



INTEGRACIÓN DEL DERECHO



CICR



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, Avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza

Tel.: +41 22 734 60 01 **Fax:** +41 22 733 20 57

Correo electrónico: shop.gva@icrc.org

www.[icrc.org](http://www.icrc.org)

© CICR, febrero de 2008

Fotografía de la portada: Bob Strong/Reuters

INTEGRACIÓN DEL DERECHO

Índice

Introducción	1
PARTE 1 MEDIDAS NACIONALES PARA INCORPORAR EL DERECHO APLICABLE	4
1.1 Base jurídica	5
1.2 Medidas nacionales de aplicación	9
1.3 Responsabilidades y obligaciones	12
1.4 Cotejo con la realidad	15
PARTE 2 INTEGRACIÓN	16
2.1 El concepto de integración	17
2.2 Requisitos básicos	20
2.3 El programa	21
2.4 Integración en la doctrina	23
2.5 Integración en la enseñanza	26
2.6 Integración en el entrenamiento	29
2.7 Equipamiento	32
2.8 Sanciones efectivas	35
PARTE 3 APOYO DEL CICR	36
3.1 El CICR y el derecho internacional	37
3.2 La tarea del CICR	40



INTRODUCCIÓN

Actualmente, una gran diversidad de portadores de armas –fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, fuerzas de policía, grupos armados no estatales y compañías privadas de seguridad o militares– usan la fuerza en situaciones de muy diversa índole. Éstas van del mantenimiento del orden en tiempo de paz a operaciones de combate sumamente mortíferas. Los portadores de armas también recurren a la fuerza en situaciones intermedias entre esos dos extremos, llamadas “violencia interna”, “tensiones” o “disturbios”.

Las tareas relacionadas con el mantenimiento del orden o los combates confieren muchas facultades. Por ejemplo, la facultad para efectuar registros y usar la fuerza –la que también incluye el empleo de armas de fuego– con el objeto de impedir la comisión de un delito de sangre o poner a una persona fuera de combate hiriéndola o causándole la muerte. Sin embargo, esas facultades llevan aparejadas obligaciones. La fuerza que puede emplearse no es, por consiguiente, ilimitada y todas las situaciones en que se puede recurrir a ella están jurídicamente reglamentadas.

En el plano internacional, esas disposiciones y normas están plasmadas en el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Muchas autoridades y portadores de armas en el mundo han desplegado ingentes esfuerzos para velar por el cumplimiento del derecho aplicable durante las operaciones y algunos con muy buen resultado. Sin embargo, sigue habiendo violaciones y es necesario intercambiar experiencias y prácticas idóneas en este ámbito para fortalecer el respeto del derecho.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha recibido de la comunidad internacional el cometido de proteger y asistir a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Procura, asimismo, prevenir el sufrimiento mediante la promoción del DIH y de algunas normas fundamentales del DIDH que asignan protección a las personas en situaciones de violencia.

Este folleto engloba la experiencia adquirida por el CICR durante los últimos decenios, y tiene como finalidad presentar a las autoridades y a los superiores de los diferentes portadores de armas un panorama de lo que el CICR ha llamado "integración". La integración consiste, por una parte, en traducir normas jurídicas en medidas o mecanismos concretos que propicien su cumplimiento y, por otra, en adoptar los medios apropiados para hacerlas efectivas. La integración es un proceso continuo. Asimismo, debe abarcar la doctrina, la enseñanza, el entrenamiento y el equipamiento, y estar respaldada por un sistema efectivo de sanciones.

El presente documento consta de tres partes. En la primera, se pasa revista a las normas jurídicas aplicables al uso de la fuerza y a las obligaciones que incumben a las más altas autoridades políticas respecto de la aplicación y la difusión de esas normas. La segunda se refiere concretamente a los portadores de armas, y en ella se examinan diferentes aspectos técnicos relacionados con la integración del derecho pertinente en la doctrina, la enseñan-

za, el entrenamiento y el equipamiento, así como la función esencial de las sanciones. En la tercera parte, se aborda el vínculo del CICR con el derecho internacional y la forma en que la Institución puede secundar de forma activa la promoción de un comportamiento lícito.

Este folleto se refiere principalmente a los Estados y a sus obligaciones. Sin embargo, la integración y los principales conceptos y conclusiones se aplican, por analogía, a los grupos armados no estatales que se comprometan a respetar el derecho y que tengan la capacidad de cumplir de forma duradera con sus obligaciones.





PARTE I

**MEDIDAS NACIONALES
PARA INCORPORAR EL
DERECHO APLICABLE**

1.1 Base jurídica

El DIH y algunas disposiciones del DIDH limitan el uso de la fuerza.

El DIH y el DIDH son complementarios. El interés de uno y otro es, si bien con enfoques diferentes, proteger la vida, la salud y la dignidad de las personas. Asimismo, ambos reglamentan directamente asuntos relacionados con el uso de la fuerza.

El DIH ha sido codificado y desarrollado para reglamentar el uso de la fuerza en la situación excepcional de conflicto armado; protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades e impone deberes a todas las partes. El DIDH protege a las personas en todas las circunstancias, tanto en tiempo de paz como de guerra; este derecho se aplica a todas las personas y su finalidad principal es proteger a las personas contra el comportamiento arbitrario de los agentes del Estado. Para que la protección sea efectiva, es necesario incorporar las disposiciones del derecho internacional en la legislación nacional.

De conformidad con casi todos los instrumentos de derechos humanos, y ateniéndose a estrictas condiciones, los Gobiernos pueden suspender algunos

derechos cuando hacen frente a una crisis pública grave (por ejemplo, durante una situación de disturbios interiores o de conflicto armado). Sin embargo, hay un conjunto de derechos fundamentales que los Gobiernos no pueden suspender en circunstancia alguna. El DIH, en cambio, no admite excepciones a la aplicación de sus normas pues, desde su origen, tiene como finalidad establecer, en situaciones de emergencia, un equilibrio entre el derecho a recurrir a la fuerza y la obligación de proteger los derechos y la dignidad de las personas. No hay, por consiguiente, vacíos jurídicos, y todas las situaciones en que se puede recurrir a la fuerza están reglamentadas.

Derecho internacional humanitario (DIH)

El DIH es un conjunto de normas con el que se busca limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados. El DIH protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades, y limita los métodos y medios de hacer la guerra. Se conoce también como “derecho de la guerra” o “derecho de los conflictos armados”.

Los Convenios de Ginebra, revisados y ampliados en 1949, disponen acerca de la protección de los siguientes grupos de personas:

- heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (I Convenio),
- heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (II Convenio),
- prisioneros de guerra (III Convenio),
- personas civiles en tiempo de guerra (IV Convenio).

Los cuatro Convenios de Ginebra son los tratados internacionales que han alcanzado no sólo la más amplia aceptación, sino la aceptación universal.

Las normas que rigen la conducción de las hostilidades están plasmadas en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907. Limitan los métodos y medios de hacer la guerra a que pueden recurrir las partes en un conflicto. En síntesis, reglamentan la conducción de las operaciones militares en un conflicto armado, definiendo los usos normales y lícitos de las armas y de la táctica militar.

Las normas relativas a la protección de las personas y a la conducción de las hostilidades fueron incorporadas y actualizadas en los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, aprobados en 1977. Completan estas disposiciones, entre otros tratados, la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales, la Convención de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal y su destrucción, el Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 2005 (Protocolo III) relativo a la aprobación de un signo

distintivo adicional (al que se suele llamar cristal rojo), el cual puede utilizarse además de los emblemas de la cruz roja y la media luna roja.

Los tratados son de obligatorio cumplimiento únicamente para los Estados que han consentido en obligarse por ellos, generalmente mediante la ratificación.

El derecho consuetudinario, que dimana de una práctica general aceptada como derecho, completa las disposiciones de los tratados.

Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)

El DIDH está constituido por un conjunto de principios y normas, de conformidad con el cual, las personas o grupos de personas pueden esperar que, por su condición de seres humanos, las autoridades les brinden protección o beneficios o que se conduzcan en cierto modo. Los principales textos universales de DIDH actualmente vigentes incluyen:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948;
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966;
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966;

- la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984; y
- la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Complementan estos tratados universales instrumentos regionales como la Convención Europea sobre los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Los responsables del mantenimiento del orden deben conocer muy bien el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de 1979, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego

por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de 1990. Las disposiciones de estos dos textos no son de obligatorio cumplimiento y forman parte, por consiguiente, de lo que se conoce como derecho indicativo (*soft law*). Sin embargo, contienen útil orientación

para cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento del orden.

El núcleo

Algunos derechos fundamentales contenidos en los instrumentos de DIDH nunca pueden ser suspendidos. Éstos incluyen, especialmente, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de los tratos o penas inhumanos, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre y los principios de legalidad y no retroactividad de la ley. Dado que el DIH se aplica precisamente en situaciones excepcionales, las normas que constituyen el núcleo del DIDH convergen en gran medida con las garantías fundamentales y judiciales que figuran en el DIH. El artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, aplicable en conflictos armados no internacionales, es una buena síntesis de esas normas, pues contiene las

normas básicas mínimas que reglamentan el uso de la fuerza cuando la violencia interna alcanza el umbral de un conflicto armado.

1.2 Medidas nacionales de aplicación

Las normas de los tratados y convenios internacionales deben ser incorporadas en la legislación nacional para que surtan efectos.

Ser parte en un tratado internacional o convenio es solo un primer paso. Los Estados tienen la obligación expresa de tomar medidas nacionales para aplicar las normas internacionales que suscriben. Si bien esta obligación se aplica a todo tipo de disposiciones, es esencial cumplirla por lo que se refiere a las normas que rigen en las situaciones de guerra y de mantenimiento del orden, que reglamentan la esfera más intrincada e intrínseca de la soberanía: el uso de la fuerza.

Para que el entorno sea favorable al cumplimiento del derecho, los dirigentes políticos deben tomar diferen-

tes medidas y aplicarlas en todos los niveles de la jerarquía. Algunas de esas medidas incumben al DIH y al DIDH indistintamente, y otras se refieren al DIH en particular.

El proceso es, sin duda, interdisciplinario y, en general, requiere la participación de varios Ministerios, del poder legislativo, de los tribunales, de las fuerzas armadas o de los organismos encargados del mantenimiento del orden. Por consiguiente, exige una esmerada planificación por parte de las más altas autoridades políticas y una estrecha coordinación entre diferentes organismos.

Medidas comunes al DIH y al DIDH

Las autoridades políticas deben tomar una serie de medidas, algunas casi de sentido común y otras que requieren complejos sistemas de aplicación y conocimientos específicos. Las principales medidas son:

- traducir los tratados y convenios internacionales en el idioma nacional;
- difundir lo más ampliamente posible las disposiciones de esos tratados y convenios, tanto entre los portadores de armas como entre la población en general;
- armonizar la legislación nacional con las disposiciones de los tratados y convenios internacionales y

sancionar la legislación penal que prohíba y castigue las violaciones del derecho, sea mediante la adopción de una legislación en la materia sea enmendando la existente; y

- velar por el respeto de las garantías judiciales y de otras garantías fundamentales.

Medidas especiales de aplicación del DIH

A fin de velar por la aplicación del DIH, es necesario tomar medidas adicionales para reglamentar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- la identificación y el señalamiento apropiados de las personas y de los bienes protegidos;
- la prevención del uso indebido de la cruz roja, de la media luna roja, del cristal rojo y de otros emblemas o signos protectores estipulados en los Convenios y Protocolos;
- el nombramiento y la capacitación de personas, especialmente de asesores jurídicos en las fuerzas armadas;
- la constitución y/o reglamentación de una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja y de otras sociedades de socorro voluntarias, de organizaciones de protección civil y de oficinas de información (que se encargan de la gestión de los datos relativos a personas protegidas);
- la ubicación de las instalaciones militares de modo que no pongan en peligro a las personas o los bienes protegidos.

Un enfoque holístico

Además de los Ministerios de Defensa y del Interior, varios Ministerios participan en el proceso de aplicación nacional. La participación de los Ministerios de Justicia, Finanzas, Educación, Cultura y Relaciones Exteriores es de especial importancia. Por ejemplo, es indudable que el Ministerio de Cultura participará en la aplicación de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. El ministerio de Educación, por su parte, ayudará a que los jóvenes conozcan y comprendan los principios del DIH y del DIDH. En cuanto al problema de las personas desaparecidas durante los conflictos armados, su solución también requiere la adopción de medidas administrativas, como el establecimiento de una oficina de información nacional, lo que corre normalmente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Muchos Estados han establecido comisiones nacionales de derecho internacional humanitario o de derechos humanos para supervisar y dirigir la incorporación de las disposiciones de este derecho en el derecho interno. Estos órganos decisivos y de coordinación están integrados por representantes de Ministerios, de organizaciones nacionales, de organismos profesionales y de otros entes u organismos interesados o que actúan como expertos en el ámbito de las medidas de aplicación del derecho. La experiencia muestra que, en general, la participación de estos organismos es un medio efectivo para promover la aplicación a nivel nacional.

1.3 Responsabilidades y obligaciones

En definitiva, corresponde a las más altas autoridades velar por el respeto del derecho.

Se han de adoptar medidas, medios y mecanismos concretos para cumplir las obligaciones que impone el derecho, entre las cuales, velar por su ampliación y difusión, y prevenir y reprimir las violaciones. Esta responsabilidad fundamental recae, sin duda alguna, en las más altas autoridades; lo cual figura repetidas veces y expresamente en los tratados de DIH y DIDH.

Si bien la responsabilidad general incumbe a los dirigentes políticos y a los más altos niveles de la jerarquía de los portadores de armas, también se atribuyen obligaciones específicas a otros niveles, según las tareas y funciones.

Obligaciones de conformidad con el DIH

Ya en los primeros Convenios se reconocían obligaciones en relación con la aplicación del DIH. Por ejemplo, al ratificar la Convención de La Haya del 18 de octubre de 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, los Estados se comprometían a dar “a sus fuerzas armadas de tierra instrucciones de acuerdo con el Reglamento concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anejo al presente Convenio” (art. 1).

Los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 contienen también varias disposiciones relativas a las obligaciones de los Estados. Además de la obligación general de “respetar y hacer

respetar el presente Convenio en todas las circunstancias” (art. 1 de los cuatro Convenios), en otros artículos se dispone acerca de la obligación de “difundir lo más ampliamente posible [...] el texto [del Convenio]” e “incorporar su estudio en los programas de instrucción militar”. En el III Convenio de Ginebra se dispone incluso que “las autoridades militares u otras que, en tiempo de guerra, asuman responsabilidades con respecto a los prisioneros de guerra deberán [...] ponerse especialmente al corriente de sus disposiciones” (art. 127).

El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, del 8 de junio de 1977,

amplía esta obligación. Dispone, entre otras cosas, que las Partes “adoptarán sin demora todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben”, “darán las órdenes e instrucciones oportunas para garantizar el respeto de los Convenios y del [...] Protocolo” y “velarán por su aplicación” (art. 80). Dispone, asimismo, que “las autoridades militares [...] deberán estar plenamente al corriente de su texto” (art. 83.2), y que “los jefes, según su grado de responsabilidad, tomen medidas para que los miembros de las fuerzas armadas bajo sus órdenes tengan conocimiento de las obligaciones que les incumben” (art. 87.2).

El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, aplicable en caso de conflicto armado sin carácter internacional, dispone que el texto del Protocolo “deberá difundirse lo más ampliamente posible” (art. 19). Esta obligación, al igual que la de respetar el derecho, no se limita, por lo tanto, a las fuerzas gubernamentales, sino que se aplica también a todos los grupos armados que participan en las hostilidades.

Dado el amplio reconocimiento de la obligación de difundir el DIH e impartir cursos de formación en la materia a los portadores de armas, se considera que es una norma de carácter consuetudinario.

Obligaciones de conformidad con el DIDH

Los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen diferentes disposiciones relativas a las obligaciones de los Estados en relación con su aplicación. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 dispone que “cada Estado

Parte se compromete a adoptar [...] las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto” (art. 2). Para aclarar lo que se entiende por “otras medidas”, la

Observación General n.º 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que vela por la aplicación del Pacto, se refiere a la necesidad de “adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, educativas y de otra índole adecuadas para cumplir sus obligaciones jurídicas” (párr. 7).

Del mismo modo, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, dispone que todos los Estados Partes deben velar por que “todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal” (art. 4) y “se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea este civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión” (art. 10). En la Convención so-

bre los Derechos del Niño, “los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados” (art. 42).

Los documentos de derecho indicativo (*soft law*) también contienen referencias generales a las obligaciones de las autoridades. En los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley se dispone, por ejemplo, que los Principios Básicos enunciados en el documento “deben ser tenidos en cuenta y respetados por los Gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general” (Preámbulo).

1.4 Cotejo con la realidad

Las violaciones del derecho ocurren. El mero conocimiento no es una garantía de cumplimiento.

A pesar de la existencia de toda una serie de normas internacionales destinadas a reglamentar el uso de la fuerza, hay que reconocer que las violaciones del DIH y del DIDH ocurren con frecuencia. Prácticamente todos los portadores de armas pueden cometer esas violaciones, incluso los que tienen la más larga experiencia y el entrenamiento más perfeccionado.

Dado que lo único que hace noticia es el comportamiento negativo, es prácticamente imposible medir el comportamiento lícito. Pero los portadores de armas no están por ello menos obligados a respetar el derecho. Además, aun cuando haya violaciones del derecho, éste sigue siendo un medio útil y adecuado para proteger a las personas en situaciones de conflicto armado y de violencia interna.

Para determinar las medidas y los medios y mecanismos necesarios que permitan evitar los comportamientos ilícitos, es esencial comprender los motivos de las violaciones. Es frecuente oír

decir que hay violaciones por desconocimiento del derecho aplicable. Sin embargo, un análisis detenido del comportamiento de los portadores de armas muestra que las violaciones también son cometidas por personas que conocen los principios básicos del derecho o que incluso los han hecho suyos.

Por experiencia se sabe que la falta de cumplimiento de las normas esenciales del DIH y del DIDH se debe, separada o simultáneamente, a varios factores. Cabe mencionar los siguientes: insuficientes conocimientos prácticos, actitudes equivocadas, comportamientos indebidos, falta de equipamiento adecuado, escasa voluntad, insuficiente conocimiento o comprensión del derecho (contenido, ámbito o finalidad) y falta de sanciones efectivas en relación con las violaciones.

Sin duda alguna, el nudo del problema no es que las personas no conozcan el derecho; lo que hace falta es traducir el conocimiento en un comportamiento apropiado.



PARTE 2

INTEGRACIÓN

2.1 El concepto de integración

Para evitar las violaciones, el derecho debe ser parte integrante de la conducción de las operaciones.

Es esencial ratificar los tratados de DIH o de DIDH e incorporarlos en el derecho interno para dar cumplimiento a sus disposiciones. Difundir su contenido lo más ampliamente posible es otro componente importante de toda estrategia que tenga como finalidad crear las condiciones adecuadas para que haya un comportamiento lícito.

Sin embargo, esas medidas no son suficientes. Cuatro factores esenciales influyen en el comportamiento de los portadores de armas durante las operaciones: en primer lugar, la doctrina; en segundo lugar, la enseñanza; en tercer lugar, el entrenamiento y el equipamiento y, por último, las sanciones. Para que las operaciones se realicen en consonancia con el derecho, éste debe formar parte integrante de cada uno de esos cuatro factores. Es lo que el CICR llama proceso de "integración".

No se pretende con ello que las disposiciones del DIH o del DIDH sean sistemáticamente incluidas o citadas en la doctrina o en los manuales, ni que todos los portadores de armas conozcan perfectamente cuestiones de orden

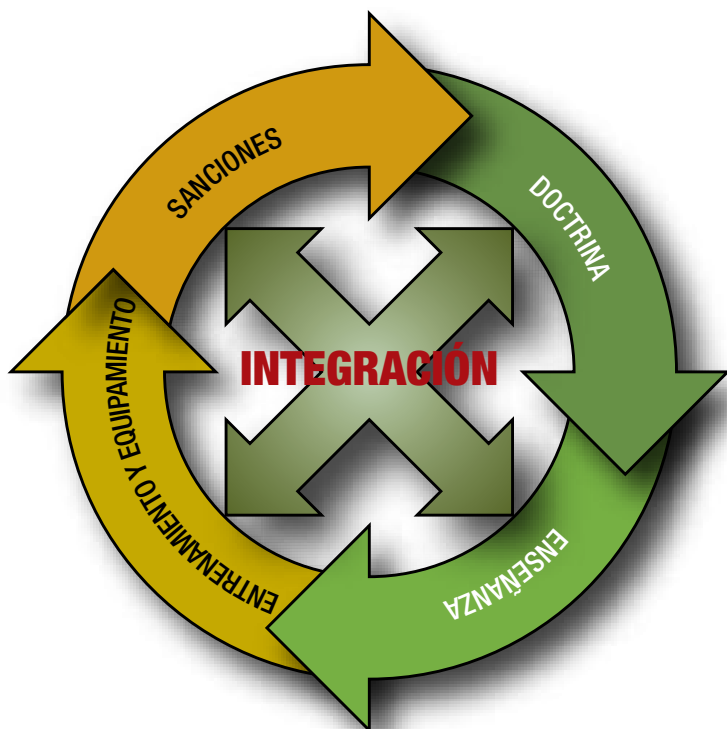
jurídico a veces bastante complejas. Para que se respete el derecho, éste debe traducirse en medidas, medios y mecanismos concretos en los ámbitos de la doctrina, de la enseñanza, del entrenamiento y del equipamiento y/o de las sanciones.

El derecho es, en esencia, un conjunto de normas generales, y esta generalidad, a veces grande, dificulta su utilización como guía práctica de conducta en situaciones de combate o de mantenimiento del orden. Por consiguiente, es necesario interpretar las normas, analizar las incidencias que tienen en las operaciones y determinar las consecuencias a todos los niveles.

Elementos clave de la integración

La doctrina, la enseñanza, el entrenamiento y el equipamiento son elementos que están estrechamente relacionados y cambian constantemente, formando una especie de círculo virtuoso. La experiencia que se adquiere durante las operaciones, junto con los cambios en el derecho, el equipamiento y los tipos

de amenazas y misiones, exigen un examen periódico de todos los elementos mencionados. Puesto que también se trata de aplicar sanciones, es necesario adaptar con regularidad el contenido de esas sanciones. La integración del derecho es, por lo tanto, una dinámica permanente e interminable.



Medidas

Una pregunta legítima es cómo aplicar el DIH y el DIDH en la práctica. Es esencial comprender la incidencia que cada norma tiene en las operaciones y definir las medidas que se imponen en relación con la doctrina, la enseñanza y el entrenamiento y/o la sanción, para lograr su respeto.

El gráfico siguiente ilustra la dinámica de la aplicación práctica de diferentes disposiciones jurídicas.

Para todas las normas del DIH o del DIDH abordadas en este documento, elucidaremos, para empezar, las principales preguntas que han de plantearse para su aplicación en situaciones concretas y, después, indicaremos algunas de las medidas que deben tomarse.

Disposición jurídica



Incidencia en las operaciones



Consecuencias: medidas, medios y mecanismos que han de adoptarse en los ámbitos de la doctrina, la enseñanza, el entrenamiento y el equipamiento y/o la sanción, para velar por su cumplimiento.

2.2 Requisitos básicos

La voluntad política y la capacidad material son los requisitos básicos indispensables para la integración.

La integración es una tarea de mediano y largo plazo que requiere una visión estratégica y un panorama global de la incidencia que tiene en la organización interesada; por consiguiente, es necesario un compromiso al más alto nivel de mando. El proceso parte, sin duda alguna, de los más altos niveles, y el compromiso no debe ser una simple aceptación de la necesidad de difundir o enseñar el derecho o de impartir periódicamente formación al respecto: en todos los niveles subordinados quedará entendido que la aplicación del derecho es una prioridad para la organización. Indudablemente, las palabras deben ir acompañadas de acciones y, a causa de la rotación de personal, el compromiso debe ser renovado periódicamente para mantener la estabilidad y la continuidad de la integración.

El entorno debe ser favorable para que la integración tenga éxito. A fin de que los portadores de armas puedan realizar la integración, es fundamental que concurren los siguientes requisitos: legislación nacional en consonancia con las disposiciones del derecho internacional pertinente; legislación penal destinada a prevenir, impedir y castigar las violaciones; cadena de mando eficaz y sistema

de sanciones internas; sólida estructura de enseñanza y entrenamiento; doctrina común, cualquiera que sea su nombre o forma. Para los portadores de armas, esto significa, esencialmente, que debe haber una estructura que incluya los cuatro elementos que influyen en el comportamiento en la acción (doctrina, enseñanza, entrenamiento y equipamiento, y sanciones). Si uno de los factores es débil o inexistente, el proceso de integración sólo puede ser parcial y, cabe pensar, menos eficaz.

La integración debe realizarse recurriendo a la estructura existente y a los recursos disponibles. No ha lugar suponer que se incurrirá en muchos gastos, o que se necesitará más tiempo para la enseñanza y el entrenamiento, como tampoco hay que prever un incremento de la plantilla de maestros, profesores o instructores.

Es más fácil llevar a cabo la integración en tiempo de paz o, en todo caso, antes de que un conflicto armado alcance la mayor intensidad, pues cuando las grandes operaciones de combate acaparan toda la energía de los portadores de armas, es inevitable que preponderen objetivos de otro orden sobre los intereses a largo plazo.

2.3 El programa

Elaborar un programa es la clave para consolidar la integración.

Dado que la integración es una dinámica multidisciplinaria que incumbe a todos los niveles de la jerarquía, deben participar en ella las más altas autoridades gubernamentales, como los dirigentes nacionales y diferentes Ministerios, además de los Ministerios de Defensa, de Seguridad o del Interior (véase parte 1). En cuanto a los portadores de armas, han de participar en la integración todos los niveles de mando, desde el nivel estratégico hasta el nivel táctico. Los altos mandos deben preparar el terreno, destacando el interés de incorporar el derecho en la planificación, en la organización y en la ejecución de todas las operaciones de combate y/o de mantenimiento del orden. El medio usual para hacerlo es expedir una directiva permanente.

Pero no basta con expedir una directiva. Ésta debe traducirse en un programa, proyecto o plan de acción que, a su vez, debe ser gestionado de forma apropiada; por consiguiente, las autoridades deben asignar oficialmente esa tarea a un oficial o a un miembro de una dirección o servicio del Estado Mayor. Se han de evaluar periódicamente los logros del programa para adaptar los medios y objetivos durante el proceso de integración.

Puesto que las amenazas y las misiones evolucionan, y dado que las operaciones obligan constantemente a los portadores de armas a adaptarse, a adquirir experiencia y a tomar medidas consecuentemente, la integración es un proceso continuo e interminable. Por consiguiente, debe recibir el constante apoyo de la jerarquía.

Gestión del programa

La gestión general de un programa de integración se realiza con los medios y las competencias que habitualmente exige la "gestión de un proyecto". Por lo general, puede formalizarse el programa en un documento oficial. Sobre la base del nivel de integración existente, se definen en éste los objetivos, así como las responsabilidades y los plazos para alcanzarlos. En el programa se indican las medidas concretas que han de tomarse, año tras año, para lograr los objetivos planificados, así como los nombramientos necesarios para la gestión y realización de las diferentes tareas.

La experiencia muestra que no es oportuno crear una dirección de derecho internacional humanitario o de derechos humanos pues, en vez de acelerar el proceso, lo entorpece. De

hecho, ese órgano, que con frecuencia actúa independientemente del resto de la cadena de mando, se convierte a veces en un fin en sí. Es con creces preferible confiar la responsabilidad al órgano que dirige las operaciones, que también se ocupa, casi siempre, del entrenamiento.

Otro órgano deberá encargarse de la supervisión y la evaluación de los distintos elementos de la integración y del logro de los objetivos parciales. Esta tarea puede asignarse al inspector general o a un órgano con autoridad equivalente. Según los resultados intermedios, los eventuales ajustes al plan de acción se someterán a la aprobación de los más altos niveles de la jerarquía.

2.4 Integración en la doctrina

La doctrina debe ser la guía de un comportamiento lícito.

Por doctrina entendemos aquí todos los principios fundamentales que guían la acción de los portadores de armas a los niveles estratégico, operacional y táctico, independientemente de la forma que se dé a esos principios. La doctrina es el conjunto de directivas, políticas, reglamentos, códigos de conducta y manuales –o equivalentes– en que se basa la enseñanza y el entrenamiento de los portadores de armas durante su carrera, y les ofrece un vocabulario común y moldea el proceso decisorio, la táctica y el comportamiento en las operaciones.

No se logra la integración del derecho en la doctrina con una simple inclusión o cita de sus normas y principios en los códigos, manuales y reglamentos. Los principios pertinentes del derecho, junto con los medios y mecanismos para hacer respetar a las personas y los bienes especialmente protegidos, deben llegar a ser parte natural e integral de cada componente de la doctrina.

Para que se respete el derecho, es esencial revisar los manuales y reglamentos relacionados con la toma de decisiones. Las grandes dificultades que plantean actual-

mente el mantenimiento del orden y las operaciones de guerra demuestran que la responsabilidad de la aplicación del DIH y/o del DIDH no debe atribuirse a un único puesto en la plana mayor. Como en cualquier asunto operacional o táctico, las personas designadas (personal, inteligencia, operaciones, logística) deben saber de qué manera se espera que cumplan sus obligaciones en ese sentido. Además, es esencial que la toma de decisiones cuente con los mecanismos necesarios para el intercambio de información y para la coordinación, a fin de no pasar por alto asunto alguno y para que toda la información necesaria obre en poder del jefe en tiempo oportuno.

También es necesario revisar o adaptar los manuales utilizados por los diferentes especialistas y en los varios ámbitos de acción de todos los niveles de la cadena de mando, a fin de que las órdenes, reglamentos y normas de combate permitan respetar el derecho en las diversas y complejas situaciones a las que se puede hacer frente durante las operaciones (por ejemplo, presencia de objetivos militares en áreas pobladas, mantenimiento del orden durante manifestaciones violentas).

Combate

Disposición jurídica

Se considerarán indiscriminados, entre otros, los siguientes tipos de ataque:

b) los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

(Protocolo adicional I, art. 51.5.b))



Incidencia en las operaciones

¿Cómo evaluar una pérdida incidental y una ventaja militar prevista?

¿Cómo valorar una cosa en relación con la otra?

¿Qué proporcionalidad establecer entre la una y la otra?

¿Cómo asegurarse de que se procederá siempre a esta evaluación antes de tomar una decisión?



Consecuencias

La doctrina debe contener:

- **las definiciones de ventaja militar y de daño incidental;**
- **la escala de valores que ha de utilizarse cuando haya de elegirse entre diferentes líneas de acción;**
- **mecanismos para lograr un equilibrio real, y recomendaciones que el jefe ha de seguir cuando haya de tomarse una decisión al respecto;**
- **las medidas para asentar en un registro la evaluación realizada y la consiguiente decisión;**
- **las responsabilidades que en la materia incumban a los oficiales de inteligencia y de operaciones, o a otras personas.**

Mantenimiento del orden

Disposición jurídica



Incidencia en las operaciones



Consecuencias

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

(Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 3).

¿En qué circunstancias se puede recurrir a la fuerza?

¿Cómo utilizar la fuerza para que haya una respuesta gradual y proporcionada?

¿Cómo lograr un justo equilibrio entre la necesidad y la proporcionalidad?

Las directivas y los reglamentos deben contener:

- **una definición del principio de necesidad y de las circunstancias en que está permitido recurrir a la fuerza;**
- **los medios y mecanismos que permitan un equilibrio efectivo cuando quepa decidir entre necesidad y proporcionalidad;**
- **las medidas para asentar en un registro la evaluación realizada y la consiguiente decisión;**
- **las responsabilidades propias de cada nivel de la cadena de mando en relación con la evaluación de la situación y el uso progresivo de la fuerza en la operación.**

2.5 Integración en la enseñanza

Todas las materias enseñadas incluirán obligatoriamente medios y mecanismos de respeto del derecho.

La finalidad de la enseñanza es impartir un conocimiento teórico sobre la forma en que se debe proceder. Una medida sencilla es enseñar, el contenido del derecho aplicable. El número de horas lectivas y la proporción que ha de haber entre la teoría y la práctica se ajustarán a las necesidades de las personas que reciben la formación. Éstas dependerán del grado, del cuerpo, de la fuerza o del empleo. En lo posible, la enseñanza será siempre práctica y acorde con la realidad, pero se podrá optar por un enfoque más académico mientras más altos sean el grado y el nivel de responsabilidad de los que reciben la enseñanza.

Sin embargo, no es suficiente conocer únicamente el derecho pertinente. Las medidas y los medios y mecanismos para el respeto del derecho, de conformidad con la doctrina y los reglamentos modificados, deben ser incorporados en todas las materias enseñadas. Esto no significa que todos los cursos deban incluir un módulo sobre el derecho aplicable o aludir a él de forma constante o explícita. Sin embargo, cuando sea el caso, los temas tratados deberán incluir problemáticas reales en relación

con el cumplimiento del derecho, a fin de que todos los que reciben la formación aprendan a respetar el derecho en cualquier situación.

Combate

Disposición jurídica

Las operaciones militares se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil.

(Protocolo adicional I, art. 57.1)



Incidencia en las operaciones

¿Qué se entiende por “población civil, personas civiles y bienes de carácter civil”?

¿Qué medidas concretas pueden tomarse para que sean respetados?

¿Cómo garantizar la aplicación de esas medidas en todo tiempo?



Consecuencias

Debe impartirse enseñanza teórica sobre:

- **lo que se entiende exactamente por “población civil, personas civiles y bienes de carácter civil”;**
- **en toda la cadena de mando (según el grado y la especialización), la responsabilidad de preservar a las personas y bienes protegidos;**
- **la preparación del personal para que tome en consideración medidas alternativas de acción;**
- **la planificación y la conducción de las operaciones sin hacer correr peligro a las personas y a los bienes protegidos;**
- **la planificación y la realización de la evacuación de personas civiles;**
- **la aplicación de distancias de seguridad;**
- **la elección de armas según la situación y los efectos que esas puedan surtir, a fin de limitar los daños incidentales.**

Mantenimiento del orden

Disposición jurídica

Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

(Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.1)



Incidencia en las operaciones

¿En qué circunstancias puede limitarse la libertad?

¿Cómo evitar la arbitrariedad en los arrestos o detenciones?

¿Cómo lograr un equilibrio entre el uso de la fuerza y el derecho de las personas a la seguridad?



Consecuencias

Debe impartirse enseñanza teórica sobre:

- **las circunstancias en que los arrestos y las detenciones son legales;**
- **cuándo un arresto y una detención son arbitrarios;**
- **el procedimiento exigido por la ley para evitar que haya arrestos y detenciones arbitrarios;**
- **en toda la cadena de mando y según la especialización, la responsabilidad respecto de las funciones relacionadas con la privación de libertad;**
- **los medios y mecanismos para proceder a un arresto y una detención legales y para dejar constancia de estas actuaciones.**

2.6 Integración en el entrenamiento

Se integrarán de modo realista aspectos de DIH y/o de DIDH en el entrenamiento.

El entrenamiento de los portadores de armas permitirá que el personal se ejercite en sus funciones mediante una práctica conforme con la ley y el derecho. Los oficiales, los suboficiales y los subalternos adquirirán así la destreza y la capacidad necesarias para tener los buenos reflejos y, con el tiempo, actuar correctamente de forma natural. Esto se logra únicamente con una práctica repetida, y la persona más idónea para inculcar ese comportamiento de forma eficaz es el superior directo.

Es sumamente importante incorporar de la forma más realista posible los principios del derecho en el entrenamiento que se imparte habitualmente, junto con las medidas y los medios y mecanismos que permitan su cumplimiento, de conformidad con la doctrina, prácticas y reglamentos modificados. De nada sirve añadir al programa de entrenamiento algunas horas de enseñanza sobre el DIH y/o el DIDH, si no se introducen cambios en el programa mismo.

Un método probado de entrenamiento es el ejercicio práctico: los participantes recordarán, algunas semanas más tar-

de, casi el 90% del contenido. La proporción de instrucción teórica y práctica en cada nivel de la jerarquía dependerá del grado y de las responsabilidades; sin embargo, la clave para que, en adelante, las operaciones tengan éxito y se atengan a lo dispuesto en el derecho, es que la instrucción sea lo más práctica y realista posible.

Se evaluará periódicamente la eficacia del entrenamiento. El comportamiento durante las operaciones es la prueba final, y los exámenes que se efectúen con un ojo crítico tras la acción son útiles para evaluar la eficacia de los medios y mecanismos establecidos. Sin embargo, también es esencial evaluar la integración a la luz de la experiencia que se adquiere en la fase habitual de entrenamiento y maniobras. Si se comprueba que los medios y mecanismos por los que se ha optado en el proceso de integración no conducen al personal a respetar el derecho, se tomarán las medidas correctivas que se impongan en los ámbitos de la doctrina y la enseñanza, y se modificará consecuentemente el entrenamiento.

Combate

Disposición jurídica

Los prisioneros de guerra serán evacuados en el más breve plazo posible después de haber sido capturados, hacia campamentos situados lo bastante lejos de la zona de combate como para no correr peligro.

Sólo se podrá retener, temporalmente, en una zona peligrosa a los prisioneros de guerra que, a causa de heridas o enfermedad, corran más peligro siendo evacuados que permaneciendo donde están.

Los prisioneros de guerra no serán expuestos inútilmente a peligros mientras esperan su evacuación de una zona de combate.

(III Convenio de Ginebra, art. 19)



Incidencia en las operaciones

¿Cómo realizarán las fuerzas estas tareas?

¿Desempeñan los subalternos sus tareas como lo esperan los superiores?

¿Qué coordinación habrá entre las tropas de combate y las unidades sanitaria y de logística?

¿Son las medidas estipuladas en la doctrina prácticas y acordes con la realidad?



Consecuencias

La conducta que ha de seguirse respecto de los prisioneros de guerra será incluida en los ejercicios realizados sobre el terreno, sobre mapas o con ordenadores, a fin de que el personal de los distintos grados adquiera la experiencia práctica necesaria para desempeñar correctamente sus funciones bajo presión.

Por consiguiente:

- se capacitará a las tropas de combate en la captura de prisioneros de guerra;
- se harán ejercicios en los lugares de reagrupación de los prisioneros de guerra, los cuales estarán debidamente guarnecidos de soldados;
- la unidad logística procederá del modo oportuno respecto de los prisioneros de guerra;
- la evaluación del proceso incluirá también la evaluación de la experiencia adquirida en el entrenamiento, a fin de tomar medidas correctivas o hacer mejoras tanto en el entrenamiento como en la doctrina y la enseñanza.

Mantenimiento del orden

Disposición jurídica



Incidencia en las operaciones



Consecuencias

Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

(Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 13)

¿Cómo dispersar las reuniones ilícitas pero no violentas sin recurrir a la fuerza?

¿Si se tiene que recurrir a la fuerza, cuál sería el “mínimo necesario” acorde con las circunstancias?

¿Favorecen una acción lícita los medios y mecanismos previstos en la doctrina y la enseñanza?

El entrenamiento sirve para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adquieran la experiencia práctica necesaria para desempeñar esta tarea correctamente bajo presión.

Por consiguiente:

- **los funcionarios adquirirán la capacidad necesaria para utilizar diferentes medios pacíficos que les permitan responder a esas situaciones (negociación, persuasión, planificación de vías de escape para las multitudes, etc.);**
- **los agentes de menor rango tendrán la capacidad necesaria para utilizar los diferentes tipos de fuerza a su disposición de forma apropiada y guardando proporción con el peligro;**
- **la evaluación del proceso incluirá también la evaluación de la experiencia adquirida en el entrenamiento, a fin de tomar medidas correctivas o hacer mejoras tanto en el entrenamiento como en la doctrina y la enseñanza.**

2.7 Equipamiento

El equipamiento permitirá responder de forma lícita a cada situación.

El equipamiento es el material puesto a disposición del personal para realizar misiones de conformidad con el derecho. El más alto nivel de mando debe proporcionar al personal métodos y medios que sean lícitos. Por consiguiente, tiene también la obligación de determinar si el empleo de un arma específica (la utilización del arma en sí y el modo en que se emplea) está, en todas o en algunas circunstancias, restringido o prohibido por el DIH o el DIDH.

Para comprobar si permite que el personal respete el derecho, se someterá el equipamiento a pruebas durante el entrenamiento, en situaciones lo más próximas posible a la realidad.

Aparte de las armas, un ejercicio que consista en buscar, atender y evacuar a las víctimas durante y después de las operaciones permitirá saber si los medios de que dispone la unidad sanitaria son suficientes y adecuados. Por ejemplo, puede resultar imposible utilizar una ambulancia con ruedas en un terreno profundamente surcado tras el paso de vehículos pesados, como los tanques de

combate de oruga, o en las calles llenas de escombros y fragmentos de diversa índole tras una manifestación.

Combate

Disposición jurídica

Queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios.

(Protocolo adicional I, art. 35.2)



Incidencia en las operaciones

¿Qué fin militar se busca alcanzar o qué ventaja militar se espera obtener?

¿Qué tipo de heridas se infligirán?

Según las respuestas a las dos preguntas previas, ¿se puede considerar que la herida es superflua o que el sufrimiento es innecesario?

¿Qué conocimiento concreto se necesita para determinarlo?

¿Quién decide acerca de la licitud de los medios y métodos antes de su utilización?

¿Quién vela por que no se modifiquen los medios y métodos lícitos?



Consecuencias

Se establecerá un mecanismo de evaluación, con las características siguientes:

- **la responsabilidad final recae sobre una persona o un comité según disponga la legislación, un reglamento, las órdenes administrativas, las instrucciones o las directrices;**
- **la persona o el comité define la manera en que se hará el examen y se tomarán decisiones;**
- **se rendirán cuentas al Ministro de Defensa o a un ente interdepartamental;**
- **el examen será efectuado por representantes de los diferentes sectores y departamentos;**
- **se mantendrán registros de forma sistemática.**

Además de examinar los medios de combate, la cadena de mando se ocupará de que las tropas no modifiquen o utilicen los medios de forma que resulte ilícita.

Mantenimiento del orden

Disposición jurídica

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

(Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, art. 4)



Incidencia en las operaciones

¿Qué medios no violentos permitirán que los funcionarios pospongan el uso de la fuerza y de armas de fuego?

¿Qué medidas guardan proporción con qué infracción?

¿Cuánto material y equipamiento puede razonablemente un funcionario llevar sobre sí y utilizarlo de forma óptima?



Consecuencias

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tendrán acceso al equipamiento siguiente:

- **equipo apropiado de protección u otro equipo que permita postergar el recurso a la fuerza y a las armas de fuego;**
- **una serie de medios no violentos para controlar una situación, y para comunicarse con los otros funcionarios y los infractores;**
- **diferentes medios que permitan a los funcionarios responder de forma gradual y proporcionada.**

Los funcionarios deben conocer los efectos de los diferentes medios de que disponen.

Los funcionarios que operan solos no tendrán en su poder todos los medios disponibles. Por consiguiente, tendrán la capacidad para comunicar y utilizar otras técnicas, como la negociación o la resolución de conflictos.

Los funcionarios que trabajen en equipo deben saber utilizar individualmente o en grupo los diferentes medios a disposición.

Las sanciones deben ser visibles, predecibles y eficaces.

Las sanciones son muy útiles desde el punto de vista preventivo. Es sabido que cuanto más conocida sea su existencia y más previsible sea su aplicación, mayor es su efecto disuasivo. También permiten castigar efectivamente a las personas que no obedecen a la ley. Por consiguiente, ofrecen a la jerarquía medios para hacer aplicar las órdenes y observar la disciplina, así como para mostrar que toda la cadena de mando defiende firmemente sus valores fundamentales.

Las sanciones pueden imponerse mediante medidas penales o disciplinarias. Si bien las primeras son, por supuesto, necesarias, deben ir acompañadas de sanciones disciplinarias eficaces en todos los niveles de la cadena de mando. Estas medidas administrativas, cuya aplicación incumbe al superior directo, ofrecen dos ventajas importantes: pueden aplicarse sin dilación y son muy visibles para los pares del infractor. Por lo tanto, su efecto disuasivo es inmediato, e impide que llegue a tolerarse o incluso a aceptarse un comportamiento reprobable.



PARTE 3

APOYO DEL CICR

3.1 El CICR y el derecho internacional

El CICR promueve el respeto del DIH y de otras normas fundamentales que protegen a las personas en situaciones de violencia.

El CICR tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia. Para ello, procura prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del DIH y de las disposiciones pertinentes del DIDH.

Si bien estas normas constituyen sólo algunas disposiciones del DIDH, son importantes y fundamentales.

El cometido humanitario fundamental del CICR relacionado con las situaciones de conflicto armado y de promoción del DIH dimana de la comunidad internacional, mediante los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales. Los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja asignan al CICR un derecho más amplio de iniciativa humanitaria, que le permite ofrecer sus servicios en situaciones de violencia que no alcanzan el umbral de conflicto armado.

Para examinar las consecuencias en el ámbito humanitario del recurso a la fuerza en esas situaciones, el CICR no se referirá a todos y cada uno de los tratados de DIDH, sino a normas fundamentales relativas a la protección de las personas en situaciones de violencia.

Derecho de iniciativa del CICR

En los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se dispone acerca del derecho de iniciativa del CICR. Éstos han sido aprobados por la Conferencia Internacional, que se celebra cada cuatro años, y en la que participan delegaciones tanto de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra como de los componentes de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Comité Internacional de la Cruz Roja, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja).

De conformidad con el artículo 5 de los Estatutos, el cometido general del CICR en relación con el Movimiento es “trabajar por la comprensión y la difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y preparar el eventual desarrollo del mismo” (art. 5.2.g). El artículo 5 también pone claramente de relieve que el CICR “puede tomar las iniciativas humanitarias que correspondan a su cometido de institu-

ción y de intermediario específicamente neutrales e independientes y estudiar las cuestiones cuyo examen incumba a tal institución” (art. 5.3).

Normas fundamentales relativas a la protección del ser humano

No es el propósito de este folleto enumerar todas las normas fundamentales del DIDH a las que el CICR se remite para desempeñar su cometido humanitario; sin embargo, casi todas están relacionadas con:

1. la protección de la vida, la integridad física y mental y la dignidad del ser humano (las normas que constituyen el núcleo del DIDH);
2. el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (licitud, adecuación, proporcionalidad, abstención del uso de armas prohibidas);
3. el derecho a un debido proceso jurídico (garantías judiciales o de procedimiento; está prohibido efectuar un arresto o una detención de forma arbitraria);
4. la obligación de velar por que existan las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia (alimentos, agua, higiene, ropa, alojamiento, asistencia médica);
5. el respeto por la unidad familiar (la cual no ha de sufrir restricciones indebidas);
6. las personas desaparecidas y sus familiares (está prohibida la detención secreta o encubierta; derecho a recibir noticias familiares);
7. el movimiento de personas (no se ha de proceder a desplazamientos o exilios arbitrarios, derecho a buscar refugio y asilo);
8. los bienes (prohibición de privar de los bienes mediante la destrucción o la apropiación ilegal o arbitraria); y
9. la educación y el culto religioso (no han de sufrir restricciones indebidas en situaciones de ocupación o de privación de libertad).

3.2 La tarea del CICR

Cuando se satisfacen todas las condiciones necesarias, el CICR presta respaldo a los esfuerzos de integración.

El derecho pertenece, sin duda alguna, a los Estados Partes en los tratados, y no al CICR. Lo mismo vale para la responsabilidad de integrar el derecho.

Gracias a su larga presencia sobre el terreno y al continuo diálogo que mantiene con las autoridades y los portadores de armas en todo el mundo, el CICR sabe cómo apoyar los esfuerzos destinados a prevenir las violaciones. Tras constatar que la sola enseñanza de las normas jurídicas no es suficiente para cambiar las actitudes o los comportamientos, el CICR ha ido sustituyendo su enfoque de difusión por el de integración desde hace dos decenios.

Si las autoridades se comprometen realmente a apoyar el proceso a largo plazo y si poseen la capacidad necesaria para hacerlo, el CICR está dispuesto a asumir la función de asesor tal como figura en los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra o actuar de conformidad con su derecho estatutario de iniciativa.

Para prestar el debido apoyo a los portadores de armas durante el proceso de

integración, el CICR cuenta con una unidad especializada en la sede en Ginebra, así como con un grupo de delegados especializados sobre el terreno que ponen al servicio de la Institución la experiencia adquirida anteriormente en el ámbito militar o policial. El CICR no imparte una instrucción técnica práctica a los portadores de armas; se centra en la base jurídica según la cual deben desempeñarse, ayudándoles a identificar las incidencias en las operaciones y las medidas adecuadas para respetar el derecho.

Mediante su red de delegaciones, el CICR presta actualmente apoyo a los portadores de armas de diferentes regiones del mundo para integrar el derecho pertinente.

Resolución 21

La Conferencia Diplomática en que se aprobaron los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, de 1977, adoptó también la resolución 21, en la que alienta explícitamente “a las autoridades competentes a concebir y poner en práctica, si es preciso con la ayuda y el asesoramiento del Comité Internacional de la Cruz Roja, modalidades de enseñanza del derecho internacional humanitario adaptadas a las condiciones nacionales, en especial para las fuerzas armadas y las autoridades administrativas competentes” (2.a).

Asimismo “invita al Comité Internacional de la Cruz Roja a colaborar activamente en el esfuerzo de difusión del derecho internacional humanitario, en particular:

- (a) publicando material destinado a facilitar la enseñanza del derecho internacional humanitario y haciendo circular todas las informaciones útiles para la difusión de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales;
- (b) organizando, por propia iniciativa o a petición de los Gobiernos o de las Sociedades Nacionales, seminarios y cursos sobre el derecho internacional humanitario y colaborando a estos efectos con los Estados y las instituciones apropiadas” (4).

Apoyo del CICR a los portadores de armas

Para empezar, el CICR entabla conversaciones con las autoridades pertinentes y con los dirigentes de los portadores de armas sobre las responsabilidades que les incumben en relación con la integración del derecho y sobre los asuntos que han de abordarse con ese fin.

Si los dirigentes solicitan la ayuda del CICR, la Institución puede ofrecer su ayuda para la redacción de la directiva permanente y del programa. Durante el proceso de integración, y según el contexto, el CICR puede dictar cursos a maestros, instructores y asesores jurídicos sobre la enseñanza del derecho pertinente, o también realizar seminarios o talleres para la elaboración o revisión de la doctrina, los planes de estudios, los módulos de enseñanza y los manuales. Llegado el caso, puede ofrecer apoyo y asesoramiento en relación con la utilización de productos como videos, CD o DVD interactivos.

En los últimos años, los delegados especializados del CICR participan cada vez más en los ejercicios y maniobras de las fuerzas armadas y en ejercicios de mando asistidos por ordenador. Además de ilustrar el cometido de la Institución en caso de conflicto armado, los delegados del CICR trabajan en estrecha colaboración con el personal que supervisa los ejercicios para cerciorarse de que se integre el derecho pertinente.

Ámbito del apoyo del CICR

El CICR prestará apoyo a los portadores de armas respecto de la interpretación del derecho, la comprensión de las incidencias en las operaciones y las consecuencias. El paso decisivo, esto es, elaborar un nuevo manual de táctica, adoptar un nuevo plan de estudios, revisar y modificar la doctrina y, llegado el caso, comprar nuevo equipamiento, incumbe, evidentemente, a las autoridades y a los portadores de armas.

Misión

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia. En las situaciones de conflicto, dirige y coordina las actividades internacionales de socorro del Movimiento. Procura, asimismo, prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Del CICR, fundado en 1863, nació el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.



CICR