

**Comisión de expertos
encargada de examinar el problema
de la asistencia a las víctimas
de los conflictos internos**

(Ginebra, 25 al 30 de Octubre de 1962)



**COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
GINEBRA
1962**

COMISIÓN DE EXPERTOS ENCARGADA DE EXAMINAR EL PROBLEMA DE LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS INTERNOS

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se propuso reunir a una Comisión reducida de expertos, formada por personalidades de nacionalidades diferentes, para que le diesen a conocer su opinión sobre el problema de la asistencia a las víctimas de los conflictos internos. La Comisión se reunió en Ginebra, en la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja, del 25 al 30 de octubre de 1962.

El presente informe, establecido por la Comisión y aprobado por ella a la unanimidad, enuncia las ideas en que se ha inspirado dicha Comisión y las conclusiones que creyó podía someter al CICR.

La composición de la Comisión era la siguiente:

Profesor Roberto Ago	Roma
Profesor Frede Castberg	Oslo
Profesor Paul Cornil	Bruselas
Profesor G. I. A. D. Draper ¹	Londres
Profesor Jean Graven	Ginebra
Profesor Nihat Erim	Ankara
Profesor Roger Pinto	París
Profesor Carlo Schmid ¹	Bonn
Profesor Georges Tenekides	Atenas
Profesor Erik Husfeldt	Cruz Roja Danesa
Sr. D. J. J. Gómez de Rueda	Cruz Roja Mexicana
Dr. Bosko Jakovljević	Cruz Roja Yugoslava
Excmo. Sr. Embajador Paul Ruegger	Miembro del CICR
Profesor Jacques Freymond	Miembro del CICR
Coronel Jefe de Cuerpo de Ejército Samuel Gonard	Miembro del CICR

¹ Los Profesores G. I. A. D. Draper y Carlo Schmid, que se vieron en la imposibilidad de trasladarse a Ginebra, recibieron comunicación del informe y declararon aprobarlo totalmente.

La Comisión eligió como Presidente al Profesor Nihat Erim y como Ponente al Profesor Pinto.

El CICR había formulado las cinco preguntas que a continuación figuran como orden del día, al menos provisional, de los trabajos de la Comisión:

- 1) ¿En qué casos puede ser jurídicamente aplicado el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949?
- 2) ¿Cuál es el terreno de aplicación del artículo 3?
- 3) ¿La protección humanitaria debe ejercerse en caso de duda de la aplicación del artículo 3?
- 4) ¿Cuáles son los cometidos de la Sociedad nacional de la Cruz Roja y del Comité Internacional de la Cruz Roja?
- 5) ¿En qué forma podrían ser puestas en práctica las conclusiones de la Comisión sobre la acción humanitaria en caso de conflictos internos?

*

Punto 1 — ¿En qué casos es jurídicamente aplicable el artículo 3?

Como ya lo había comprobado la Comisión de Expertos encargada de examinar el problema de la aplicación de los principios humanitarios en caso de disturbios interiores (Ginebra 1955), la existencia de los conflictos internos parece « tender, en el estado actual del mundo, a convertirse en algo cada vez más frecuente ». La experiencia de los siete años que han seguido al informe de 1955 ha confirmado de manera notable esta previsión. Al mismo tiempo, la práctica comprobada permite a la Comisión precisar las características de las situaciones que forman parte del campo de aplicación del artículo 3.

El artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, tiende a garantizar el respeto de los principios esenciales de dichos Convenios en el caso de conflictos que, debido a su carácter interno, no llevan consigo la puesta en aplicación del conjunto de los Convenios. Debe tratarse de un conflicto interno « armado », que dé lugar a « hostilidades ». La Comisión estima que la determinación de la existencia de estos conflictos internos

responde a condiciones objetivas y que no debe resultar de la apreciación discrecional de los Estados participantes en los Convenios de Ginebra.

Según opina la Comisión, la existencia de un conflicto armado, en el sentido del artículo 3, no puede ser negada si la acción hostil, dirigida contra un gobierno legal, presenta un carácter colectivo y un mínimo de organización. A este respecto, y sin que estas circunstancias sean forzosamente cumulativas, conviene tener en cuenta elementos tales como la duración del conflicto, el número y la forma en que están encuadrados los grupos rebeldes, su instalación o su acción sobre una parte del territorio, el estado de inseguridad, la existencia de víctimas, los medios puestos en acción por el gobierno legal para restablecer el orden, etc.

La Comisión también ha examinado la amplitud de la aplicación, en el tiempo, del artículo 3. La liquidación de un conflicto interno, que dependa del artículo 3, no pone un término, por sí misma y de pleno derecho, a la aplicación de este artículo sean las que fueren las condiciones de estos arreglos: que el gobierno legal restablezca el orden, que desaparezca en beneficio de un gobierno constituido por sus adversarios, que concluya un acuerdo con la parte adversa. La Comisión hace notar que las obligaciones enunciadas en el artículo 3 deben ser respetadas « en todas las circunstancias... en todo tiempo y en todo lugar ». La Comisión estima, pues, que las disposiciones del artículo 3 siguen siendo aplicables a las situaciones surgidas a consecuencia del conflicto y a los participantes en este conflicto.

*

La existencia de un conflicto interno dependiente del artículo 3 lleva consigo, por vía de consecuencias, la aplicación de las disposiciones de este artículo. La reciprocidad no es una condición jurídica del respeto de las reglas de humanidad que figuran en el artículo 3. Este punto no ha sido nunca impugnado. Sin embargo, la Comisión desea hacer suya la opinión de su predecesora:

La Comisión declara conceder una importancia extrema al hecho de recordar que el respeto de los principios humanitarios no sólo es obligatorio para los gobiernos, sino para todos aquellos que se hallen

comprometidos en disturbios interiores. Existe en ello un elemento esencial para mejorar las situaciones dolorosas de que debía ocuparse la Comisión ¹.

*

El artículo primero de los cuatro Convenios de Ginebra dice: « Las Altas Partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar el presente Convenio en todas circunstancias ». El gobierno directamente interesado es el primero que tiene la obligación de comprobar la existencia de un conflicto interno dependiente del artículo 3. Los Estados participantes en los Convenios de Ginebra tienen igualmente, en esa calidad, el derecho y la obligación de hacer respetar sus disposiciones, y especialmente el artículo 3. Finalmente, el CICR, habilitado para ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto, se ve forzosamente obligado, en el ejercicio de su derecho de iniciativa, a apreciar imparcialmente la existencia de las condiciones requeridas para la aplicación del artículo 3.

Punto 2 — Terreno de aplicación del artículo 3

Para contestar a la pregunta que se le había hecho, la Comisión ha examinado, bajo algunos aspectos especialmente importantes, el alcance de los principios humanitarios enunciados en el artículo 3 y, por otra parte, el problema de su aplicación efectiva.

Le ha parecido a la Comisión que las disposiciones del artículo 3 implican forzosamente el reconocimiento y el respeto, por las Partes en conflicto, del signo de la Cruz Roja y de las condiciones en que puede ser utilizado. Según opina la Comisión, la obligación de tratar « con humanidad » a las personas que no participan directamente en las hostilidades, la obligación de recoger y de cuidar a los heridos, la prohibición de cualquier clase de discriminación, inscritas en el artículo 3, párrafos 1) y 2), suponen el respeto de los principios del secreto médico y de la neutralidad de la medicina. Estas disposiciones prohíben toda clase de medidas penales, administrativas u otras, tomadas contra los médicos, enfermeros o miembros del personal sanitario, por haber facilitado cuidados a las personas a que se refiere el artículo 3. Las restricciones intro-

¹ Informe, Comisión de Expertos, 1955, pág. 6.

ducidas en la venta y en la libre circulación de los medicamentos, utilizados exclusivamente con fines terapéuticos, son contrarias a la obligación, inscrita en el artículo 3, de facilitar sin discriminación, a los heridos y enfermos, los socorros médicos. La Comisión llega así a precisar que la Resolución XVII, adoptada por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en Nueva Delhi (octubre-noviembre de 1957), es única y exclusivamente declarativa del derecho vigente entre los participantes en los Convenios de Ginebra.

La Comisión recuerda que el informe de los expertos de 1955 había admitido estos principios, en caso de « disturbios interiores » incluso en ausencia de un conflicto armado, en el sentido del artículo 3:

... Los heridos y enfermos deberían siempre recibir los cuidados que necesiten. Los que les faciliten estos cuidados deberían ser respetados; por este solo hecho, no deberían ser objeto de sanciones ¹.

El artículo 3 prohíbe ciertamente, según opina la Comisión, la puesta en práctica de la « responsabilidad colectiva ». En este caso igualmente, el informe de 1955 condenaba ya esta noción, con motivo de cualquier conflicto interno.

En lo que concierne a la cláusula llamada con frecuencia de responsabilidad colectiva, la Comisión ha sido unánime en desaprobación la noción de responsabilidad posible de una persona, por el solo hecho de que perteneciera a una colectividad determinada e independientemente de los actos delictivos cometidos por esta misma persona. Se debe condenar estrictamente el encarcelamiento y el castigo de los miembros de la familia de la persona comprometida en los « disturbios interiores » y especialmente de sus hijos ¹.

El artículo 3 no sólo exige un tratamiento humano « sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo ». Prohíbe dicho artículo la toma de rehenes y demuestra con ello que condena cualquier idea de responsabilidad colectiva. Además, en caso de diligencias judiciales, el artículo 3 exige « una condena... provista de garantías judiciales

¹ *Ibidem*, pág. 7.

reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados». El hecho de detener, de juzgar y de condenar a una persona cualquiera por actos cometidos por otra persona distinta, o sencillamente por pertenecer a un grupo particular, constituye indiscutiblemente una violación de estas disposiciones.

A mayor abundamiento, la Comisión estima que las Partes en un conflicto de los mencionados por el artículo 3 tienen la obligación de permitir y de facilitar las visitas de los delegados del CICR, la comunicación del hecho de la detención a las familias de las personas detenidas, la correspondencia de los detenidos con sus familiares o con sus organismos de socorros, la asistencia, bajo la forma de socorros de diferentes clases (jurídicos, religiosos, intelectuales, materiales).

La situación de los combatientes, capturados con las armas en la mano, ha sido examinada por la Comisión, la cual ha comprobado que las Partes en un conflicto armado de tipo puramente interno han aceptado, con frecuencia, el reconocimiento a estos combatientes de un estatuto análogo al de los prisioneros de guerra. Esta costumbre responde al espíritu del artículo 3 y de los Convenios de Ginebra. La Comisión estima que debe ser aprobada y estimulada.

El artículo 3 invita a las Partes en un conflicto interno para que se esfuercen de poner en vigencia, por medio de acuerdos especiales, todo o parte de las demás disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra. La Comisión tomó nota de que esta clase de acuerdos ha podido realizarse, por intermedio del CICR, el cual ha conseguido compromisos paralelos de las Partes en conflictos.

El informe de la Comisión de Expertos encargada de examinar el problema de la asistencia a los detenidos políticos (Ginebra, 8-11 de febrero de 1953) había indicado ya:

Es importante hacer resaltar el deseo expresado por este artículo de que las Partes en conflicto se esfuercen de poner en vigor, por medio de acuerdos especiales, todo o parte de las demás disposiciones del presente Convenio (penúltimo párrafo del artículo 3). *De esta forma se afirma entre los firmantes del Convenio la preocupación de considerar a estas disposiciones sencillamente como un mínimo que debe ser superado cada vez que las circunstancias lo permitan*¹.

¹ Informe, Comisión de Expertos de 1953, pág. 5.

La Comisión aprueba plenamente esta declaración.

En este mismo sentido, la Comisión formula el voto de que puedan ser creadas, de conformidad con este procedimiento, zonas y localidades sanitarias y de seguridad, protegidas de los efectos de la guerra civil (art. 23/I, 14/IV).

La Comisión ha considerado que no bastaba con recordar los principios y las reglas humanitarias enunciadas en el artículo 3. Ha examinado el problema fundamental de su aplicación efectiva. La responsabilidad primera de la ejecución a los Estados. Pero el artículo 3, para su puesta en práctica, ha previsto la intervención de un organismo humanitario imparcial, tal y como el CICR. Esta intervención puede ser solicitada por las Partes en conflicto. En lo que se refiere al CICR, la Comisión considera que los Estatutos de la Cruz Roja Internacional (art. VI, 5) le imponen la obligación de ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. La negativa de éstas a aceptar los ofrecimientos de servicio del CICR tendría, opina la Comisión, las más graves consecuencias para la integridad de los Convenios. Los Gobiernos tienen el deber de aceptar la acción humanitaria.

Punto 3 — ¿La protección humanitaria puede ejercerse en caso de duda sobre la aplicabilidad del artículo 3?

Ha sido llamada la atención de la Comisión sobre las situaciones que pudieran no ser dependientes de la aplicación del artículo 3 y que, sin embargo, han dado lugar a la intervención del CICR. Se trata, en todos estos casos, de disturbios interiores, en el transcurso de los cuales la presencia y la acción del CICR son esenciales para asegurar el respeto de los principios humanitarios definidos por los Convenios de Ginebra.

Según opina la Comisión, la costumbre que pronto tendrá un siglo reconocida por los Estados y sancionada por numerosas disposiciones convencionales — y especialmente por el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra — confiere al CICR el derecho de iniciativa en materia humanitaria. Las conclusiones de la Comisión reunida en 1955 son formales:

... la Comisión ha opinado que el Comité Internacional de la Cruz Roja está basado para apoyar su acción no sólo en su misión general

de aliviar el sufrimiento humano, sino además en los textos por los que las Potencias firmantes de los Convenios de Ginebra le han reconocido expresamente un derecho de iniciativa en materia humanitaria. Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (artículo 9/9/9/10) precisan a este efecto: Las disposiciones del presente Convenio no constituyen obstáculo a las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como cualquier otro organismo humanitario imparcial, emprenda para la protección de heridos y enfermos, o de miembros del personal sanitario y religioso, y para aportarles auxilios, mediante el consentimiento de las Partes contendientes interesadas¹.

La Comisión cree útil recordar igualmente las disposiciones que figuran en los « Estatutos de la Cruz Roja Internacional ». El artículo VI, párrafo 5, dice:

Institución neutral, cuya actividad humanitaria se ejerce especialmente en caso de guerra, de guerra civil o de perturbaciones interiores, se esfuerza (el CICR), en todo tiempo, en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de dichos conflictos y de sus consecuencias directas.

La Comisión estima, en efecto, que este derecho de iniciativa es atribuido al CICR en nombre y en interés de la comunidad internacional universal y debe ser ejercido cada vez que se hallen reunidas las circunstancias en las que está basado. Presenta un carácter objetivo.

La Comisión no cree necesario tratar de dar una definición estricta de los « disturbios interiores ». Hace notar, sin embargo, que la supervención de hechos prohibidos, en todo tiempo y en todos los lugares por el artículo 3, justificará la acción humanitaria del CICR para hacerlos cesar y evitar que se repitan.

En caso de disturbios interiores, la Comisión de 1955 estimó, en efecto, y la Comisión suscribe totalmente esta proposición « que se debe desear que le mínimo enunciado por el artículo 3 sea en todo caso respetado por una y otra parte »².

Igualmente, la protección humanitaria puede y debe ejercerse en favor de los detenidos políticos. La Comisión aprueba, a este respecto, las conclusiones de la Comisión de Expertos encargada de examinar, en 1953, la cuestión de la asistencia a los detenidos

¹ Informe, Comisión de Expertos, 1955, págs 5-6.

² *Ibidem*, pág. 7.

políticos. Indica, sin embargo, que la calificación dada por una autoridad, sea la que fuera, a las personas encarceladas, no podría ser un motivo para que se impida esta protección humanitaria basada esencialmente en el carácter del trato reservado a los detenidos.

En todos estos casos, esta protección ejercida en el marco del derecho humanitario se basa igualmente en los derechos de la persona humana reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas y por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Punto 4 — Cometido de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y del CICR

Entre las condiciones para el reconocimiento de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, aprobadas por la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estocolmo, 1948), la Comisión hace resaltar:

en el párrafo 4:

Tener el carácter de una institución que goza de una autonomía que le permite ejercer su actividad de acuerdo con los principios fundamentales de la Cruz Roja, formulados por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja.

en el párrafo 6:

Poseer una organización que la ponga en situación de ejercer con verdadera eficacia las tareas que le incumben. Prepararse ya desde el tiempo de paz a las actividades de tiempo de guerra.

en el párrafo 10:

Adherir a los principios fundamentales de la Cruz Roja, formulados por las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, a saber especialmente: la imparcialidad, la independencia política, confesional y económica, la universalidad de la Cruz Roja y la igualdad de las Sociedades nacionales, y estar inspirada en toda su acción por el espíritu del Convenio de Ginebra y de los Convenios destinados a completarlo.

La Comisión recuerda que, entre las tareas que incumben a las Sociedades nacionales, figura la protección humanitaria en caso de conflictos internos, así como en caso de conflictos internacionales.

Las Sociedades nacionales tienen, en consecuencia, la obligación de prepararse, en tiempo de paz, para la difícil y dolorosa misión que quizás algún día tengan que cumplir. Para estar en condiciones de hacer frente a esta pesada responsabilidad, las Sociedades nacionales deben estar penetradas por la doctrina y de los principios de la Cruz Roja y asegurar la difusión de esta doctrina y de estos principios en sus respectivos países. Deben adoptar una estructura capaz de resistir, en lo posible las perturbaciones de una guerra o de una guerra civil. No corresponde a la Comisión pronunciarse sobre asuntos puramente administrativos. Sin embargo, permítasele evocar la experiencia de descentralización de algunas Sociedades de la Cruz Roja y sus esfuerzos para asegurar a los Comités Nacionales y Regionales un carácter representativo y popular. También se ha sugerido que sea previsto, para el tiempo de crisis, la constitución de comités ad hoc, formados por personalidades que, debido a sus funciones, permanezcan fuera de los conflictos civiles. Las Sociedades nacionales, sean las que fueren las modalidades de su organización, tienen el deber de recordar a los gobiernos que éstos tienen la obligación de respetar y de garantizar su independencia y su imparcialidad. En todo caso es inadmisibles que los miembros de las Sociedades nacionales sean molestados y aun menos detenidos por su acción humanitaria con motivo de un conflicto.

La Comisión opina que no existe, para los asuntos sometidos a su examen, un reparto de competencias, entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades nacionales, que determinaría en favor de éstas un campo de acción reservado. Por una parte, corresponde al CICR seguir el desarrollo de las Sociedades nacionales y asegurarse de que están organizadas y funcionan de conformidad con las reglas de la Cruz Roja. La Comisión considera a este respecto como muy de desear el apoyo moral y la asistencia técnica facilitadas por el CICR (o por la Liga eventualmente de acuerdo con sus atribuciones) a las Sociedades nacionales de los países que han accedido recientemente a la independencia. Por otra parte, en todas las circunstancias, los principios y la protección humanitarias pueden y deben ser invocados y puestos en práctica por el CICR.

En lo que se refiere a la acción de la Cruz Roja, indica el informe de 1955, es el CICR quien debe decidir, en cada caso, de las modalidades

concretas de la acción, inspirándose para ello en todas las circunstancias apropiadas para asegurar a dicha acción su máximo de eficacia y de rapidez ¹.

Según opina la Comisión, incluso si, al producirse disturbios interiores, las Sociedades nacionales aseguran efectivamente a todos la protección exigida por el derecho internacional humanitario consuetudinario y convencional, no por ello deja de imponerse la regla de la presencia. La acción de las autoridades públicas y de sus servicios, la de las Sociedades nacionales de la Cruz Roja no constituyen, en ningún caso, un motivo con fundamentos jurídicos para rechazar la intervención del CICR. Esta intervención no puede ser considerada como una injerencia en los asuntos internos de un Estado.

Cuando los elementos hostiles al gobierno legal han establecido, en el transcurso de un conflicto interno, una organización de la Cruz Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja no puede reconocer dicha organización como una Sociedad nacional en el sentido de la resolución de Estocolmo (1948). Pero puede mantener con ella toda clase de relaciones útiles en un plano estrictamente humanitario. Según opina la Comisión, estas relaciones no ejercen efecto alguno sobre el estatuto jurídico de la mencionada organización.

Punto 5 — ¿En qué forma podrían ser puestas en práctica las conclusiones de la Comisión sobre la acción humanitaria en caso de conflictos internos ?

Al redactar este informe, la Comisión se ha limitado voluntariamente a comprobar el estado del derecho internacional humanitario, consuetudinario y convencional, tal como está en vigor.

Le ha parecido que estas comprobaciones y estas conclusiones relativas a las reglas de derecho internacional consuetudinarias y convencionales aplicables a los conflictos internos, podrán figurar un día entre los documentos sometidos a una Conferencia Diplomática convocada para revisar los Convenios de Ginebra.

¹ Informe, Comisión de Expertos de 1955, pág. 8.

Desde ahora, el Comité Internacional de la Cruz Roja, si lo juzga oportuno, puede comunicar las conclusiones de la Comisión a los Estados participantes en los Convenios de Ginebra y a las diferentes organizaciones que forman la Cruz Roja Internacional. También le corresponde examinar, de conformidad con la resolución núm. 2 adoptada en Praga el 7 de octubre de 1961, si procede someter las conclusiones de la Comisión a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, para que tome nota y les dé el efecto que convenga.
