

Medidas que pueden tomar los Estados para cumplir su obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario

por Umesh Palwankar

Introducción

El presente estudio versa sobre un aspecto específico de la cuestión general de encontrar los medios y la manera de aumentar el respeto del derecho internacional humanitario, en particular de que se cumpla la obligación de hacer respetar ese derecho, como se estipula en el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y en su Protocolo adicional I de 1977. Se parte de la premisa de que nadie discute la interpretación del artículo 1 común, en el sentido de que la obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario implica que cada Alta Parte Contratante debe tomar medidas respecto a cualquier otra Alta Parte Contratante que no respete ese derecho. Por consiguiente, en este estudio no se aborda esta cuestión, sino que más bien se determinan y comentan brevemente varios tipos de medidas que los Estados pueden tomar para cumplir su obligación de hacer respetar ese derecho. Los ejemplos citados en relación con las diferentes medidas son únicamente ilustrativos, y no deben en modo alguno considerarse como un juicio del autor en cuanto a su justificación a la luz de las circunstancias en que fueron tomadas.

Original: inglés.

Observaciones generales

La principal finalidad de este estudio es determinar, clasificar y examinar brevemente algunos aspectos jurídicos de las medidas tomadas por los Estados, en diferentes contextos, a fin de hacer respetar el derecho internacional en general y, tomando esto como base, elaborar una lista de las medidas que los Estados podrían tomar, si procede, a fin de cumplir su obligación en virtud del artículo 1 común.

Por consiguiente, no se examina detenidamente la verdadera índole jurídica de la obligación de hacer respetar ese derecho¹. Hay que señalar no obstante que, debido a la ratificación casi universal de los Convenios de Ginebra y al número cada vez mayor de Estados Partes en sus Protocolos adicionales, así como a la trascendencia de los principios humanitarios y, por lo tanto, a la índole *erga omnes* de la obligación de respetarlos², todos los Estados tienen derecho a asegurarse de que todos los demás Estados respetan el derecho humanitario consuetudinario, y todos los Estados Partes tienen la obligación de hacerlo, según los términos estrictos de los Convenios y del Protocolo I, respecto a cualquier otro Estado Parte en esos instrumentos³.

¹ Para un análisis de esta índole, v., entre otros, Luigi Condorelli y Laurence Boisson de Chazournes, «Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats 'de respecter et faire respecter' le droit international humanitaire en toutes circonstances» en Christophe Swinarski (red.), *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles* en honor a Jean Pictet, Ginebra-La Haya, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 17-36; Nicolas Levrat, «Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties Contractantes de 'faire respecter' les Conventions humanitaires» en Frits Kalshoven e Yves Sandoz (reds.), *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 263-296.

² «...puesto que dicha obligación no sólo dimana de los Convenios mismos, sino también de los principios generales del derecho humanitario, de los que los Convenios son solo una expresión específica». *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, *ICJ Reports*, 1986, párr. 220. En el asunto de *Barcelona Traction*, la CIJ señaló que las obligaciones de los Estados para con el conjunto de la comunidad internacional pueden imponerse en virtud de instrumentos internacionales de una índole universal o casi universal, y que puede considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en cumplirlas. *Barcelona Traction Light and Power Company, Limited*, Judgment, *ICJ Reports*, 1970, párrs. 33 y 34.

³ V. asimismo la resolución XXIII de la *Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, 1968*, en la que se pone de relieve que la obligación de hacer respetar los Convenios incumbe incluso a los Estados que no están directamente implicados en un conflicto armado. Cabe observar asimismo que no ha habido reservas o declaraciones interpretativas referentes al artículo I. Tampoco impugnó ningún Estado la validez de los llamamientos relativos al conflicto entre Irak e Irán que, basándose en ese artículo, hizo el CICR, en 1983 y 1984, a todos los Estados Partes en los Convenios. Además, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se han referido

El artículo 1 común impone a las Altas Partes Contratantes la obligación de actuar, pero no se especifica ninguna línea de acción concreta. No se da indicación alguna de la manera en que pueden hacer respetar el derecho internacional humanitario. Es, en primer lugar, para colmar esta laguna por lo que deben determinarse posibles medios lícitos. Otra razón para hacerlo es que, para mejorar la aplicación del derecho internacional humanitario, especialmente en el contexto del artículo 1, es necesario salirse del marco del derecho internacional humanitario mismo y examinar otras opciones, como la «diplomacia humanitaria», que concierne principalmente a los Estados y a las Naciones Unidas. Por supuesto, en este contexto particular, la acción humanitaria resulta entonces implicada en la política, pero la responsabilidad, tanto individual como colectiva, que se estipula en el artículo 1 es precisamente de los Estados, lo que también implica necesariamente la política.

Dicho esto, conviene señalar que este estudio se centra en medidas que permitan que los Estados «hagan respetar» el derecho internacional humanitario por otros Estados, en el sentido de **restablecer el respeto** del derecho internacional humanitario por parte de Estados que lo violan⁴. Sin embargo, debe recordarse que los Estados también pueden cumplir su obligación de garantizar ese respeto tomando medidas destinadas a ayudar a otros Estados a respetar el derecho, especialmente en tiempo de paz (y, eventualmente, en situaciones de conflicto armado de larga duración). Esas medidas podrían ser, por ejemplo: poner a disposición asesores jurídicos para que ayuden a desarrollar o a adaptar la legislación nacional y los códigos penales a fin de que se aplique eficazmente el derecho internacional humanitario, así como para que formen a asesores jurídicos en las fuerzas armadas; enseñar el derecho internacional humanitario como parte de una forma de cooperación

a la obligación dimanante del artículo 1, como hizo, por ejemplo, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 681 del 20 de diciembre de 1990, relativa a los territorios árabes ocupados por Israel, en cuyo párrafo 5 hace un llamamiento a las Altas Partes Contratantes en el IV Convenio de Ginebra «...que se aseguren de que Israel, la Potencia ocupante, acate las obligaciones que le incumben con arreglo al Convenio, de conformidad con su art. 1»; y la Asamblea General, en su Resolución 45/69 del 6 de diciembre de 1990, relativa al levantamiento (*intifada*) del pueblo palestino, exhorta asimismo a todos los Estados Partes en el IV Convenio a que, de conformidad con la obligación contraída según el art. 1 (párr. 3), adopten medidas apropiadas para que Israel respete el Convenio.

⁴ Como señalan L. Condorelli y L. Boisson de Chazournes, este aspecto (con respecto a otros Estados) de la obligación de «hacer respetar» se relaciona con lo que se solicita a los Estados en los casos de violaciones del derecho humanitario atribuibles a otro Estado. V. más arriba la n. 1, p. 26.

militar; llevar a cabo seminarios zonales y mundiales con la participación de los Estados, a fin de examinar los problemas específicos asociados al respeto debido al derecho internacional humanitario y ayudar a elaborar y a poner al día bancos zonales de datos (o un único banco mundial de datos) sobre los diferentes aspectos relacionados con las medidas nacionales y su aplicación, que sean accesibles a cualquier Estado que necesite información.

Las posibles medidas jurídicamente lícitas para que terceras partes, es decir, Estados que no son parte en un conflicto armado internacional o no internacional, hagan respetar el derecho internacional, si se viola este derecho, pueden clasificarse en cuatro amplias categorías. La primera incluye *medidas para ejercer presión diplomática*. La segunda, *medidas coercitivas* que pueden tomar los Estados mismos. La tercera, acciones que pueden emprender los Estados en *cooperación con organizaciones internacionales*. La cuarta categoría es diferente a estas tres, porque no se refiere a medidas destinadas a restablecer el respeto del derecho internacional por un Estado que lo viola, sino más bien al aspecto de la obligación de hacerlo respetar, que impone a los Estados el deber, al menos moral, de contribuir a las acciones asistenciales que se emprendan de conformidad con el derecho internacional humanitario. En este caso, deben considerarse estas medidas como *contribuciones a los esfuerzos humanitarios*.

Por último, al menos por lo que atañe al derecho internacional humanitario, cabe observar que, según los términos del artículo 1 («en todas las circunstancias»), es decir, siempre que es aplicable el derecho internacional humanitario) y en virtud del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, la obligación de hacerlos respetar se refiere tanto a los conflictos internacionales como a los no internacionales.

Medidas para ejercer presión diplomática

En general, estas medidas no plantean problema alguno desde el punto de vista jurídico. Pueden ser, más o menos, las cinco siguientes:

- a) ***Enérgicas y repetidas protestas presentadas por el mayor número posible de Partes a los embajadores que representan al Estado en cuestión en los respectivos países y, a la inversa, por los representantes de esas Partes acreditados ante el Gobierno de dicho Estado.***

b) Denuncia pública, efectuada por una o más Partes y/o una organización zonal especialmente influyente, de la violación del derecho internacional humanitario.

Un ejemplo sería la declaración hecha por los Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad, el 20 de diciembre de 1990, referente a la deportación de personas civiles palestinas de los territorios ocupados: «Consideramos que dichas deportaciones son una violación del IV Convenio de Ginebra... Instamos encarecidamente al Gobierno de Israel a que suspenda, inmediata y permanentemente, las deportaciones, y a que observe todas las disposiciones del IV Convenio de Ginebra en todos los territorios que mantiene ocupados desde el 5 de junio de 1967» (S/PV.2970 Part. II, 2). De la misma manera, la Resolución/5038/ES, aprobada por el Consejo de la Liga de Estados Árabes en sesión extraordinaria (El Cairo, 30-31 de agosto de 1990), condena, en el párrafo 1, «...la violación por las autoridades irakíes de las disposiciones del derecho internacional humanitario relativas al trato debido a las personas civiles, en el territorio kuwaití bajo ocupación irakí».

c) Presión diplomática sobre el autor de la violación por medio de intermediarios.

Por ejemplo, las medidas que tomó Suiza para persuadir a la URSS, a China y a Francia a ejercer presión sobre los Estados árabes en el asunto de Zerka, cuando tres aviones civiles fueron secuestrados, el año 1970, por movimientos palestinos.

d) Recurso de un Estado a la Comisión Internacional de Encuesta (artículo 90, Protocolo adicional I) para denunciar a otro Estado, si han aceptado la competencia de la Comisión.

De hecho, el mero anuncio por un Estado que ha declarado aceptar la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta de su deseo de recurrir a este órgano, aunque el Estado contra el cual se solicita una encuesta no haya declarado su aceptación, puede ser útil para inducir a éste a aceptar, al menos sobre una base *ad hoc*, la competencia de la Comisión y/o a tomar medidas para que cesen las constantes violaciones del derecho internacional humanitario. Los Estados podrían lamentar públicamente un rechazo.

Medidas coercitivas que pueden tomar los propios Estados

La lista que se detalla más adelante de medidas que pueden tomar los Estados incluye sólo aquellas que son jurídicamente lícitas según el derecho internacional; por lo tanto, no figura en ella la intervención armada emprendida unilateralmente por un Estado o un grupo de Estados, es decir, sin referencia alguna a un tratado o a una costumbre, puesto que tal intervención no está permitida por el derecho internacional público y ninguna intervención armada puede basarse en el derecho internacional humanitario⁵.

A este respecto, es útil examinar brevemente la legalidad, en el derecho internacional, de la toma de medidas coercitivas (aunque no sean armadas) por un Estado contra otro. La práctica demuestra que los Estados recurren a una amplia gama de dichas medidas a fin de ejercer presión sobre otros Estados como represalia por un acto cometido por el Estado contra el cual se toman. Estas medidas pueden agruparse en dos amplias categorías: retorsión y represalias no armadas.

La **retorsión** se refiere a los actos inamistosos, e incluso perjudiciales, aunque intrínsecamente legales, en respuesta a un acto anterior que también puede ser inamistoso, pero ilícito o ilegal a nivel internacional.

Las **represalias** son actos ilegales por su índole misma, pero excepcionalmente justificables cuando el Estado contra el cual se aplican ha cometido antes un acto ilegal. Por eso, la Comisión de Derecho Inter-

⁵ Yves Sandoz, en «L'intervention humanitaire, le droit international humanitaire et le CICR»: «Por supuesto, sería impensable que el derecho internacional humanitario, cuya filosofía es no relacionar su aplicación con el *jus ad bellum*, se convierta en un pretexto para la intervención armada». *Annals of International Medical Law*, nº 33, 1986, p. 47. V. asimismo los párrafos introductorios 2 y 4 del Preámbulo del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra. Por lo que atañe al respeto de los derechos humanos, «el recurso a la fuerza no puede ser el método adecuado para controlar o garantizar ese respeto». Judgment, Nicaragua v. United States of America, *ICJ Reports*, 1986, párr. 268. Para una visión general —acompañada de numerosas referencias— de la prohibición del recurso a la fuerza en el derecho internacional, v. Comisión de Derecho Internacional: *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Capítulo X.A. «La prohibición de la Fuerza» (Doc. A/CN.4/440/Add. 1, 14 de junio de 1991).

Hay que señalar aquí que la inadmisibilidad del empleo de la fuerza por los Estados se limita a las acciones unilaterales (art. 2, párr. 4, de la Carta de las Naciones Unidas) y, por lo tanto, no concierne a los casos en que las Naciones Unidas intervienen, según los arts. 42 y 43, párr. 1, de la Carta. Tampoco se aplica al derecho de defensa individual o colectiva (art. 51 de la Carta).

nacional, que emplea el término «contramedidas» para designar estos actos, considera que la ilegalidad inicial es una circunstancia que excluye la ilegalidad de la respuesta⁶.

La *legalidad de las medidas mismas*⁷, especialmente por lo que atañe a su contenido y a su aplicación, se determina no sólo según los límites dictados por las exigencias de civilización y de humanidad, sino también según su finalidad. Ésta no es castigar —nos referimos a las contramedidas, no a las sanciones— o lograr una compensación, sino únicamente obligar al Estado responsable de vulnerar el derecho a que deje de hacerlo, causándole un perjuicio, y disuadiéndolo de repetir la misma violación en el futuro. Así pues, para observar la legalidad, las medidas coercitivas deben:

- aplicarse contra el Estado responsable por el acto ilegal mismo;
- ir precedidas de una advertencia al Estado en cuestión, pidiéndole que ponga término a dicho acto o actos;

⁶ «La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación de ese Estado para con otro Estado quedará excluida si el hecho constituye una medida legítima según el derecho internacional contra ese otro Estado, a consecuencia de un hecho internacionalmente ilícito de ese otro Estado» (CDI Artículo 30 sobre la responsabilidad de los Estados), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1979, vol. II, p. 138. En cuanto a la expiración de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación, v. el art. 60, párr. 1-4, de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. V. asimismo el laudo arbitral en el asunto relativo al Acuerdo sobre el Servicio Aéreo del 27 de marzo de 1946 entre los Estados Unidos de América y Francia, decisión del 9 de diciembre de 1978, párr. 81. «Si se plantea una situación en que, según un Estado, otro Estado viola una obligación internacional, el primero tiene derecho, dentro de los límites fijados por las normas generales del derecho internacional relativas al recurso a la fuerza armada, a afirmar sus derechos recurriendo a contramedidas». *Report of Arbitral Awards*, vol. XVIII, p. 417. Para un estudio exhaustivo, v. Fritz Kalshoven, *Belligerent Reprisals*, Leyden, Sijthoff y Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1971, 389 pp.

⁷ Esto se refiere principalmente a las represalias. En cuanto a la jurisprudencia relativa a la legalidad de las represalias, v. los asuntos «Naulilaa» y «Lysne», laudos arbitrales del 31 de julio de 1928 y del 30 de junio de 1930, respectivamente, *Report of Arbitral Awards*, vol. II, p. 1025 y p. 1056. Sin embargo, las consideraciones que figuran a continuación también se aplican, por analogía, a las medidas de retorsión que, aunque intrínsecamente legales, no deben sobrepasar los límites de la legalidad. Por ejemplo, deben aplicarse respetando el principio de proporcionalidad respecto del objetivo perseguido. No puede recurrirse a ellas para otra finalidad que no sea poner término al acto ilegal que las motivó. Sin embargo, ni la práctica ni la jurisprudencia dan indicaciones claras de los límites de la legalidad de la retorsión. Para más detalles sobre la legalidad y las subsiguientes consideraciones con respecto a la retorsión y a las contramedidas, v. Comisión de Derecho Internacional: *Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados*, cap. I.C «La Retorsión» (Doc. A/CN.4/440, 10 de junio de 1991), y *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, cap. V. «Contramedidas prohibidas» (Doc. A/CN.4/444/Add. 1, 25 de mayo de 1992).

- ser proporcionales; todas las medidas que no guarden proporción con el acto que las motivó serían excesivas y, por consiguiente, ilegales;
- aplicarse respetando los principios humanitarios fundamentales, estipulados en el derecho internacional público y en el derecho internacional humanitario, según los cuales tales medidas están prohibidas contra ciertas categorías de personas⁸;
- ser temporales; por consiguiente, deberán cesar tan pronto como termine la violación del derecho por el Estado en cuestión⁹.

Posibles medidas de retorsión

a) *Expulsión de diplomáticos:*

Por ejemplo, en el asunto de los rehenes en la Embajada de Estados Unidos en Teherán (1979-1980), Estados Unidos expulsó a algunos miembros del personal diplomático iraní residentes en Washington.

⁸ De conformidad, con el art. 60, párr. 5 entre otros, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Además, en el párr. 4 del mismo artículo, se hace una reserva por lo que atañe a las disposiciones específicas de cada tratado aplicable en caso de violación. En cuanto al derecho internacional humanitario, la prohibición de ciertas medidas contra personas protegidas figura en los arts. 46, 47, 13(3) y 33(3), respectivamente, de los cuatro Convenios de Ginebra, y en algunos artículos del Protocolo adicional I, así como los arts. 20, 51(6), 54(4). V. asimismo Comisión de Derecho Internacional, *Cuarto informe sobre la responsabilidad de los Estados*, cap. V.C. «Las contramedidas y el respeto de los derechos humanos» (A/CN.4/444/Add. 1, 25 de mayo de 1992), en el que el relator observa que «Las limitaciones humanitarias al derecho de adoptar unilateralmente medidas como reacción contra un hecho internacionalmente ilícito, (...) han adquirido en esta época, (...) un grado de coerción que solo le cede en importancia a la proscripción del uso de la fuerza» (párr. 78). Uno de los ejemplos que da para apoyar su observación es el bloqueo total de las relaciones comerciales con Libia, declarado en 1986 por los Estados Unidos, por el cual se prohibía la exportación a Libia de «cualesquiera mercancías, tecnología o servicios de los Estados Unidos, salvo publicaciones y donaciones de artículos destinados a aliviar los sufrimientos humanos, como alimentos, vestidos, medicinas y suministros médicos destinados estrictamente a fines médicos» (párr. 79).

⁹ Esta condición debe también interpretarse a la luz de la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, del 21 de diciembre de 1965, sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía, así como de la Resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970, relativa a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Ambas resoluciones condenan claramente el recurso por los Estados a la fuerza económica y política como medida de coacción contra otro Estado para que éste subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier índole.

b) Ruptura de las relaciones diplomáticas:

Poco después de tomar la decisión antes mencionada, Estados Unidos rompió las relaciones diplomáticas con Irán.

c) Interrupción de negociaciones diplomáticas en curso o negativa a ratificar acuerdos ya firmados:

Tras la invasión de Afganistán (1979), el Senado estadounidense se negó a examinar los acuerdos SALT II, firmados por la URSS y los Estados Unidos.

d) No renovación de privilegios o acuerdos comerciales:

Estados Unidos decidió, en 1981, no renovar su acuerdo marítimo bilateral con la URSS e introdujo, a partir de enero de 1982, restricciones a la admisión de embarcaciones de la URSS en puertos estadounidenses, tras la represión en Polonia.

e) Reducción o suspensión de la ayuda pública al Estado en cuestión:

Como reacción ante la matanza que perpetró la milicia y otras violaciones de los derechos humanos en Surinam, los Países Bajos suspendieron, en diciembre de 1982, la aplicación de un programa de ayuda, de una duración de 10 a 15 años, en favor de ese país.

Posibles represalias no armadas

Se incluyen en esta categoría las medidas para ejercer presión económica¹⁰. La finalidad es obstaculizar las relaciones económicas y financieras normales, sea no respetando acuerdos vigentes sea tomando decisiones que van en contra de las normas que rigen esas relaciones.

¹⁰ Esta expresión parece ser la más apropiada para cubrir toda la gama de dichas medidas, en lugar de emplear términos más restrictivos, como «embargo», que se refiere estrictamente a las exportaciones, o «boicot», que solo se refiere a las importaciones.

a) *Restricciones y/o prohibición del comercio de armas, de transferencia de tecnología militar y de cooperación científica.*

La Comunidad Europea tomó, el 4 de agosto de 1990, una serie de decisiones contra Irak, que incluía, entre otras, un embargo sobre la venta de armas y otro material militar, así como la suspensión de toda cooperación técnica y científica.

b) *Restricciones de las exportaciones y/o de las importaciones del Estado que comete las violaciones; prohibición total de las relaciones comerciales.*

Tras la invasión de Afganistán (1979), Estados Unidos decretó un embargo sobre los cereales contra la URSS; durante el conflicto de las Malvinas/Falklands (1982), la Comunidad Europea impuso una prohibición total a las importaciones de Argentina; Estados Unidos suspendió, en 1978, las relaciones comerciales con Uganda como respuesta a las violaciones de los derechos humanos.

c) *Prohibición de inversiones:*

Francia impuso, en 1985, una prohibición sobre todas las nuevas inversiones en Sudáfrica, tras una intensificación de la represión relacionada con el *apartheid*.

d) *Congelación de capitales.*

La Comunidad Europea decidió congelar los haberes irakíes en el territorio de los Estados miembros (4 de agosto de 1990).

e) *Suspensión de acuerdos sobre el transporte aéreo (o de otra índole):*

Estados Unidos suspendió, el 26 de diciembre de 1981, el acuerdo sobre el transporte aéreo entre Polonia y Estados Unidos, tras la represión por parte del Gobierno polaco contra el movimiento Solidaridad.

Medidas en cooperación con organizaciones internacionales

Organizaciones zonales

Además de las decisiones relativas a la toma de medidas para ejercer presión económica, como las que se acaban de mencionar, algunos

organismos zonales, especialmente los concernidos por los derechos humanos, pueden ayudar con otras medidas a promover el respeto tanto de los derechos humanos como del derecho internacional humanitario¹¹. Así lo hicieron la Comisión Europea y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En 1967, los Gobiernos de Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos denunciaron al Gobierno de Grecia ante la Comisión Europea, acusándolo de violaciones contra el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Como el caso no fue sometido a la Corte, el Comité de Ministros tomó una decisión.

Las dos Comisiones antes mencionadas efectuaron asimismo indagaciones sobre el terreno y mantuvieron entrevistas privadas con detenidos: la Comisión Europea en Turquía (1986) y la Comisión Interamericana durante la guerra civil en la República Dominicana (1965).

Naciones Unidas

Como se señaló al comienzo¹², el hecho de imponer, en virtud del artículo 1, una obligación a los Estados, inevitablemente implica la política. Uno de los más importantes medios de que disponen los Estados, a nivel internacional, es precisamente la Organización de las Naciones Unidas. Además, cualquier tentativa efectiva por un Estado para hacer respetar el derecho internacional humanitario, especialmente en el caso de violaciones masivas, sería difícil, si no imposible, sin el apoyo político de la comunidad de los Estados y, actualmente, las Naciones Unidas son el medio más ampliamente utilizado para obtener dicho apoyo; lo que se reconoce implícitamente en el artículo 89 del Protocolo adicional I, cuya disposición es la siguiente: «En situaciones de violaciones graves de los Convenios o del presente Protocolo, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

¹¹ V. al respecto Dietrich Schindler, «El Comité Internacional de la Cruz Roja y los derechos humanos», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero de 1979, nº 31, pp. 3-15.

¹² V. las observaciones generales después de la introducción.

Los diferentes tipos de medidas que los Estados pueden tomar en cooperación con las Naciones Unidas¹³ son las siguientes:

Medidas decididas por el Consejo de Seguridad

a) Contramedidas no armadas

En el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas se menciona una serie de medidas que el Consejo de Seguridad puede decidir tomar si determina la existencia de una de las tres situaciones a las que se refiere el artículo 39, es decir, toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Sin embargo, un análisis de la práctica actual pone de relieve cierta renuencia y un enfoque empírico por parte del Consejo de Seguridad, que no siempre ha considerado necesario referirse expresamente a los artículos en que se basa él mismo o declarar formalmente en el preámbulo o en la parte dispositiva de una resolución si la situación en cuestión corresponde a una de las tres mencionadas en el artículo 39¹⁴. Por consiguiente, cuando el Consejo de Seguridad se sitúa en el contexto del Capítulo VII de la Carta, reconoce implícitamente que existe una de las tres situaciones enumeradas en el artículo 39. Además, dentro de su ámbito de competencia, el Consejo de Seguridad tiene una gran libertad para catalogar las situaciones, y «...es muy difícil encontrar una línea de conducta común en las diferentes resoluciones que permita una clasificación coherente de las diferentes situaciones enumeradas en el artículo 39»¹⁵. Por ejemplo, en la resolución 688 del 5 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad consideró que los actos de represión contra la población civil irakí en las regiones pobladas por kurdos ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región (párrafo 1).

Las medidas que no implican el uso de la fuerza armada, citadas en el artículo 41 son: la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas,

¹³ V. asimismo estudio reciente sobre este aspecto y temas relacionados de Hans-Peter Gasser, «Ensuring respect for the Geneva Conventions and Protocols: The role of Third States and the United Nations», en Hazel Fox y Michael M. Meyer (dirs.), *Armed Conflict and the New Law*, vol. II «Effecting Compliance», Londres, The British Institute of International and Comparative Law, 1993, pp. 15-49.

¹⁴ *La Charte des Nations Unies: Commentaires article par article*, Jean-Pierre Cot y Alain Pellet (dir.), París/Bruselas, Economica/Bruylant, 1985, p. 651 y ss.

¹⁵ *Ibid.*, p. 654.

postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Por eso, a partir de 1965, el Consejo de Seguridad aprobó varias decisiones solicitando a los Estados miembros que suspendieran todas las relaciones comerciales con Rodesia Meridional.

b) Empleo de fuerzas armadas

Se acepta generalmente que todas las contramedidas militares tomadas por un Estado son ilegales, y que el único órgano actualmente competente para imponer una sanción que implique el uso de las fuerzas armadas son las Naciones Unidas y, dentro de esta organización, el Consejo de Seguridad¹⁶, en principio. Así pues, los Estados pueden recurrir a la fuerza con la autorización del Consejo de Seguridad, a fin de hacer que un Estado cumpla sus obligaciones de índole internacional.

Un ejemplo típico sería la acción emprendida el 17 de enero de 1991, durante la crisis del Golfo, en cumplimiento de la Resolución 678, del 29 de noviembre de 1990, del Consejo de Seguridad.

Sin embargo, como se ha señalado, el Consejo de Seguridad tiene una gran libertad para decidir qué situaciones ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Por ejemplo, en la Resolución 794, del 3 de diciembre de 1992, se afirmaba que la magnitud de tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbada aún más por los obstáculos que se han venido imponiendo a la distribución de la asistencia humanitaria, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales (párrafo 3 del preámbulo). Por consiguiente, a fin de frenar las violaciones del derecho internacional humanitario, especialmente las trabas deliberadas a la ayuda humanitaria (párrafo 5), el Consejo decidió que la acción debía emprenderse de conformidad con el capítulo VII de la Carta, incluido el recurso a todos los medios necesarios para establecer un entorno de seguridad para las operaciones de socorro humanitario en Somalia (párrafos 7, 8 y 10). Esta decisión se repitió en gran medida, en la Resolución 814 del 26 de marzo de 1993, en la que se utilizó una terminología más o menos similar (título de la sección B y párrafo 14, en especial).

En este contexto, conviene hacer las siguientes observaciones: aunque la acción antes mencionada, para la que se permitía el recurso a la fuerza, fue decidida por el Consejo de Seguridad con miras a garantizar

¹⁶ *Supra* n. 5.

el respeto del derecho internacional humanitario en una situación de conflicto armado (para prestar asistencia humanitaria en este caso), dicha acción se emprendió, en primer lugar, basándose en la Carta de las Naciones Unidas y no en el derecho internacional humanitario y, en segundo lugar, con la **principal** finalidad (y la **única** permitida según el capítulo VII de la Carta) de restablecer (o mantener, según proceda) la paz y la seguridad internacionales. La legalidad del recurso a la fuerza en tales circunstancias se limita estrictamente a esta finalidad y **no dimana** de ninguna norma o disposición del **derecho internacional humanitario**, ni siquiera del artículo 89 del Protocolo adicional I, en el que se solicita a los Estados Partes que actúen, en cooperación con las Naciones Unidas y de conformidad con su Carta, en situaciones de violaciones graves de ese derecho. Esto es así porque el derecho internacional parte de la base de que todo conflicto armado provoca sufrimientos humanos, por lo cual **incluye, precisamente**, un conjunto de normas **para aliviar** esos sufrimientos. Sería incluso lógica y legalmente absurdo deducir que, según ese **mismo derecho, se permite** —aunque solo fuera en casos extremos— recurrir a la fuerza armada¹⁷. Las medidas coactivas **estarían**, por lo tanto, **fuera** del ámbito del derecho internacional humanitario.

Medidas decididas por la Asamblea General

a) Contramedidas implícitamente autorizadas

La Asamblea General puede reconocer, más o menos explícitamente, que un Estado no ha respetado sus obligaciones dimanantes de la Carta, pero sin recomendar a los Estados miembros que tomen contramedidas contra ese Estado.

¹⁷ Por esta razón, el derecho internacional humanitario se aplica **de la misma manera** a todas las partes en situación de conflicto armado e **independientemente** de consideraciones referentes a la **legalidad** del recurso a la fuerza (Declaraciones del CICR acerca de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 47 y 48 períodos de sesiones de la Asamblea General, 1992 y 1993, respectivamente). V. asimismo el «Informe del CICR sobre la protección de las víctimas de la guerra», publicado en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 120, septiembre-octubre de 1993, punto 3.1.3. De hecho, si se considerara que, según el derecho internacional humanitario, se permite el recurso a la fuerza armada a fin de poner término a violaciones de ese derecho, se podría argumentar igualmente que cualquier recurso a la fuerza armada que cumpla las disposiciones del derecho humanitario internacional es «legal», según ese derecho, independientemente de las disposiciones de la Carta. Esto sería absurdo, y es precisamente una de las razones por las que **no debe vincularse en modo alguno** el derecho internacional humanitario y la legalidad del uso de la fuerza.

Por ejemplo, en la Resolución A/RES/ES.6/2, aprobada por la Asamblea General en su sexta reunión de urgencia especial, el 14 de enero de 1980, lamenta profundamente la intervención armada en Afganistán (párrafo 2), pero no hace ninguna alusión a la URSS. En estos casos, nada impide a los Estados tomar contramedidas lícitas.

b) Contramedidas explícitamente recomendadas

La Asamblea General puede recomendar que los miembros —y, algunas veces, incluso otros Estados— aprueben sanciones contra un Estado cuya conducta puede calificarse de contraria a las disposiciones de la Carta.

Un perfecto ejemplo sería la Resolución A/RES/ES/9/1 del 8 de febrero de 1982, aprobada en su noveno período extraordinario de sesiones de emergencia con motivo de la situación en los territorios árabes ocupados. En la resolución se enumera una serie global de medidas aplicables contra Israel: suspensión de la asistencia y de la cooperación en los ámbitos económico, financiero y tecnológico, interrupción de las relaciones diplomáticas, comerciales y culturales [párrafos 12 (c) y (d)], a fin de aislarla completamente en todos los ámbitos (párrafo 13).

c) Además de las resoluciones en que se solicita que los Estados apliquen contramedidas, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el secretario general pueden ser movilizados por los Estados miembros para que hagan declaraciones relativas a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario y para que denuncien violaciones cometidas.

En la Resolución 540 del 31 de octubre de 1983, relativa a la situación entre Irán e Irak, el Consejo de Seguridad expresó su inquietud por los ataques contra la población civil en el Golfo. En ella se condenaban concretamente todas «las violaciones del derecho internacional humanitario y, en particular, de las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 en todos sus aspectos» y se incitaba a «que se ponga fin de inmediato a todas las operaciones militares contra blancos civiles, incluidas ciudades y zonas residenciales» (párrafo 2); en la Resolución 681 del 20 de diciembre de 1990, en el párrafo 4, se subrayaba la aplicabilidad del IV Convenio de Ginebra a todos los territorios ocupados por Israel; la Asamblea General, en la Resolución A/45/172 del 18 de diciembre de 1990, relativa a la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en El Salvador, hacía referencia al derecho internacional humanitario; el secretario general hizo varios lla-

mamientos a Irán e Irak para que liberaran y repatriaran inmediatamente a todos los prisioneros heridos y enfermos (párrafo 40 del informe S/20862 al Consejo de Seguridad, 22 de septiembre 1989).

d) *Los Estados también pueden recurrir a denuncias públicas y confidenciales (en principio, negociaciones discretas), medios previstos por la Comisión de Derechos Humanos, a fin de hacer presión sobre Estados para que respeten el derecho internacional aplicable. Pueden también alentar a la Comisión y a la Subcomisión a que hagan referencia al derecho internacional humanitario.*

Durante las reuniones de 1990, por ejemplo, tanto la Comisión como la Subcomisión se refirieron al derecho internacional humanitario en los asuntos de Afganistán, África meridional, El Salvador e Israel.

e) *Los Estados pueden alentar a las Naciones Unidas a que recurran a los servicios de relatores especiales, encargados de hacer encuestas sobre violaciones concretas del derecho internacional humanitario, tomando como modelo el procedimiento que ya se sigue en el ámbito de los derechos humanos.*

Expertos designados por el secretario general redactaron, en 1984, un informe tras investigar las denuncias de la República Islámica de Irán relativas al empleo de armas químicas (S/16433, 26 de marzo de 1984); la Comisión de Derechos Humanos decidió, en el párrafo 4 de la Resolución 1993/2 A (19 de febrero de 1993) designar a un relator especial para investigar las violaciones por parte de Israel contra los principios y fundamentos del derecho internacional y del derecho internacional humanitario, en particular del Convenio de Ginebra relativo a la protección de la población civil en tiempo de guerra, del 12 de agosto de 1949, en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967.

f) *Por mediación del Consejo de Seguridad y/o de la Asamblea General (dentro de los límites fijados en el artículo 96, párrafo 1, de la Carta), los Estados también pueden solicitar a la Corte Internacional de Justicia que dictamine acerca de si un hecho conocido —a saber, una presunta violación del derecho internacional humanitario por un Estado parte o Estados partes implicados en un conflicto— es, en realidad, una infracción de un compromiso internacional cometida por ese Estado o esos Estados.*

Esto no es lo mismo que solicitar a la CIJ que falle sobre la disputa que ha causado el conflicto armado en cuestión, lo que se negaría a

hacer¹⁸, sino más bien a una cuestión más abstracta, relacionada con la responsabilidad de los Estados partes en un tratado internacional.

Contribución a los esfuerzos humanitarios

Estas acciones pueden adoptar la forma sea de apoyo a organizaciones implicadas en la asistencia humanitaria sea de acción práctica para facilitar dicha asistencia.

a) Apoyo

Los Estados pueden prestar apoyo financiero y/o material a organizaciones permanentes, como el CICR, el ACNUR y el ONRWA, o a entidades *ad hoc*, tales como la encomendada a Saddrudin Aga Khan para la «Operación Salaam» en Afganistán.

b) Acción práctica

Los Estados, especialmente los de la zona concernida, podrían poner a disposición sus infraestructuras logísticas (aeropuertos, puertos, redes de telecomunicación) y médicas (hospitales, personal).

En el conflicto armado de las Malvinas/Falklands (1982), por ejemplo, Uruguay, país neutral limítrofe con Argentina, permitió que el personal militar inglés fuera repatriado en avión desde Montevideo, que pasaran por su territorio suministros médicos para barcos hospitales británicos (bajo la supervisión de delegados del CICR), así como que fueran repatriados y entregados los prisioneros argentinos a los representantes de sus propias autoridades, también en Montevideo¹⁹.

¹⁸ *Interpretation of peace treaties, Advisory Opinion, ICJ Report, 1950*, p. 72, en que la CIJ afirma que no podría dar una opinión, aunque la cuestión que se le someta esté directamente relacionada con el principal punto de una disputa pendiente entre dos Estados, porque responder a la cuestión equivaldría sustancialmente a pronunciarse sobre la disputa entre las partes.

¹⁹ Para mayor información, v. Sylvie Stoyanka-Junod. *La protección de las víctimas del conflicto armado de las islas Malvinas/Falkland (1982): derecho internacional humanitario y acción humanitaria*. CICR, Ginebra, 1984, 45 pp.

Potencias protectoras

Está, por último, el sistema de las Potencias protectoras que, como se dispone en el derecho internacional humanitario, está fundamentalmente destinado a garantizar un respeto más efectivo de ese derecho. Así pues, una Potencia protectora es un Estado encargado por una de las partes en un conflicto de salvaguardar sus intereses en cuestiones humanitarias ante la otra parte o las otras partes en el mismo conflicto. Aunque es cierto que la designación de las Potencias protectoras depende de las partes en un conflicto, terceros Estados pueden, no obstante, alentar a los beligerantes a que recurran a dicho sistema, presentándoles unilateralmente propuestas al respecto o haciendo que las Naciones Unidas se interesen en ello.

Conclusión

En un mundo en que la preocupación por las violaciones del derecho internacional humanitario es constante, que algunas veces tienen lugar a una escala masiva inaceptable, la necesidad de que los Estados cumplan su obligación de hacer respetar ese derecho es no solo urgente, sino acuciante. Como se destaca en este estudio, hay una amplia gama de posibles medidas, que, en varias oportunidades y en diferentes contextos, ya han tomado los Estados. Por consiguiente, depende de ellos, como se afirma en la Declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (30 de agosto - 1 de septiembre de 1993), hacer todo lo posible por «garantizar la eficacia del derecho internacional humanitario y, de conformidad con este derecho, tomar enérgicas medidas contra los Estados a los que incumbe responsabilidad de violaciones del derecho internacional humanitario, con miras a poner término a tales violaciones»²⁰.

El señor **Umesh Palwankar** comenzó sus estudios universitarios en Bombay y los terminó en la Universidad de Ginebra (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales), donde obtuvo el doctorado en relaciones internacionales. Ocupó sucesivamente el cargo de adjunto en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ginebra y de encargado de investigaciones en el Instituto Internacional de Investigaciones de la Paz, en Ginebra (GIPRI). Participó asimismo, en calidad de relator, en varias mesas redondas y reuniones de expertos organizadas por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo. Desde 1991, forma parte de la División Jurídica del CICR. Es autor de un artículo publicado en la *Revista*, titulado «Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las fuerzas de mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas» (nº 117, mayo-junio de 1993, pp. 233-248).

²⁰ V. Parte II, párr. 11 de la Declaración final en *RICR*, nº 119 de septiembre-octubre de 1993, p. 402.

Jean de Preux
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
TEXTOS DE SÍNTESIS

De 1985 a 1989, la *Revista Internacional de la Cruz Roja* publicó nueve textos de síntesis en los que se abordaban diversos aspectos del derecho internacional humanitario. El autor, Jean de Preux, ex asesor jurídico del CICR, adoptó un enfoque didáctico para analizar temas tan importantes del derecho humanitario como el estatuto de combatiente o de prisionero de guerra y guiar al lector, poniendo de relieve palabras y expresiones clave relativas a cada tema tratado; v. gr., sobre los combatientes: estatuto, respeto del derecho de los conflictos armados, pérdida del estatuto, condición general de visibilidad, alcance de la norma de visibilidad, etc. Su objetivo es facilitar la enseñanza del derecho humanitario, tanto a los iniciados como a los profanos, cualquiera que sea el círculo al que pertenecen.

Dada la acogida tan favorable que han dispensado a estos textos los difusores del derecho internacional humanitario en las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como en los círculos académicos en particular, la *Revista* ha decidido agruparlos y publicarlos de nuevo en forma de compendio. Por su precio asequible y fácil manejo, esta obra será de gran utilidad al personal docente, a los estudiantes y a cualquier lector interesado.

Los textos de síntesis versan sobre los temas siguientes:

Potencia protectora
Protección de la población civil
contra los efectos de las hostilidades
Protección especial de
las mujeres y los niños
Identificación
Captura
Socorros
Estatuto de combatiente
y de prisionero de guerra
Convenios y Estados neutrales
Respeto debido a la persona humana
en los Convenios de Ginebra

Se publicó este compendio en *español, francés e inglés*. Precio: 8 francos suizos.

Diríjense los pedidos al CICR, División de Información Pública.