

Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario

GESTIONES EMPRENDIDAS POR EL CICR

Como toda rama del derecho, el derecho internacional humanitario fue concebido no como un conjunto de normas abstractas, sino como un conjunto de normas definidas para aplicarse en la realidad; esto se reafirmó en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949, en el que se estipula la obligación que las Altas Partes Contratantes tienen de respetar y de hacer respetar esos acuerdos en todas las circunstancias.

La universalidad alcanzada por los Convenios de Ginebra de 1949, que obligan a 166 Estados, y por sus Protocolos adicionales I y II de 1977, en los que, respectivamente, 100 y 90 Estados son Partes, demuestra la importancia de esos tratados para la comunidad internacional. No obstante, el CICR sabe que esos tratados no podrán ser totalmente respetados si no van acompañados, en el orden jurídico interno de los Estados, de medidas que permitan garantizar su aplicación efectiva. Esas medidas van desde la incorporación, a nivel interno, de los tratados internacionales según el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, hasta la adopción de medidas de índole legislativa, administrativa e incluso práctica, necesarias para que puedan ser totalmente aplicadas.

Basándose en la responsabilidad reconocida al CICR por lo que atañe al derecho internacional humanitario, tanto en los textos convencionales como en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como en sus propios Estatutos, el CICR siempre se ha ocupado, en general, y en algunos casos con más frecuencia, de recordar a los Estados la importancia de la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario.¹

¹ Cfr. informes titulados «Respeto de los Convenios de Ginebra. Medidas adoptadas para reprimir las infracciones», presentados por el CICR a la

Conociendo la amplitud de las necesidades en ese ámbito, el CICR presentó a la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, octubre de 1986) un documento de trabajo y un proyecto de resolución sobre cuya base, y tras fusión con otro proyecto, dicha Conferencia aprobó, por consenso, su Resolución V titulada «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario». En esta resolución se recuerda, principalmente, a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales su obligación de tomar medidas nacionales de aplicación y de informarse mutuamente por mediación del país depositario; se invita a las Sociedades Nacionales a que ayuden al respectivo Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto; se exhorta a los Estados y a las Sociedades Nacionales a que informen al CICR acerca de las medidas adoptadas o en preparación, y se solicita a éste que reúna y evalúe esa información y que presente el pertinente informe a las futuras Conferencias Internacionales.

Para aplicar esta resolución, el 28 de abril de 1988, el CICR se dirigió a los Gobiernos de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Sociedades Nacionales. Un año más tarde, siguió a esta gestión una segunda carta circular dirigida a los mismos destinatarios, debido particularmente a las pocas respuestas recibidas. El CICR también aprovechó esta oportunidad para remitir a los Estados y a las Sociedades Nacionales un *Informe intermedio*, en el que se daba cuenta del resultado de su gestión, así como del contenido principal de las respuestas recibidas y de sus principales deficiencias. Dicho documento figura a continuación. Otros Estados respondieron a este nuevo llamamiento y, en algunos casos, se obtuvieron complementos de información a las respuestas iniciales.

El CICR da gran importancia a la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, por lo cual no piensa conformarse únicamente con las gestiones por escrito, sino utilizar todos los medios posibles a fin de sensibilizar a los Estados al respecto y ayudarlos en el cumplimiento de su obligación.

Así pues, el CICR organizó, en colaboración con la Cruz Roja Búlgara y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, un primer seminario zonal sobre este tema, al que asistieron representantes de Gobiernos y de Sociedades Nacionales de once países europeos. Dicho

XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965) y a la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, 1969), respectivamente. En otras ocasiones, el CICR también recabó información sobre las medidas tomadas por los Estados en materia de protección del emblema y del nombre de la cruz roja y de la media luna roja.

seminario tuvo lugar en Sofía, del 20 al 22 de septiembre de 1990, y permitió a los participantes un primer intercambio de experiencias. Los debates fueron objeto de un Informe que figura en este número de la *Revista (más adelante, pp. 237-248)*. Esta primera experiencia, considerada positiva, será repetida en otras zonas, paralelamente a las iniciativas a nivel nacional.

No obstante, es primordial que el CICR conozca la opinión de los Estados Partes sobre la manera en que puede ayudarles mejor a adoptar medidas nacionales de aplicación. Como no recibió ninguna propuesta u opinión de ellos, el 18 de enero de 1991, se dirigió de nuevo a los destinatarios de las gestiones precedentes y les remitió un documento con cierto número de propuestas recibidas de diversos círculos.

Basándose en todas las respuestas recibidas, el CICR presentará a la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Budapest, noviembre de 1991), un informe en el que recapitulará y evaluará las respuestas recibidas y comunicará sus conclusiones.

* * *

INFORME INTERMEDIO

De conformidad con la Resolución V de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, octubre de 1986), titulada «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario», el Comité Internacional de la Cruz Roja se dirigió, el 28 de abril de 1988, a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y, según el caso, en los Protocolos adicionales de 1977, así como a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a fin de obtener toda la información posible sobre las medidas legislativas y prácticas tomadas o previstas, en tiempo de paz, para facilitar la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario (DIH) en período de conflicto armado.

En la citada Resolución, en la que se reafirma que la aplicabilidad de los tratados de derecho internacional humanitario depende, en gran medida, de la adopción de leyes nacionales adecuadas, se:

— *insta a los Estados Partes a cumplir cabalmente su obligación de adaptar o complementar la legislación nacional pertinente, así*

como de comunicar unos a otros, las medidas tomadas o que se examinen con este fin,

- *invita a las Sociedades Nacionales a asistir a sus Gobiernos y colaborar con ellos en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto,*
- *exhorta a los Gobiernos y a las Sociedades Nacionales a que brinden todo su apoyo e información al CICR para que pueda seguir de cerca el progreso logrado,*
- *pide al CICR que reúna y evalúe esa información y que informe regularmente a las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre la aplicación de la presente resolución.*

Los diversos documentos relativos a esta gestión su publicaron en la Revista Internacional de la Cruz Roja de marzo-abril de 1988, con el fin de llegar al mayor público posible.

El CICR había solicitado a los Estados y a las Sociedades Nacionales que le comunicaran, en un lapso de seis meses, las medidas nacionales tomadas o previstas al respecto. Un año después, comprobamos que el número de respuestas recibidas por el CICR es muy reducido.

De ciento sesenta cartas enviadas a los Gobiernos, el CICR no había recibido, en 30 de junio de 1989, más que veintiseis respuestas. Once de ellas procedentes de Estados Partes sólo en los Convenios de Ginebra de 1949: Alemania (Rep. Dem.), Alemania (Rep. Fed.), Brasil, Canadá, Egipto, Estados Unidos, Haití, Irlanda, Israel, Nicaragua y Portugal. Doce, de Estados* que también son Partes en los dos Protocolos adicionales de 1977: Austria, Bélgica, Burkina Faso, Dinamarca, Italia, Jordania, Nueva Zelanda, Países Bajos, Santa Sede, Suecia, Suiza y Uruguay. Por último, respondieron también a la gestión del 28 de abril: Cuba y México, Partes solamente en el Protocolo adicional I, y Filipinas, Parte solamente en el Protocolo adicional II.*

* (N. de la R.) La República de Corea y la Sociedad Nacional de Botsuana respondieron, de hecho, a la solicitud del CICR del 28 de abril de 1988, los días 6 y 7 de septiembre de 1988, respectivamente. Así pues, el número de respuestas de Estados recibidas, en 30 de junio de 1989 es de 17, de las cuales 13 procedentes de Estados que también son Partes en los Protocolos adicionales. Hasta esa misma fecha, el CICR también había recibido 16 respuestas de Sociedades Nacionales.

Algunas de las respuestas mencionadas no son más que meros acuses de recibo; otras indican la designación de un comité interministerial encargado de estudiar la aplicación de la Resolución V. Sólo unas pocas respuestas tienen un contenido verdaderamente sustancial.

En cuanto a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional recibió quince respuestas de las Sociedades Nacionales de los países siguientes: Alemania (Rep. Dem.), Alemania (Rep. Fed.), Australia, Austria, Canadá, Checoslovaquia, Egipto, Estados Unidos, Francia, Hungría, Italia, Jordania, Líbano, Países Bajos y Reino Unido. Se trata de respuestas sobre el fondo de cuestión, preliminares o definitivas.*

Analizando esas respuestas, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha comprobado que presentan, con respecto al Memorándum y a la Lista indicativa adjuntos a la carta del 28 de abril de 1988, diversas deficiencias:

- falta de respuesta sobre la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de conformidad con el orden jurídico de cada Estado;*
- falta de respuesta sobre la información recíproca entre los Estados Partes, por intermedio del Depositario, con respecto a las medidas nacionales de aplicación tomadas;*
- presentación diferente del orden seguido en el Memorándum y en la Lista indicativa, lo cual dificulta o incluso imposibilita la apreciación de la respuesta o su cotejo;*
- enumeración de las disposiciones tomadas o previstas únicamente en relación con los Convenios de Ginebra, o con los Protocolos adicionales, incluso en el caso en que el Estado es Parte en el conjunto de los tratados;*
- ausencia, en muchos casos, de referencias a las leyes, normas o decisiones pertinentes de la legislación interna que integran el derecho internacional humanitario;*
- ausencia de pasajes de leyes, reglamentos o decretos pertinentes en lengua oficial y, de ser posible, con una traducción en uno de los idiomas de trabajo de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;*
- no inclusión de opiniones o sugerencias sobre el cometido que el CICR debería desempeñar para asistir a los Estados en materia de aplicación como, por ejemplo, la instalación de un centro de documentación ad hoc;*

- *presentación tal que no permite, llegado el caso, transmitir o publicar por separado el contenido de la respuesta, independientemente de la correspondencia con el CICR;*
- *falta de indicación precisa sobre la titularidad del expediente.*

Por lo que atañe a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja desea destacar el cometido particular que se les asigna en la Resolución V: colaborar en las gestiones del Comité Internacional ante las autoridades gubernamentales para promover medidas legislativas y prácticas en tiempo de paz.

Para ello, las Sociedades Nacionales podrían pensar en las medidas siguientes:

- *designar, en la Sociedad Nacional, a un encargado del expediente;*
- *intervenir ante el respectivo Gobierno para que se constituya, si todavía no hay, un Comité interministerial encargado de estudiar el expediente;*
- *designar a un corresponsal para que forme parte de dicho Comité;*
- *velar por que su Gobierno informe al CICR, así como a los Estados Partes en los tratados de derecho internacional humanitario, acerca de la eventual constitución de tal Comité, así como sobre las medidas tomadas, en estudio o previstas;*
- *colaborar con su Gobierno en la preparación de la respuesta o facilitarla, eventualmente participando en el trabajo de traducción de los textos legislativos pertinentes en uno de los idiomas de trabajo de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*

La finalidad de este informe intermedio es brindar información acerca de los resultados de la gestión relativa a la aplicación del derecho internacional humanitario emprendida, el 28 de abril de 1988, por el Comité Internacional.

El cometido asignado al CICR por los Estados, particularmente en la Resolución V, «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario», demuestra la importancia que la comunidad internacional atribuye a las medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, que deben tomarse tras la ratificación de los tratados humanitarios o la adhesión a los mismos.

Para que el CICR pueda desempeñar eficazmente su cometido, es primordial que los Estados proporcionen informaciones precisas y completas —con copias de los textos pertinentes— sobre todas las

medidas legislativas, administrativas y prácticas ya tomadas, en curso de elaboración y, si es posible, también sobre las previstas.

Dado su cometido de velar por la aplicación del derecho humanitario, el CICR debe insistir sobre el hecho de que no podrá presentar un informe sustancial en la próxima Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna —y sobre todo servir, a largo plazo, de apoyo útil a los Estados— a no ser que éstos últimos cumplan plenamente sus obligaciones relativas a la aplicación de los Convenios y, si procede, de los Protocolos adicionales.

Ginebra, 15 de agosto de 1989
