegados del CICR en el desempeño de su labor

El CICR debe hacer todo lo posible por salvaguardar su capacidad operativa. En interés de las víctimas a las que debe socorrer, tiene que abstenerse de todo acto o comportamiento que pueda comprometer o entorpecer su acción.

El CICR ha mostrado siempre una gran reserva a cooperar en procedimientos de encuesta o en diligencias judiciales incoados para reprimir violaciones del derecho internacional humanitario, tanto si procedían de autoridades nacionales como de una instancia internacional.

No puede, pues, cooperar en encuestas relacionadas con denuncias de violaciones del derecho internacional humanitario, teniendo en cuenta la connotación, a menudo polémica, de tales acusaciones, así como su afán por mantenerse al margen de toda controversia de índole política o relacionada con las hostilidades.³² Puede intervenir, sin embargo, si esa tarea le ha sido previamente encomendada por un convenio, o si todas las partes interesadas se lo solicitan explícitamente. El CICR tampoco puede participar en la constitución de una comisión de encuesta, salvo en las condiciones que se acaban de indicar. En este caso, se limitará a ofrecer sus buenos oficios a fin de facilitar la elección de personas calificadas, ajenas al CICR, para formar parte de una comisión de encuesta. Y lo hará solamente si no hay el riesgo de que esta tarea haga más difíciles, si no imposibles, sus actividades en favor de las víctimas, ni de que empañe su reputación de institución imparcial y neutral.³³

³²De conformidad con el principio de neutralidad, el CICR «... se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico». El estricto respeto de este principio por el CICR es una condición fundamental para que su actividad humanitaria, en caso de conflicto armado o de disturbios, pueda desplegarse en las mejores condiciones.

³³V. más arriba, n. 22.

Por lo tanto, cuando le solicitan que declare ante la justicia, directamente o por intermedio de uno de sus colaboradores, sobre hechos relacionados con sus actividades en países donde presta servicios, el CICR se abstiene de dar cumplimiento a tales demandas. Por lo general, esta reserva es respetada por los Gobiernos.

El CICR ha adoptado, además, unas estrictas líneas directrices relativas a la transmisión de información sobre sus actividades a las autoridades que no estén directamente concernidas y solo acepta facilitar informaciones que ha hecho públicas.

Los procedimientos de encuesta y las diligencias judiciales tienen como objetivo establecer responsabilidades penales y, lógicamente, deberían dar lugar a conclusiones que condenen o exculpen a los acusados. En ambos casos, el resultado será difícilmente aceptable para una o varias de las partes implicadas. Una participación del CICR, sea al título que fuere, podría herir susceptibilidades, porque alguna de las partes podría interpretarla como una toma de posición, y suscitar también, en el futuro, el rechazo del CICR.³⁴ Por otra parte, es asimismo difícilmente compatible con los compromisos de discreción de la Institución para con las partes en conflicto.

Así pues, el testimonio del CICR o de sus delegados en el marco de procedimientos de encuesta o de diligencias judiciales (especialmente los incoados contra presuntos autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario) puede ser óbice para el cumplimiento de su misión, tal y como se define en los tratados de derecho humanitario. Ello supondría, en efecto, romper el compromiso de discreción del CICR, tanto con respecto a las partes en conflicto como a las propias víctimas, lo que menoscabaría la confianza depositada en el CICR. En consecuencia, la Institución correría el riesgo de que le rehusaran el acceso a las víctimas de conflictos presentes o futuros y, con toda evidencia, se vería amenazada la seguridad de las personas a las que presta auxilio y la del personal que trabaja bajo su responsabilidad.

Tanto si emprende gestiones por propia iniciativa, para hacer cesar las violaciones comprobadas del derecho internacional humanitario como si se solicita su ayuda en el marco de procedimientos de encuesta (o de diligencias judiciales) iniciados para reprimir esas violaciones, la actitud

³⁴ Tal participación está, además, excluida cuando el CICR participa en procedimientos en el marco de las funciones de sustituto de una Potencia protectora, particularmente como observador neutral; art. 99 y ss. del III Convenio de Ginebra y art. 71 y ss. del IV Convenio. V. más arriba, n. 24.

del CICR obedecerá a un solo criterio, que primará sobre cualquier otra consideración: el interés de las víctimas.³⁵

6.3 Inmunidad de testimonio, una prerrogativa necesaria y esencial en el desempeño del cometido del CICR

Si bien el CICR debe abstenerse, en todo tiempo, de comportamientos que puedan comprometer el buen cumplimiento de su misión humanitaria, obligarlo a tales comportamientos sería contrario al cometido mismo que la comunidad de los Estados le ha confiado.

Hay que considerar que, al aprobar los Convenios de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977, los Estados han convenido en otorgar al CICR los medios y las prerrogativas necesarios para desempeñar las tareas que en dichos tratados se le asignan.

Desde el punto de vista del derecho internacional público y de la práctica de los Estados, se reconoce hoy al CICR una personalidad jurídica internacional funcional.³⁶

La comunidad internacional ha confirmado ese estatuto al concederle, el 16 de octubre de 1990, un escaño de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.³⁷

La inmunidad de jurisdicción es una prerrogativa fundamental de ese estatuto en la medida en que garantiza al CICR la independencia necesaria para el desempeño de su cometido. En las situaciones previstas por los Convenios, la inmunidad debe cubrir la exención de testimonio por actos realizados por el CICR y por sus colaboradores, así como por hechos de los que han tenido conocimiento en el marco de su labor. Esto reviste una importancia muy particular habida cuenta de los principios de acción del CICR antes expuestos.

³⁵ V. más arriba, n. 22.

³⁶ V. por ejemplo: Julio A. Barberis, «El Comité Internacional de la Cruz Roja como sujeto del derecho de gentes», en: Christophe Swinarski, *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de J. Pictet*, CICR/Nijhoff, Ginebra-La Haya, 1984, pp. 635-641; Christian Dominicé, «La personnalité juridique internationale du CICR», *ibidem*, pp. 663-673; Paul Reuter, «La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge», *ibidem*, pp. 783-791.

³⁷ Atribución del estatuto de observador al CICR en consideración del papel y de los cometidos particulares que le asignan los Convenios de Ginebra de 1949, Resolución A/45/6 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada durante el 45º período de sesiones, 31ª sesión plenaria, el 16 de octubre de 1990. Asamblea General, Documentos oficiales: 45º período de sesiones, suplemento nº 49 (A/45/49).

Por consiguiente, no se puede obligar a los delegados y a los demás colaboradores del CICR a proporcionar informaciones sobre cuestiones consideradas como confidenciales, ni a deponer como testigos, y ello en ninguna de las situaciones previstas por los instrumentos de derecho internacional humanitario, tanto si se trata de conflictos armados internacionales como no internacionales.

Por lo demás, en muchos países donde actúa el CICR, se ha estipulado una inmunidad análoga para las situaciones que no están cubiertas por el derecho internacional humanitario, mediante un acuerdo de sede concertado entre el CICR y las autoridades³⁸ o éstas se la otorgan tácitamente al CICR.

6.4 Situación de otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Los otros componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja —Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, Federación)— presentan una situación diferente a la del CICR, pero que merece especial atención.

La vocación primera de las Sociedades de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en tiempo de conflicto armado es ayudar a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas para asistir a los heridos de guerra, independientemente de su origen. En virtud de los Estatutos del Movimiento (refrendados por la comunidad de Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 en las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), el cometido de la Federación es ayudar a las Sociedades Nacionales en sus acciones humanitarias y, en algunos casos, prestar auxilio a las víctimas de los conflictos, de conformidad con los acuerdos concertados con el CICR.³⁹ Así pues, la Federación también puede tener que socorrer a las víctimas de la guerra, como refugiados o personas desplazadas, que hayan abandonado las zonas conflictivas.

Los colaboradores y los voluntarios de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja de los países en conflicto también

³⁸ El CICR ha concertado, hasta el presente, acuerdos de sede en 49 países.

³⁹ V. art. 6 de los Estatutos del Movimiento, en particular apart. 3 y 4, letras d, i, y el Acuerdo entre el CICR y la Liga (Federación) del 20 de octubre de 1989.

pueden ser testigos directos de violaciones graves del derecho internacional humanitario. Podrá, en particular, solicitarse, al personal de la Federación y de las Sociedades Nacionales que desempeña su cometido fuera de las zonas de conflicto, recopilar las denuncias de tales violaciones.

La obligación de dar testimonio, impuesta a los miembros de las Sociedades Nacionales o a los delegados de la Federación, podría igualmente acarrear consecuencias nefastas para sus actividades, puesto que éstas deben conformarse, como las del CICR, a los Principios Fundamentales del Movimiento, particularmente a los de humanidad, neutralidad e imparcialidad.⁴⁰

Por las razones ya invocadas, la consiguiente pérdida de confianza incidiría indudablemente en las actividades del CICR, sobre todo en el acceso a las víctimas a las que el Movimiento procura socorrer.

Es sabido que, en tiempo de conflicto armado, los ánimos están caldeados y reinan tensiones y animosidades. Toda cuestión delicada que llegue al dominio público provocaría evidentemente polémicas, que servirían de propaganda a una u otra parte en conflicto. Un ejemplo elocuente de ello son los conflictos de ex Yugoslavia, fuertemente politizados y exacerbados por los medios de comunicación. En tales situaciones, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja deberán dar aún más prueba de su fidelidad a los Principios Fundamentales. En efecto, no es difícil imaginar las presiones a las que pueden someterlas el Gobierno y las diversas corrientes de la opinión pública en su respectivo país. Deberán, pues, mostrarse conciliantes con los unos y los otros debido al apoyo que reciben y que necesitan. En semejantes circunstancias, el interés de las víctimas y la credibilidad a largo plazo de las Sociedades Nacionales y del Movimiento exigen una actitud de abstención (incluso impopular) en cualquier controversia ajena a la labor de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, así como en todo procedimiento incoado para reprimir violaciones del derecho internacional humanitario. De hecho, una participación en esos procedimientos, particularmente mediante testimonios, podría interpretarse como una postura partidista y despertar sospecha y animosidad hacia el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en su conjunto.

⁴⁰ Principios Fundamentales aprobados en 1965 y ratificados por los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 1986.

7. Conclusiones

Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra se han comprometido a hacer cesar las violaciones del derecho internacional humanitario y a reprimir las infracciones graves, calificadas de «crímenes de guerra».

La principal responsabilidad del respeto efectivo de ese derecho incumbe a los Estados. Para ello, deben adoptar, ya en tiempo de paz, disposiciones penales que permitan sancionar los actos contrarios a los compromisos por ellos contraídos y cerciorarse de que esas obligaciones sean conocidas por quienes han de cumplirlas. Para ser efectivas, esas medidas legislativas deben ir acompañadas de una verdadera voluntad de las autoridades de hacerlas respetar.

Es, pues, alentador comprobar que los participantes en la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, que tuvo lugar en Ginebra del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993, hayan emprendido ese camino. En la Declaración final de esa reunión, reafirmaron su voluntad de cerciorarse de que los crímenes de guerra «sean debidamente perseguidos y no queden impunes».

Para el CICR, guardián del derecho internacional humanitario, se trata ante todo de ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones, cuyos esfuerzos en ese ámbito celebra y apoya. El CICR se unirá a ellos en la medida en que se lo permita su cometido de proteger y de asistir a las víctimas de los conflictos armados.

María Teresa Dutli obtuvo en 1979 el diploma de abogada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Ejerció esta profesión, de 1979 a 1982, en un gabinete de abogados en Buenos Aires. Es también doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Ginebra (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, IUHEI, 1989). La señora Dutli, que es, desde 1988, miembro de la División Jurídica del CICR, ha publicado en la *RICR*: «Niños-combatientes prisioneros» (nº 101, septiembre-octubre de 1990) y «Aplicación del derecho internacional humanitario - Actividades del personal calificado en tiempo de paz» (nº 115, enero-febrero de 1993).

Cristina Pellandini es licenciada en derecho por la Universidad de Berna (Suiza) y tiene el diploma de abogada. De 1985 a 1987, efectuó misiones como delegada del CICR en Argentina, Chile y El Salvador; el año 1988, en Irlanda del Norte y, de 1991 a 1992, en Filipinas. En 1987 y 1988, fue miembro de la División Jurídica como delegada-asesora para operaciones. La señora Pellandini es, desde 1993, miembro de la División de Doctrina y Relaciones con el Movimiento.