

Hacer que los Estados acepten los tratados humanitarios

por Hans-Peter Gasser

Al término de la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario, los representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 aprobaron, el 8 de junio de 1977, dos Protocolos adicionales a esos Convenios. Tras un período de preparación e intensas negociaciones, que duraron casi una década, los nuevos tratados humanitarios fueron aceptados por los plenipotenciarios sin votación ni oposiciones, a pesar de los considerables obstáculos que tuvieron que superarse. Aunque las soluciones dadas a problemas especialmente polémicos no podrían satisfacer siempre todos los intereses, los diplomáticos, los asesores jurídicos y los expertos militares tenían muchos motivos para regresar satisfechos a sus respectivas capitales.

Sin embargo, tras la clausura de la Conferencia había que abordar la etapa de la firma y la ratificación de los textos (o la adhesión a ellos) por los Estados. Es decir, era menester que los Estados aceptaran como era debido las nuevas obligaciones codificadas por los dos Protocolos adicionales y que se comprometieran a respetarlos, tanto en tiempo de paz como en período de conflicto armado.

Al cabo de doce meses tras la firma del Acta Final de la Conferencia Diplomática, el 10 de junio de 1977, sesenta y dos Estados habían firmado

Hans-Peter Gasser es redactor jefe de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Anteriormente, ejerció como asesor jurídico principal del Departamento de Doctrina, Derecho y Relaciones con el Movimiento en el CICR.

Original: francés

el Protocolo I¹ y cincuenta y ocho el Protocolo II². Ambos Protocolos entraron en vigor el 7 de diciembre de 1978 para los dos primeros Estados (Ghana y Jamahiriya Árabe Libia), que depositaron su respectivo instrumento de ratificación o de adhesión ante el depositario.

El objetivo de estas líneas es reseñar la campaña realizada por el CICR para convencer a los Estados de que aceptasen los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977³.

Primeros llamamientos a la ratificación

El primer organismo internacional que tomó nota de la existencia de los Protocolos adicionales fue la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Bucarest, 1977). Recordemos que la Conferencia Internacional reúne periódicamente a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y a los distintos componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, Movimiento) para debatir asuntos relacionados con la aplicación del derecho humanitario y las actividades de la Cruz Roja. En una resolución, la Conferencia de Bucarest exhortó a los Estados a ratificar ambos Protocolos o a adherirse a ellos⁴. Casi al mismo tiempo, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó nota de un informe del secretario general sobre los resultados de la Conferencia Diplomática y votó una resolución en la que se invitaba a todos los Estados miembros a examinar la posibilidad de convertirse en Parte en los Protocolos⁵.

Posteriormente, en el orden del día de cada Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja figuró siempre un debate sobre la situación de las ratificaciones de los Protocolos adicionales y su pro-

¹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).

² Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

³ V. también, del mismo autor: «Die Genfer Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977; von der Diplomatischen Konferenz zur Ratifikation durch die Staaten», C. Swinarski (dir.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, en l'honneur de Jean Pictet*, CICR/ Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra/La Haya, 1984, pp. 147-165; y, «Refuerzos realizados para que los Estados acepten los Protocolos de 1977», *RICR*, nº 81, mayo-junio de 1987, pp. 272-280.

⁴ *RICR*, nº 24, diciembre de 1977, p. 515 y ss.

⁵ Resolución 32/44 del 8 de diciembre de 1977.

moción. En cada ocasión, la Conferencia aprobó una resolución en la que invitaba a los Estados a suscribirlos⁶. Además, cada dos años, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto de su Sexta Comisión, ha dedicado un debate a la situación de las ratificaciones de los Protocolos adicionales.

Las principales organizaciones gubernamentales zonales, en particular la Organización de la Unidad Africana, la Organización de los Estados Americanos y el Consejo de Europa, han invitado también a sus miembros a convertirse en Partes en los Protocolos adicionales de 1977. Entre las organizaciones no gubernamentales, la Unión Interparlamentaria se ha interesado por los Protocolos adicionales en varias ocasiones, durante sus reuniones periódicas.

Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han desempeñado siempre un papel especial. Aunque es cierto que, en el Movimiento, la preparación y la negociación de tratados de derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados incumbe al CICR⁷, esos proyectos conciernen también a las Sociedades Nacionales por dos motivos. Por un lado, pertenecen al Movimiento y suscriben sus objetivos (en particular, el de actuar en pro de una mejor protección de las víctimas de la guerra). Por otro, «apoyan a los poderes públicos [nacionales] en sus tareas humanitarias»⁸. Por eso, los representantes de diversas Sociedades Nacionales han participado activamente, como asesores de su Gobierno, en la preparación de textos a nivel nacional. No es, pues, sorprendente que, en las resoluciones aprobadas por las Conferencias Internacionales se hagan llamamientos periódicos a las Sociedades Nacionales para que procuren convencer a las autoridades políticas de su país de la necesidad de ratificar tales textos. Muchas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han obrado así, sin que sea posible explicar exactamente sus gestiones por falta de información detallada. Otras no han querido intervenir por considerar que una campaña de esa índole hubiera sido contraria a la posición apolítica de la Cruz Roja

⁶ Resolución VII de la XXIV Conferencia Internacional (Manila, 1981), *RICR*, nº 48, noviembre-diciembre de 1981, p. 331; resolución II de la XXV Conferencia Internacional (Ginebra, 1986), *RICR*, nº 78, noviembre-diciembre de 1986, p. 357. En su resolución I, la XXVI Conferencia Internacional (Ginebra, 1995) reafirmó el llamamiento a los Estados, haciendo suya la Declaración Final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, 1993), *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, p. 60.

⁷ Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1986), art. 5, párr. 2. g).

⁸ *Ibid.*, art. 3, párr. 1.

en la sociedad civil. Las dos actitudes son comprensibles y aceptables en un Movimiento que debe tener en cuenta las condiciones particulares en las que actúa y se desenvuelve cada Sociedad Nacional.

El CICR abandona su reserva

¿Qué ha hecho el CICR desde el 10 de junio de 1977 para promover la aceptación de los Protocolos por los Estados? En una primera etapa, tras el final de la Conferencia Diplomática, adoptó una actitud más bien discreta. En efecto, después de casi diez años de trabajo ininterrumpido, todos necesitaban «tomarse un respiro». Incluso quienes habían presenciado el nacimiento del nuevo derecho debían familiarizarse primero con todos sus aspectos. Por su parte, los juristas del CICR se dedicaron a redactar un comentario de los Protocolos⁹.

Pero, a finales de 1980, había que rendirse a la evidencia de que sólo 17 Estados eran Partes en los Protocolos. Y dos años después, sólo 27 de los 152 Estados Partes en los Convenios de 1949, habían ratificado el Protocolo I y 23 el Protocolo II. Entre ellos no figuraba ninguna de las grandes potencias, ninguno de los Estados que disponían de armas nucleares, ninguna potencia zonal. Posteriormente, la frecuencia de ratificaciones disminuyó poco a poco. ¿Estaban los Protocolos a punto de caer en el olvido y de acabar su corta vida en el cementerio de las buenas intenciones?

El CICR tomó entonces la decisión de adoptar una política más dinámica y multiplicar sus esfuerzos para conseguir adhesiones. El objetivo era sencillo: lograr que todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra fuesen también Parte en los Protocolos de 1977; que éstos llegasen a ser universales, como los Convenios de 1949. A comienzos de 1983, se designó a un jurista del CICR, como asesor jurídico especial, para animar y coordinar la campaña destinada a alcanzar ese objetivo. Desempeñó esa función durante trece años, hasta fines de 1995, fecha en que el Servicio de Asesoramiento del CICR en derecho internacional humanitario se encargó de proseguir la campaña¹⁰.

⁹ Sandoz/Swinarski/Zimmermann (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/ Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986.

¹⁰ V. Paul Berman, «Servicio de Asesoramiento del CICR en derecho internacional humanitario: el reto de la aplicación nacional», *RICR*, nº 135, mayo-junio de 1996, pp. 365-374.

¿Cuál fue el resultado? Entre el 1 de enero de 1983 y el 31 de diciembre de 1995, 116 Estados suscribieron el Protocolo I y 111 el Protocolo II, lo que elevó el número total de Estados Partes a 143 y 134, respectivamente. Entre éstos figuran dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China y la Federación de Rusia), casi todos los miembros de la OTAN, todos los países de Europa central y oriental, casi todos los Estados africanos y latinoamericanos y numerosos países asiáticos. El grupo de Estados Partes está integrado por tantos países del Norte como del Sur.

A partir del 1 de enero de 1996, es decir, tras el final de la campaña especial, sólo se produjeron cinco nuevas adhesiones al Protocolo I y cinco al Protocolo II.¹¹

Procedimientos y medios

El CICR ha utilizado todos los medios disponibles para comunicarse con los representantes gubernamentales y obtener una respuesta positiva de los Estados. Cabe destacar, en particular:

- cartas del presidente del CICR a los jefes de Estado o a los ministros de Relaciones Exteriores;
- gestiones presidenciales —epistolares o personales— con interlocutores gubernamentales de alto nivel en las respectivas capitales o en Ginebra;
- contactos *in situ* realizados por los delegados del CICR en los Ministerios pertinentes;
- conversaciones detalladas del asesor jurídico especial con los interlocutores gubernamentales, en Ginebra, en las Misiones Permanentes o en las correspondientes capitales;
- contactos con representantes gubernamentales con motivo de diversas reuniones, en particular, la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las gestiones se realizaron a nivel político, por un lado, y ante los servicios diplomáticos, jurídicos o militares por otro. Este proceder resultó fructífero. En efecto, sin el impulso a nivel decisorio, el funcionario no preparaba la documentación y, sin ésta, los órganos políticos no tomaban una decisión. Para conseguir resultados concretos, esta motivación es

¹¹ En 31 de octubre de 1997.

necesaria a ambos niveles en cada Ministerio implicado en la decisión final sobre la ratificación. Los que deciden y los que manejan la pluma («nivel de trabajo») han de actuar concertadamente.

La intervención personal de los dos presidentes del CICR —el difunto Alexandre Hay y el actual, Cornelio Sommaruga— en la campaña en favor de los Protocolos desempeñó un papel decisivo. En efecto, su promoción convenció a muchos ministros para que examinaran este tema y tomaran una decisión.

Los delegados del CICR realizaron una gran labor sobre el terreno, sobre todo en las delegaciones zonales. Gracias a su compromiso personal y a los contactos mantenidos con las autoridades, obtuvieron resultados impresionantes. Son ellos quienes hicieron, una y otra vez, las mismas preguntas a sus interlocutores en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa: «¿Cómo va el asunto de los Protocolos?», «¿Necesitan ustedes información complementaria o alguna explicación?», «¿Va a engrosar pronto su país la lista de Estados Partes?».

El asesor jurídico del CICR encargado de la campaña realizó numerosas misiones en todo el mundo y visitó unas setenta capitales, muchas en varias ocasiones. Se entrevistó con representantes de las autoridades políticas y funcionarios, en particular de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia. Con frecuencia, los contactos directos con las fuerzas armadas y sus servicios jurídicos resultaron de particular utilidad. Además, siempre se puso en contacto con la Sociedad Nacional para informar a sus representantes de las gestiones realizadas y examinar con ellos las posibilidades de una actuación concreta de la Sociedad en el proceso de ratificación. Por último, facilitó a los delegados del CICR sobre el terreno los instrumentos adecuados para que realizaran sus propias gestiones y, en particular, para que velaran por el seguimiento que debía darse a las misiones desde Ginebra.

Algunos recuerdos de las misiones «Protocolos»

Me permito relatar seguidamente algunos recuerdos de mi actividad en favor de la ratificación de los Protocolos.

En el decenio de 1980-1990, conocí en el Departamento Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Burkina Faso, en Uagadugu, a un joven asesor jurídico y a un pasante más joven aún. Tenían por misión ocuparse juntos de todas las cuestiones jurídicas de carácter internacional, ya fueran de índole bilateral o multilateral. Ello, en una única habitación, que hacía las veces de lugar de trabajo, biblioteca y centro de documen-

tación. He de resaltar, ante todo, el excelente recibimiento que me dispensaron como enviado de Ginebra y el interés que mostraron por las gestiones del CICR, en particular por el curso de introducción al derecho internacional humanitario. Poco después, Burkina Faso pasó a ser Parte en los dos Protocolos. ¡Qué ambiente tan distinto al de los servicios jurídicos de una gran potencia, como los del Departamento de Estado estadounidense, en Washington, con sus interminables pasillos y sus cientos de juristas trabajando como en una colmena, todos perfectamente informados de todos los detalles de ambos textos! Los argumentos a favor de la ratificación y los argumentos en contra, ya se habían elaborado y expresado en aquella época. Pero, veinte años después, los Estados Unidos siguen sin haber ratificado los dos Protocolos de 1977.

Al recordar la diversidad del *genius loc*, no puedo dejar de mencionar mi visita al Vaticano. En efecto, la Santa Sede es Parte en los Convenios de Ginebra y sus representantes desempeñaron un papel activo en la Conferencia Diplomática de 1974-1977. Sin embargo, la ratificación de ambos tratados se demoró, ya que se consideró que el segundo Protocolo no era satisfactorio. Así pues, había que convencer al Secretario de Estado no sólo del valor intrínseco del Protocolo II (ciertamente de contenido poco sustancial, pero importante como símbolo), sino también del favorable influjo que una ratificación por la Santa Sede tendría indudablemente sobre otros países, especialmente iberoamericanos. Tras ser recibido por un guardia suizo, que me permitió pasar del bullicio de la Plaza de San Pedro a la quietud de los palacios del Vaticano, subí por unas escaleras majestuosas y me encontré frente al Secretario de Estado adjunto, en una espléndida sala de reuniones, donde el único objeto que desentonaba con el ambiente renacentista era el teléfono. Poco después de nuestra entrevista, la Santa Sede se convirtió en Parte en ambos tratados, con una declaración solemne relativa al segundo Protocolo.

Otra misión me condujo, con el delegado zonal en Yakarta, a un lugar muy diferente, pero impregnado también de un esplendor propio: el palacio del sultán de Brunei Darussalam, en Bandar Seri Begawan. La residencia es tan inmensa e impresionante que nos perdimos, hasta que encontramos a un «gurja» de la guardia palaciega ante uno de los enormes portales de madera noble labrada. Nos acompañó a la oficina del primer consejero del soberano. Más tarde, Brunei se adhirió a los dos Protocolos.

En los años ochenta, la probabilidad de que las potencias nucleares aceptasen los Protocolos era mínima o incluso nula (recordemos, no obstante, que China era Parte en ambos Protocolos). En efecto, el Protocolo I se había convertido en un aspecto clave en el enfrentamiento entre

las superpotencias a causa de la «cuestión nuclear»: ¿modificaba el nuevo derecho de 1977 las normas internacionales relativas al empleo de las armas nucleares? Las posiciones no se distendieron hasta el final de la guerra fría. Se dice que los dos primeros tratados firmados por el presidente ruso Gorbachov al comienzo de la perestroika, fueron los Protocolos adicionales.

La disolución de la Unión Soviética y la aparición de un número bastante elevado de nuevos Estados en Europa oriental y Asia central alertaron asimismo al CICR. Había que cerciorarse rápidamente de que las nuevas Repúblicas siguiesen obligadas por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales (de los que ya formaba parte la URSS cuando se produjeron los acontecimientos de 1991). Se conocían las normas internacionales relativas a la sucesión de los Estados, pero, ¿cómo iban a actuar los Estados en la práctica? El CICR decidió enviar a colaboradores suyos sobre el terreno, en particular a las capitales de las nuevas Repúblicas y de los Estados bálticos. Salvo en la Federación de Rusia, en Ucrania y en Belarús (que ya eran parte en los Protocolos por su anterior ratificación), el mensaje de los delegados del CICR fue el mismo en todas partes: se invitaba a las nuevas autoridades a confirmar su condición de Parte en los Convenios y los Protocolos mediante una declaración oficial, con el fin de aclarar, confirmar o crear una situación jurídica sin ambigüedades.

Me reuní con las autoridades de la mayoría de los países surgidos de la ex Unión Soviética. En un tiempo récord, los nuevos Estados siguieron los consejos del CICR y depositaron una declaración ante el depositario. Todos los Gobiernos se declararon obligados por los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977, salvo Azerbaiyán.

Los numerosos contactos en las fuerzas armadas de diferentes países me han enseñado muchas cosas sobre cómo reciben y perciben el derecho internacional humanitario los militares. Una de las cosas que he aprendido es que no hay que contraponer por principio los juristas del ejército a los militares con experiencia práctica. Ambos muestran sentido común unas veces e ideas fijas otras. El trabajo con los militares me obligó también a familiarizarme con un lenguaje totalmente nuevo. La noción de «interoperabilidad» es un ejemplo de ello. Se trata de un medio para garantizar la coexistencia pacífica de las fuerzas armadas dentro de una alianza o cualquier otra forma de colaboración, en los casos en que unas estén obligados por el Protocolo I y las otras no. Comencé a entender que, dentro de una alianza militar, este concepto permite a los Estados Partes en el Protocolo I imponer —o casi— el nuevo derecho a los no participantes.

El momento quizás más gratificante fue cuando un oficial superior de una potencia militar que no era Parte en los Protocolos declaró sin vacilar que el Protocolo I es una «lista de control muy útil para los jefes militares». Hoy, el Protocolo I sirve efectivamente de marco de referencia para los Estados Mayores de todo el mundo. Y esa posición va más allá de las controversias de carácter político que hacen olvidar a veces el verdadero objetivo del derecho internacional humanitario: limitar el uso de la fuerza a lo estrictamente necesario, dirigir los ataques sólo contra objetivos militares y proteger a las personas que no participan en las hostilidades, en especial a la población civil y a las personas privadas de libertad.

Y mañana...

Con su decisión de procurar que todos los Estados aceptasen los Protocolos adicionales de 1977, el CICR emprendió, a principios de los ochenta, una enorme campaña de sensibilización. Había, ni más ni menos, que convencer a los Gobiernos, en particular a los ministros de Relaciones Exteriores y a los dirigentes políticos y militares de la defensa, de que se comprometieran a respetar y a hacer respetar algunas normas en tiempo de conflicto armado. Los destinatarios de la campaña han sido siempre prioritariamente las autoridades gubernamentales, los funcionarios y los militares. O sea, un público especializado de características bien definidas. El mensaje no iba dirigido al gran público.

Los resultados conseguidos durante estos años justifican los esfuerzos del CICR en esa campaña para que los Protocolos adicionales sean tan universales como los Convenios de 1949. Hoy se trata de lograr que los Estados que todavía no se han adherido lo hagan. El Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario ha tomado el relevo y entre sus tareas figura la de promover la ratificación de los tratados humanitarios.

No obstante, no hay que olvidar que la aceptación de un tratado internacional es sólo un primer paso en la larga senda que conduce al pleno respeto de los compromisos por los Estados, las fuerzas armadas, «oficiales» o no, y todos los que tienen, de hecho, poder sobre los hombres y las armas. ¡Pero por algo se comienza...!