

Problemas y prioridades en la aplicación del derecho internacional humanitario*

por Dieter Fleck

Existen tres problemas fundamentales relacionados con el cumplimiento del derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados. En tiempo de paz, nadie anhela, en primer lugar, una situación en la que ese derecho tenga una aplicación efectiva. Además, no es fácil despertar de hecho el interés de la gente por unas normas que poco tienen que ver con su experiencia personal. Pero, si no se realizan determinados esfuerzos y actividades en tiempo de paz, no es de esperar que dichas normas se cumplan en caso de crisis o de conflicto armado. El segundo problema radica en que, como ha evidenciado la práctica, las violaciones del derecho aplicable abundan en caso de conflicto armado. Según una opinión preconcebida y generalizada, no se pueden entablar acciones legales eficaces contra este tipo de violaciones de manera que la exigencia de protección humanitaria no suele cumplirse en realidad. El tercer problema está relacionado con los dos anteriores: sólo cabe esperar un desarrollo progresivo del derecho internacional humanitario una vez finalizados los conflictos armados cuando la paz está asegurada, por lo que, a juicio de muchos, únicamente existen posibilidades de progreso donde puedan esperarse, al mismo tiempo, medidas de aplicación, aunque sólo sean de alcance limitado.

Habida cuenta de estos problemas y prejuicios, se ha de valorar positivamente el hecho de que las frecuentes noticias sobre violaciones graves de principios humanitarios, así como el complejo proceso de decisiones nacionales para ratificar los Protocolos adicionales de

* Este artículo se basa en una ponencia pronunciada en el Seminario sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, organizado por el CICR en colaboración con el Instituto Internacional de Derecho Humanitario y con la Cruz Roja Búlgara, del 20 al 22 de septiembre de 1990 en Sofía.

Ginebra de 1977¹ y la Convención de la ONU de 1980 sobre armas convencionales², hayan despertado un creciente interés por realizar esfuerzos para aplicar el pertinente derecho convencional y consuetudinario.

El presente artículo está consagrado a tres cuestiones de tipo práctico: ¿cuáles son las exigencias del derecho internacional vigente (I)?; ¿qué partes del derecho internacional humanitario ya se están aplicando (II)?; ¿y qué hay que hacer hoy día a nivel nacional e internacional (III)? Con este trasfondo, es preciso hacer una evaluación general (IV), lo que también incluye algunas propuestas para hallar una solución a los problemas fundamentales antes mencionados.

I. ¿Qué exige el derecho internacional vigente?

El derecho internacional humanitario consta, en gran medida, de principios imperativos (*ius cogens*), que según el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son normas «aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto «como normas que» no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter».³ Asimismo, la mayoría de las disposiciones de derecho internacional humanitario son «autoejecutables» (inmediatamente efectivas). Al ser inequívocas y completas, pueden ser aplicadas por las autoridades y los ciudadanos sin medidas legislativas intraestatales.⁴ Pero hay excepciones. Algunas normas de derecho internacional humanitario requieren, para ser aplicadas, medidas legislativas nacionales, que deben adoptarse, si todavía no se ha hecho, en el momento mismo de la ratificación o lo antes posible después de ésta. Esto concierne sobre todo al deber de

¹ El Protocolo I (relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales) está actualmente (enero de 1991) en vigor para 100 Estados, y el Protocolo II (relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional) para 90 Estados.

² Convención sobre la prohibición o restricción del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, en vigor para 31 Estados.

³ Lauri Hannikainen, *Peremptory Norms (ius cogens) in International Law. Historical Development, Criteria, Present Status*, Helsinki, Finnish Lawyers' Publishing Company, 1988.

⁴ Krzysztof Drzewicki, «International Humanitarian Law and Domestic Legislation with Special Reference to Polish Law», *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, Bruselas, vol. XXIV12, 1985, pp. 29-52 (33).

emprender acciones judiciales contra las violaciones graves del derecho internacional. Además, el cumplimiento de aquellas normas que son «autoejecutables» podría y debería verse facilitado y apoyado por leyes, disposiciones e instrucciones nacionales.

Muchas normas de derecho internacional humanitario imponen expresamente la adopción de medidas legislativas nacionales. Así, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que «todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe». Ello también corresponde a las especiales exigencias de protección humanitaria en situaciones de guerra, en las que no se puede dar por supuesto que se respete sin más el derecho, si no se emprenden acciones nacionales e internacionales concretas para cumplir y apoyar las medidas de aplicación.

Sobre este asunto ya existe una extensa bibliografía, que incluye tanto estudios de tipo general como específico.⁵ El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han elaborado un amplio Programa de Acción,

⁵ Véase Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Henry Dunant (edit.) *Bibliography of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, 2ª ed., Ginebra 1987, Part V: Implementation of International Humanitarian Law, pp. 423-507; «Aplicación de los Protocolos», *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, nº 40, julio-agosto 1980, pp. 198-204; Michael Bothe y Karin Janssen, «Aplicación del derecho internacional humanitario a nivel nacional — Problemas que plantea la protección debida a los heridos y a los enfermos», *RICR*, nº 76, julio-agosto 1986, pp. 195-207; *Instituto Internacional de Derecho Humanitario*, XII Mesa Redonda sobre los problemas del Derecho Internacional Humanitario, Jornada de los refugiados y Simposio de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Summary of Reports and Discussions on Current Problems of International Humanitarian Law (San Remo, 2-5 de septiembre de 1987): Umesh Palwankar, *National Measures for the Implementation of International Humanitarian Law — An Outline of the Present Situation Illustrating Some of the Main Problems*, pp. 1-8; André Andries, *Prevention and Repression of Breaches of International Humanitarian Law — Preliminary Legislative and Other Measures for an Effective Application of International Humanitarian Law*, pp. 9-19; L.R. Penna, *Implementation of International Humanitarian Law and Rules of International Law on States Responsibility for Illicit Acts*, pp. 20-23; Michel Veuthey, «Implementation and Enforcement of Humanitarian Law and Human Rights Law in Non-International Armed Conflicts: The Role of the International Committee of the Red Cross», *The American University Law Review*, Washington D.C., vol 33, otoño de 1983, nº 1; Michel Veuthey, «The Humanitarian Network: Implementing Humanitarian Law through International Cooperation», *Bulletin of Peace Proposals*, Oslo, vol. 18 1987, nº 2, pp. 133-46; Hubert Bucher, «Die Umsetzung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen ins Bundesrecht», en: Yvo Hangartner y Stefan Trechsel (edit.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen. Festschrift für Hans Haug*, Berna y Stuttgart 1986, pp. 31-45; *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989; Françoise J. Hampson, «Luchar según las normas: instrucción de las fuerzas armadas en el derecho humanitario», *RICR*, nº 92, marzo-abril de 1989, pp. 119-133; dies., «Winning by the rules: law and warfare in the 1980s», *Third World Quarterly*, Londres, vol. 11 nº 2 de abril de 1989, pp. 31-62.

que se aprobó en la última Conferencia Internacional de la Cruz Roja.⁶ Se insta en él a las naciones, así como a los individuos, que contribuyen cada vez más a hacer respetar esta rama del derecho internacional, que de hecho fue concebida para proteger los derechos de cada individuo, también frente al Estado, a que respalden activamente este programa y realicen esfuerzos continuos en este ámbito. Se ha de alentar al Movimiento de la Cruz Roja a evaluar de manera crítica los resultados de dichos esfuerzos. Los Gobiernos, así como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tendrán la ocasión de apoyar esa evaluación en la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja.⁷

Cada país tiene necesidades y prioridades distintas en lo que al cumplimiento del derecho internacional humanitario se refiere. Lo mismo ocurre con los expertos que colaboran a nivel internacional en este ámbito. Según una doctrina convencional, las sanciones penales, las normas legales contra el uso abusivo de signos protectores y las disposiciones administrativas son de suma importancia en el marco del derecho internacional humanitario.⁸ No obstante, en mi opinión, es más importante adoptar medidas de organización, de difusión y de formación. Un resumen exhaustivo de las medidas requeridas debería incluir los siguientes ejemplos:

1. Legislación nacional

- Las leyes y ordenanzas deben garantizar la aplicación de los Convenios de Ginebra (I 48; II 48; III 128; IV 154) y del Protocolo adicional I (PA I 84).⁹

⁶ *Tercer programa de acción del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para la difusión del derecho internacional humanitario y de los principios e ideales del Movimiento (1986-1990)*, aprobado en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1986), Resolución IV; *RICR*, nº 78, noviembre-diciembre 1986, pp. 359-361.

⁷ Véase: «Medidas nacionales de aplicación del Derecho Internacional Humanitario — Nueva gestión del CICR», *RICR*, nº 86, marzo-abril de 1988, pp. 127-132; María Teresa Dutli, «Medidas nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario», *Difusión*, Ginebra, nº 13, mayo de 1990, pp. 8-10.

⁸ Esto ya lo criticaba G.I.A.D Draper, «The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Additional Protocols of 1977», *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1979, III, pp. 5-54.

⁹ Los números romanos se refieren a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, y PA I (o II) al Protocolo adicional I (o II) de 1977. Los números arábigos indican el artículo correspondiente.

- Es preciso tomar medidas legislativas para establecer las sanciones penales apropiadas en caso de violación grave del derecho internacional humanitario (I 49-50; II 50-51; III 129-130; IV 146-147; PA I 85-91).
- Se han de tomar medidas legislativas para impedir y reprimir, en todo tiempo, el uso abusivo de los signos protectores (I 53-54; II 43-45).

2. Medidas organizativas en tiempo de paz

- Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como otras sociedades de socorro voluntarias, han de ser debidamente reconocidas y autorizadas por sus respectivos Gobiernos (I 26).
- Se velará por que los establecimientos y las unidades sanitarias estén situados, en lo posible, de tal manera que los eventuales ataques contra objetivos militares no puedan ponerlos en peligro (I 19).
- Los establecimientos, las unidades, los medios de transporte y el personal sanitarios han de llevar como signo protector el distintivo de la cruz roja o de la media luna roja (I 38-44; II 41-45; IV 18).
- Deben utilizarse de manera facultativa, señales luminosas o de radio, así como medios electrónicos de identificación, a fin de señalar de manera más eficaz los establecimientos, las unidades y los medios de transporte sanitarios (PA I, anexo I).
- Al examinar, desarrollar, adquirir o adoptar nuevas armas, o nuevos medios o métodos de guerra, es preciso determinar si su empleo, en ciertas o en todas las circunstancias, estaría prohibido por una norma de derecho internacional (PA I 36).
- En la medida de lo posible, se evitará situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas pobladas (PA I 58).
- La protección civil ha de limitarse exclusivamente al cumplimiento de tareas humanitarias destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia (IV 63; PA I 61-67).
- Se han de constituir oficinas oficiales de información encargadas de recopilar datos relativos a prisioneros de guerra y personas

protegidas (III 122-124; IV 138-141), así como de la búsqueda de desaparecidos y de niños (PA I 33, 78).

- Hay que notificar con antelación el envío de barcos hospitales militares (II 22).
- Se preparará la salvaguardia de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales, art. 3).
- Han de contratarse asesores jurídicos, y proporcionarles una formación permanente, para que aconsejen a los jefes militares (PA I 82).

3. Medidas de organización en caso de conflicto armado (que se han de preparar en tiempo de paz).

- Se ha de examinar la suscripción de acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que parezca oportuno zanjar (I 6; II 6; III 6; IV 7).
- Deben designarse Potencias protectoras o sustitutos de ellas (I 8,10; II 8,10; III 8,10; IV 9,11; PA I 5).
- Se han de facilitar y respaldar las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja (I 9; II 9; III 9; IV 10; PA I 81).
- Las Partes Contratantes han de alentar y respaldar las modalidades y los procedimientos de encuesta internacional (I 52; II 53; III 132; IV 149; PA I 90).
- Se debe aceptar y apoyar la prestación de buenos oficios destinados a dirimir un litigio (I 11; II 11; III 11; IV 12).
- Se establecerán zonas y localidades sanitarias para heridos y enfermos (I 23 y anexo).
- Se establecerán zonas sanitarias y de seguridad para la población civil (IV 14 y anexo).
- Se ha de proteger a los prisioneros de guerra y fijar el procedimiento que deberá seguir el Tribunal competente para determinar el estatuto de los mismos (III 5, párr. 2; PA I 45, párr. 2).

4. Medidas de difusión y de formación

- Han de llevarse a cabo medidas de difusión a diversos niveles de las fuerzas armadas y de la población civil (I 47; II 48; III 127; IV 144; PA I 83; PA II 19).
- Hay que formar a personal calificado para facilitar la aplicación de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales (PA I 6), así como de la Convención de La Haya para la protección de bienes culturales (art. 25-26 de la misma) y de sus normas de aplicación.
- Se garantizará la formación jurídica de las fuerzas armadas (PA I 82).

II. ¿Qué se ha conseguido ya en la práctica?

La Sociedad Internacional del Derecho Penal Militar y Derecho de Guerra dedicó su IX Congreso (19-23 de septiembre de 1988, en Edimburgo) a la aplicación del derecho internacional humanitario a nivel nacional. El informe general, basado en 18 informes nacionales procedentes de cuatro continentes, y un variado debate reflejan un amplio espectro de opiniones al respecto, así como de respuestas jurídicas al problema de dicha aplicación.¹⁰

Durante los últimos veinte años, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario ha realizado extraordinarios progresos, organizando cursillos internacionales, haciendo múltiples propuestas para actividades nacionales y fomentando un diálogo humanitario permanente. Es de esperar que el proyecto de investigación dirigido por el profesor *Michael Bothe* proporcione una documentación y una evaluación detalladas de actividades nacionales en todo el mundo.¹¹

Por tomar el ejemplo de mi país, Alemania, no cabe duda de que la ratificación de los Protocolos adicionales constituyó una tarea importante. La ley de autorización de la ratificación se firmó el 11 de diciembre de 1990¹² y el instrumento de ratificación se depositó el

¹⁰ Publicado en: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, Bruselas, vol. XXVIII-1-2, 1989, pp. 11-379.

¹¹ Michael Bothe (edit.), *National Implementation of International Humanitarian Law, Proceedings of an International Colloquium held at Bad Homburg, 16-19 de junio de 1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres 1990.

¹² Ley del 11 de diciembre de 1990 relativa a los Protocolos adicionales I y II a los Convenios de Ginebra de 1949 (boletín oficial del Estado 1990 II 1550).

14 de febrero de 1991 ante el Consejo Federal suizo.¹³ Las declaraciones de interpretación alemanas se refieren a normas internacionales e insisten en que los miembros de una alianza que por el momento todavía mantienen posturas divergentes acerca de la ratificación de los Protocolos adicionales también son capaces de solucionar problemas de tipo interoperacional. De conformidad con el artículo 90, párrafo 2, del Protocolo adicional I, Alemania reconoce la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta *ipso facto* y sin acuerdo especial; la constitución de este nuevo órgano para el cumplimiento de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos adicionales merece y requiere indudablemente un apoyo mundial, de manera que pueda alcanzarse una representación geográfica equitativa en la Comisión, según lo estipulado en el artículo 90, párrafo 1 d.

Tras la ratificación de los Convenios en cuestión, el derecho convencional internacional ha pasado a formar parte integrante del derecho nacional alemán (artículo 59 § 2 de la Ley Orgánica de la República Federal de Alemania). Además, las normas generales de derecho internacional se incorporan *ipso facto* al derecho nacional y tienen prioridad sobre las demás leyes (artículo 25 de la Ley Orgánica). Por consiguiente, las disposiciones que contienen los cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales forman prácticamente parte de nuestra Constitución, en la medida en que pueden considerarse normas generales de derecho internacional (es decir, en la medida en que forman parte del derecho consuetudinario internacional de vigencia general). De hecho, esto es válido para una parte considerable del derecho internacional humanitario, aunque no se aplica a cada norma en particular.

De acuerdo con esta actitud fundamental, en Alemania las violaciones graves del derecho internacional humanitario están condenadas por el código penal en vigor. El uso ilícito del signo distintivo de la cruz roja o de la media luna roja, así como de otros signos análogos, está prohibido y es punible por el derecho penal administrativo. La protección del personal, de las instalaciones y de los medios de transporte sanitarios está reglamentada por ordenanzas e instrucciones de servicio. Estas también contienen una definición del personal protegido, así como normas acerca del señalamiento, la identificación y la utilización permitida de vehículos y aviones sanitarios y acerca del enmascaramiento del signo protector en casos excepcionales. Tanto el Ministerio Federal de Defensa como la Cruz Roja Alemana proyectan

¹³ *RICR*, nº 104, marzo-abril de 1991, p. 249.

la apertura de oficinas nacionales de información para personas protegidas (III 122-125; IV 138-141; PA I 78). No se han tomado disposiciones acerca de la designación de zonas de seguridad (IV 14); aunque se está examinando la posibilidad de establecer zonas sanitarias (I 23). No es fácil encontrar lugares apropiados para ello, y las estrictas condiciones fijadas por los Convenios de Ginebra sólo permiten una designación limitada de este tipo de zonas. En comarcas densamente pobladas, es difícil satisfacer todos los requisitos, y una planificación detallada resulta irrealizable en tiempo de paz.

La Cruz Roja Alemana desempeña un papel importante en la difusión del derecho internacional humanitario. Incita a voluntarios de distintas esferas de la población civil a interesarse por las multiformes normas de este derecho. La Cruz Roja Alemana no solamente ha publicado el texto del IV Convenio de Ginebra y de los Protocolos adicionales¹⁴ en cuatro idiomas, sino que también ha editado manuales sobre cuestiones específicas y particularmente interesantes del derecho internacional humanitario.¹⁵ Una Comisión presidencial de la Cruz Roja Alemana sirve de foro principal para el debate de los distintos asuntos relacionados con la aplicación del derecho internacional en Alemania. De este modo, se dispone del asesoramiento de peritos independientes y altamente calificados y se fomenta el diálogo con representantes de los Ministerios Federales de Asuntos Exteriores, del Interior y de Defensa. El Ejército Federal y la Cruz Roja Alemana colaboran estrechamente en la organización de distintas actividades de difusión y aplicación del derecho internacional humanitario.

¹⁴ *Das IV. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten, Textband*, (tomo 1), direct.: Wolfgang Voit y Elmar Rauch, Bonn 1980, 293 págs. (textos en alemán, francés, inglés y ruso); *Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte, Textband*, (tomo 2), direct.: Wolfgang Voit y Elmar Rauch, Bonn 1981, 452 págs. (textos en alemán, francés, inglés y ruso).

¹⁵ *Der Schutz der Zivilkrankenhäuser und ihres Personals*, direct.: Hans Giani, cuaderno 3, Bonn 1980, 79 págs.; *Zivilschutz*, direct.: Georg Bock, cuaderno 4, Bonn 1981, 98 págs.; *Der Schutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung*, direct.: Walter Hofmann, cuaderno 5, Bonn 1982, 79 págs.; *Polizei (Vollzugspolizei der Länder, Bundesgrenzschutz)*, direct.: Ernst Rasch y H. Joppich, cuaderno 6, Bonn 1983, 74 págs.; *Heft für Juristen*, direct.: Wolfgang Voit y Michael Bothe, cuaderno 7, Bonn 1984, 136 págs.; *Es begann in Solferino*. Descripción de los Convenios de Ginebra de 1949, Cruz Roja Alemana, 40 págs.; *Es begann in Solferino*, los Convenios de Ginebra, casos problemáticos — Ejemplos — Enunciado y solución de los casos descritos, manual para profesores, juristas y encargados de los Convenios, Cruz Roja Alemana, autor: Horst Seibt, 64 págs.

En el Ejército Federal, hay asesores jurídicos prestando servicio hasta a nivel de divisiones. Su cometido no sólo radica en proporcionar el asesoramiento jurídico requerido en el artículo 82 del Protocolo adicional I, sino también en ejercer las funciones de abogado militar. En Alemania no existe una jurisdicción penal militar propiamente dicha, aunque sí existen tribunales militares especiales para asuntos disciplinarios. En el Ministerio Federal de Defensa, los asesores jurídicos estudian asuntos jurídicos internacionales y se encargan asimismo de examinar la legalidad de nuevas armas, o medios o métodos de guerra (PA I 36).

Las medidas de difusión y formación son activamente respaldadas por universidades, por una sociedad alemana de derecho militar y derecho internacional humanitario y por dos revistas especializadas¹⁶ de que se dispone, además de las publicaciones especializadas internacionales.

III. ¿Qué se debe hacer?

Al comparar las medidas necesarias con las tomadas hasta la fecha, no cabe duda de que, a pesar de algunas actividades valiosas, en muchos países siguen sin aplicarse múltiples puntos de la lista de medidas acordadas. Las lagunas existentes son graves y constituyen seguramente uno de los motivos esenciales de los casos de inobservancia del derecho internacional humanitario en conflictos armados.

Hay que enfocar las medidas de aplicación a largo plazo. Dada la complejidad de las tareas en tiempo de paz y durante un conflicto armado, no es fácil establecer un orden de preferencias para la debida aplicación del derecho internacional humanitario. No se pueden satisfacer todas las exigencias al mismo tiempo. Por lo tanto, es preciso determinar cuáles son prioritarias.

Volvamos al ejemplo de mi país: actualmente, se están realizando esfuerzos particulares para preparar una nueva edición de ordenanzas relativas al derecho internacional humanitario para el Ejército Federal.¹⁷ Estamos preparando una recopilación de documentos internacionales pertinentes con observaciones y una tabla de materias.

¹⁶ *Neue Zeitschrift für Wehrrecht y Humanitäres Völkerrecht — Informationsschriften*

¹⁷ *Zentrale Dienstvorschrift 15 — ZDv 15 — Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten* (en preparación); 15/1 — *Grundsätze*; 15/2 — *Handbuch*; 15/3 — *Textsammlung*; 15/4 — *Sammlung von Fällen mit Lösungen*.

Asimismo, estamos redactando el borrador de un manual sobre el derecho internacional humanitario que será efectivamente la primera descripción completa, precisa y moderna que se publique sobre este tema en alemán. Es necesario publicar ordenanzas militares sobre el derecho internacional humanitario y darlas a conocer más allá de los círculos militares. De hecho, el manual alemán se está preparando con la ayuda externa de universidades y de expertos de la Cruz Roja. Una versión inglesa del borrador nos será muy útil para consultar también a los aliados y amigos que quieran prestarnos ayuda. Los resultados de todas estas consultas se tendrán en cuenta al redactar el texto final. Una versión resumida del manual y la descripción de una serie de casos, con sus respectivas soluciones, completarán las nuevas ordenanzas.

Entre las medidas de aplicación que todavía quedan por adoptar, figuran las referentes al *señalamiento* de obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (PA I 56), así como de bienes culturales. En cuanto a este punto, todavía se trata de armonizar las diferencias en la aplicación resultantes de nuestro sistema federal. Asimismo, es preciso tomar decisiones sobre el *estatuto del personal civil* que desempeña tareas militares, así como sobre la preparación de las *notificaciones* necesarias acerca del estatuto del personal, sobre el reconocimiento de sociedades de socorro y de organizaciones humanitarias (I 26) y sobre los barcos hospitales militares (II 22). La protección de *helicópteros «de búsqueda y rescate»* plantea un problema práctico, ya que los ejércitos los utilizan también como medios de reconocimiento, y no solamente con fines humanitarios; este problema se da en la mayoría de los ejércitos del mundo. La protección *ad hoc* de los *helicópteros «de búsqueda y rescate»* durante conflictos armados parece ser lo suficientemente importante, como para que un día se aborde a nivel internacional. Lo mismo cabe decir con respecto a distintas medidas de aplicación que difícilmente se pueden promover sin una colaboración internacional. Una parte considerable de la formación de asesores jurídicos en las fuerzas armadas se basa ya en intercambios internacionales. Con especial agradecimiento hay que mencionar a este respecto los utilísimos cursillos que organiza el Instituto Internacional de Derecho Humanitario. En los cursos que organizamos en Alemania también acogemos a participantes y docentes extranjeros. De este modo, podemos beneficiarnos de la colaboración internacional también en nuestro propio país.

Existen otras actividades en caso de crisis o de guerra que ya se han de analizar y planificar en tiempo de paz, como son: la asignación de *zonas sanitarias* (I 23 y anexo) y de *zonas de seguridad* (IV 14 y

anexo), la *protección de los bienes culturales*, sobre todo en refugios para salvaguardar los bienes culturales muebles durante los conflictos armados (Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales, art. 8) y la organización de un *servicio de búsqueda* en conexión con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja (III 122; IV 136). En la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Resolución XVI), se instó a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra a que tomen, ya en tiempo de paz, las medidas necesarias para constituir Oficinas nacionales de Información, a fin de que puedan desempeñar su cometido lo antes posible, si estallase un conflicto armado. La labor de planificación a este respecto en Alemania es todavía incompleta. Debemos aprovechar la experiencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, e introducir técnicas modernas de información, que no sólo contribuirán a reducir la mano de obra y los gastos presupuestarios, sino también a estandarizar las informaciones y, por lo tanto, a realizar un trabajo más eficaz. Un pequeño sistema móvil y unos cuantos expertos calificados que lo atiendan pueden ser de gran utilidad a la hora de prestar ayuda en conflictos armados. Puede que esta propuesta parezca demasiado prosaica, pero debería, no obstante, estudiarse si los países industrializados, en interés de la protección humanitaria, no deberían ofrecer su ayuda en este ámbito a países involucrados en conflictos duraderos o a las víctimas de catástrofes.

Por último, también es preciso hallar soluciones a diversas *cuestiones jurídicas* en colaboración con los Ministerios y autoridades competentes, fuerzas armadas y organizaciones aliadas, etc., v.g., *normas sobre el combate* (PA I 87).

Aunque es verdad que el cumplimiento de las obligaciones del derecho internacional es un cometido estatal, ello no excluye que los esfuerzos que se realizan bajo los auspicios de las organizaciones internacionales tengan mejor acogida, en todo caso por parte de los servicios y expertos competentes. No obstante, existen asimismo problemas y deficiencias en cuanto a la eficacia del apoyo estatal, o la ausencia del mismo. Mientras no se disponga de un sistema eficaz de Potencias Protectoras y/o Potencias protectoras sustitutas, la Comisión Internacional de Encuesta —que entretanto se ha logrado constituir formalmente— podría actuar, de conformidad con el artículo 90 del Protocolo adicional I, como fuerza de disuasión contra las violaciones del derecho internacional humanitario. Considero que es un deber prioritario hacer todo lo posible en este sentido, de modo que aumenten la participación y el respaldo de cara a este nuevo sistema, y que se desarrollen nuevas ideas respecto a su funcionamiento basado en investigaciones y buenos oficios, según lo estipulado en el artículo 90,

párrafos 2 c y d. Sería útil que la Comisión establezca cuanto antes su propio Reglamento y que lo publique, aunque no se prevea que en un futuro próximo vaya a aplicarse en un caso práctico.¹⁸

Del Comité Internacional de la Cruz Roja —cuyo cometido de recopilar y evaluar informaciones sobre medidas legislativas y de otro tipo para el respeto del derecho internacional humanitario, así como de elaborar informes periódicos sobre las correspondientes medidas, ha sido renovado expresamente en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja (resolución V)— se espera obtener no sólo un resumen general de los progresos y problemas actuales en el ámbito del cumplimiento de las normas, sino también algunas pautas y propuestas para la futura labor, que el Movimiento de la Cruz Roja debería adoptar. Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra han de aceptar este desafío y respaldar plenamente las medidas necesarias.

Otra manera de garantizar el «respeto de los derechos humanos en los conflictos armados» se puede hallar claramente en los organismos de las Naciones Unidas que llevan ya muchos años desempeñando este cometido y que deberían destacar este asunto como parte esencial de sus actividades en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional (1990- 99).¹⁹

Finalmente, se podría alentar a las Naciones Unidas a proporcionar al Gobierno suizo, depositario de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales, informaciones sobre leyes nacionales y otras normas, así como sobre otras clases de actividades relacionadas con la aplicación del derecho internacional humanitario. Los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales (I 48; II 49; III 128; IV 145; PA I 84) estipulan que las Altas Partes contratantes se comunicarán por mediación del Gobierno suizo y, en su caso, por mediación de Potencias protectoras, no solamente sus traducciones oficiales de los

¹⁸ J. Ashley Roach, *Fact-Finding Commission Under Article 90: Criteria for Implementation*, presentado en la XV Mesa Redonda sobre Problemas Actuales del Derecho Internacional Humanitario (San Remo, 4-8 de septiembre de 1990). Véase también su artículo: «La Comisión Internacional de Encuesta — Artículo 90 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949» en este número de la *Revista*, pp. 179-203.

¹⁹ La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo en la Resolución 1990/66 (7 de marzo de 1990) sobre *el respeto de los derechos humanos en conflictos armados* un llamamiento a todos los Gobiernos para que se esfuercen en proporcionar a todos los miembros de los servicios de seguridad y de las fuerzas armadas, así como a las autoridades ejecutivas, una formación en el ámbito de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en conflictos armados. Se solicitó asimismo a todos los Gobiernos informaciones acerca de la formación de este tipo que se proporciona a los miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas. El informe sobre las respuestas recibidas se presentará a la Subcomisión en su 42ª reunión.

Convenios y Protocolos, sino también las leyes y reglamentos que adopten para garantizar su aplicación. En lo que se refiere a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de bienes culturales, este tipo de información se puede dirigir a la UNESCO.

Las actividades desarrolladas en todos estos foros sólo son útiles si se planifican y se coordinan debidamente. Para facilitar dicha coordinación, es preciso invitar a los Estados a prestar su ayuda al Comité Internacional de la Cruz Roja mediante consejos, informaciones e informes sobre actividades pertinentes y cuando éste lo solicite.

Dado que la aplicación con éxito del derecho internacional humanitario depende en gran medida de la colaboración internacional, se debería aprovechar la próxima XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja como foro principal para intercambiar informaciones e ideas, así como para evaluar los problemas actuales y las propuestas para desarrollar la labor de aplicación.²⁰

IV. Conclusiones

Las frecuentes violaciones de los principios humanitarios y la ignorancia, a nivel mundial, de su contenido, de sus problemas y de sus limitaciones han dificultado considerablemente la aceptación de esta rama del derecho internacional público. Asimismo, es probable que la complejidad y el carácter técnico de algunas medidas de aplicación hayan entorpecido una asimilación suficiente de dichas normas. Este tipo de problemas de motivación y de aceptación solamente se podrán solucionar mediante esfuerzos comunes y una continua colaboración internacional.

No hay que buscar soluciones convincentes en los esfuerzos aislados de los especialistas: una actitud apropiada ante la protección de las víctimas de conflictos armados requiere un planteamiento global, abierto a otros problemas humanitarios, como el crecimiento demográfico, los peligros medioambientales, las tensiones internas, el hambre, los movimientos de refugiados, el terrorismo, la toxicomanía, la explotación por empresas transnacionales.²¹ A los hombres, mujeres

²⁰ Bosko Jakovljević, *Ensuring Observance of International Humanitarian Law: The International Conference of the Red Cross and Red Crescent and the Implementation of International Humanitarian Law*, presentado en la XV Mesa Redonda sobre Problemas Actuales del Derecho Internacional Humanitario (San Remo, 4-8 de septiembre de 1990).

²¹ Cf.: *Winning the Human Race. The Report of the Independent Commission on International Humanitarian Issues*, prólogo por Sadruddin Aga Khan y Hassan bin Talal, Londres/Nueva Jersey, 1988.

y niños que padecen los efectos de las armas, del hambre o del destierro les importa poco si la causa de su sufrimiento se denomina guerra, terrorismo, represión política o catástrofe natural. Por otro lado, la variedad y el alcance de los desafíos actuales acentúan la conciencia de la necesidad de tareas concretas.

En todas estas situaciones es preciso abordar los problemas de organización con concentración y planteamientos integrales. Es sabido, por ejemplo, que incluso grandes organizaciones tienen que limitar el tiempo de formación y de perfeccionamiento por problemas presupuestarios. Sólo cabe esperar que se introduzca un número limitado de lecciones sobre derecho internacional humanitario en los programas de instrucción de las fuerzas armadas. No obstante, la participación de un asesor jurídico a la hora de analizar planes de operaciones puede contribuir, por ejemplo, a que se alcance, incluso a corto plazo, una mayor proporción de conciencia jurídica.

Los planes de acción y las listas de prioridades para la aplicación del derecho humanitario internacional no se pueden elaborar unilateralmente, sino que han de ser el fruto de esfuerzos internacionales comunes. Esta colaboración hará que, incluso en tiempo de paz, se perciba mejor la importancia de esta rama del derecho. Respecto a ello, hay que destacar igualmente tanto la trascendencia práctica que tiene la colaboración humanitaria para las relaciones bilaterales, como su importancia para fortalecer los derechos humanos como parte de un patrimonio cultural común. Los esfuerzos serios por aplicar el derecho internacional humanitario pueden fomentar la confianza recíproca.

Dieter Fleck

El **doctor Dieter Fleck** es miembro del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, así como del Consejo Directivo de la Sociedad Internacional de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra de Bruselas, y ocupa en Bonn el cargo de director del Servicio de Derecho Internacional del Ministerio alemán de Defensa. Las opiniones expuestas en este artículo son de carácter personal y no reflejan necesariamente las posiciones del Gobierno alemán.