

Universalización del derecho internacional humanitario:

LA CONTRIBUCIÓN DEL CICR

por Hans Peter Gasser

En su Declaración Final del 1 de septiembre de 1993, la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra solicita, especialmente, a todos los Estados que no escatimen esfuerzo alguno para:

«Examinar o reexaminar, a fin de promover la universalidad del derecho internacional humanitario, la posibilidad de ser Partes o, si procede, de confirmar su sucesión, a los pertinentes instrumentos jurídicos subsiguientes a los Convenios de Ginebra de 1949, en especial:

- *al Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales del 8 de junio de 1977 (Protocolo I);*
- *al Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977 (Protocolo II);*
- *a la Convención de 1980 sobre prohibiciones o limitaciones del empleo de ciertas armas convencionales y a sus tres Protocolos;*
- *a la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado».*¹

¹ Parte II, n° 4 de la Declaración Final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, publicada en la *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, n° 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402.

En este breve artículo se describe la contribución del CICR para lograr que todos los Estados estén obligados por los principales tratados del derecho internacional humanitario.

Recordemos que la promoción de los convenios humanitarios forma parte de las tareas que en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se atribuyen al CICR.² El CICR está, pues, doblemente preocupado por el llamamiento a la universalización del derecho internacional humanitario, formulado en la Conferencia para la Protección de las Víctimas de la Guerra.

Panorama del estado de aceptación de los convenios humanitarios

En 30 de septiembre de 1994, el estado de aceptación de los principales tratados de derecho internacional humanitario es el siguiente³:

— Convenios de Ginebra de 1949 para la Protección de las Víctimas de la Guerra	185 Estados
— Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1977	
— Protocolo I (conflictos armados internacionales)	135 Estados
— Protocolo II (conflictos armados no internacionales)	125 Estados
— Declaración según el artículo 90 del Protocolo I	41 Estados
— Convención de 1980 sobre la prohibición o la limitación del empleo de ciertas armas convencionales	41 Estados
— Convención de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado	84 Estados

² Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, artículo 5 g).

³ Véase cuadro *anexo*, p. 479 — En la *Revista* se publican, con regularidad, las nuevas ratificaciones y adhesiones. Véase también el informe de actividad anual del CICR.

Hemos de hacer algunas observaciones por lo que respecta a este cuadro:

a) Convenios de Ginebra de 1949

Con 185 Estados Partes, los Convenios de Ginebra de 1949 han alcanzado un grado casi total de universalidad. De hecho, tras la disolución de la Unión Soviética, las secesiones de ex Yugoslavia y la creación de dos Estados en territorio de la ex República Federativa Checa y Eslovaca, los Estados que así se independizaron (o volvieron a hacerlo) cumplieron rápidamente con sus obligaciones por lo que atañe a los cuatro Convenios de Ginebra, sea por declaración de sucesión, sea por adhesión. Solo Lituania aún no lo ha hecho; pero, a nivel nacional, ya se inició el procedimiento. Antes, el Gobierno de Vilnius había informado al Consejo Federal Suizo, depositario de los Convenios de Ginebra, que Lituania se considera obligada por los dos Convenios de Ginebra de 1929, tras su ratificación del 27 de febrero de 1939.⁴

Las nuevas repúblicas de Europa central y oriental, así como de Asia central, expresaron su voluntad de obligarse por los Convenios de Ginebra de la manera siguiente:

Declaración de sucesión: Bosnia-Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajistán, Kirguizistán, Eslovaquia, República Checa, Eslovenia, Tayikistán, Turkmenistán.

Adhesión: Armenia, Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Letonia, República de Moldavia, Uzbekistán.

Ya antes de 1989, Belarús (entonces denominada Bielorrusia) y Ucrania eran Partes de pleno derecho en los Convenios de 1949 y en los otros tratados relativos a los conflictos armados. Esta situación se debía a la ficción de una existencia independiente, en el plano internacional, que también se había manifestado por su adhesión a la Carta de las Naciones Unidas. Por lo demás, la Federación de Rusia se considera, en lo jurídico, como idéntica a la ex Unión Soviética. Para las autoridades rusas, este estado de hecho hacía superflua toda notificación formal relativa a los compromisos internacionales por lo que atañe al derecho internacional humanitario.

⁴ Nota del ministro de Relaciones Exteriores de Lituania, del 10 de octubre de 1990.

En África, se acaba de formar, por vía de secesión, un nuevo Estado. Se trata de Eritrea, antes provincia etíope. El CICR mantiene contactos con el Gobierno eritreo, que le ha comunicado su intención de adherirse, llegado el momento, a los Convenios de 1949.

Además de los Estados mencionados, tres Estados miembros de las Naciones Unidas no son Partes en los Convenios: Islas Marshall, Estados Federados de Micronesia y Naurú.

Eventual retiro de las reservas a los Convenios de 1949

Ni en los Convenios de Ginebra ni en sus Protocolos adicionales hay disposiciones particulares acerca del derecho de hacer reservas en la ratificación de o en la adhesión a esos tratados. Por consiguiente, según las normas generales al respecto, es admisible una reserva en cuanto a una de sus disposiciones, a no ser que sea incompatible con el objeto y la finalidad del tratado. Ha de distinguirse la reserva de las declaraciones de interpretación, cuyo objetivo es esclarecer el sentido de una de las disposiciones del tratado sin modificarla.

En la práctica, suele ser cierto que solo una declaración de interpretación o una reserva permite una decisión favorable de adhesión al tratado en cuestión. Sin embargo, hoy es lícito preguntarse si todas las reservas formuladas por lo que atañe a los Convenios de 1949 se justifican aún en las circunstancias actuales. El CICR desea mantener sus contactos informales con los Estados concernidos con miras a obtener, si es posible, la retirada de las reservas a esos Convenios.

Hoy los Convenios de 1949 obligan a casi todos los Estados. El CICR sigue con atención la cuestión de los Estados que aún no están obligados por éstos. En cuanto se cree un nuevo Estado, desplegará esfuerzos en ese sentido.

b) Protocolos adicionales de 1977

Actualmente, 135 Estados son Partes en el Protocolo I y 125 en el Protocolo II.⁵ Dos tercios del número total de Estados han aceptado esos tratados, con lo que alcanzan un considerable grado de universalidad. Nos podemos felicitar por ello, particularmente si tenemos en cuenta que los dos Protocolos innovan en muchos ámbitos, y que las soluciones propuestas han sido objeto, con frecuencia, de grandes controversias, incluso

⁵ Véase *anexo*.

después de su aprobación. En ese sentido, resulta interesante comprobar que los nuevos Estados de Europa y de Asia central se han hecho Partes en los dos Protocolos al mismo tiempo que en los Convenios (exceptuado Azerbaiyán, que solo se ha adherido a los Convenios).

Claro está, los Protocolos adicionales aún no han llegado a la universalidad que merecen. Sin embargo, varios Gobiernos examinan actualmente la oportunidad de ser Partes en esos tratados en un futuro más o menos próximo. Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, cuyo Gabinete decidió, el 22 de octubre de 1993, ratificar los dos Protocolos. Se hará la ratificación en cuanto las leyes y otras normas nacionales de aplicación hayan sido elaboradas y aprobadas por el Parlamento. Por lo demás, las autoridades estadounidenses decidieron reexaminar su posición con respecto al Protocolo I. Cabe recordar que, en 1987, el presidente de Estados Unidos propuso al Senado que apruebe la ratificación del Protocolo II únicamente, y rechazar el Protocolo I.⁶ Actualmente, tras la guerra del Golfo (1991), las autoridades estadounidenses están dispuestas a considerar nuevamente el Protocolo I.

Con sus experiencias en diferentes conflictos que hacen estragos en el mundo, el CICR destaca la contribución, a la vez valiosa y realista, que aportan ambos Protocolos para la protección de las víctimas de la guerra, sea o no ésta de índole internacional. El CICR persevera, pues, en sus gestiones ante los Estados que aún no son Partes en los Protocolos. Centra sus esfuerzos prioritariamente en los principales Estados que aún no han tomado decisión alguna con respecto a los dos Protocolos. En segundo lugar, emprenderá gestiones ante Estados que han ratificado uno de los dos Protocolos solamente. Les invitará a reexaminar su postura, por lo que respecta al tratado aún no ratificado. En los más de los casos, se trata del Protocolo II, relativo a los conflictos armados no internacionales.

El CICR sigue recurriendo a todas las vías habituales para comunicarse con los Gobiernos: entre otras cosas, gestiones orales o escritas del presidente del CICR o de los colaboradores de la sede, gestiones de las delegaciones operacionales o zonales, misiones del asesor jurídico especialmente designado para seguir esa tarea.

⁶ Véase: «Agora — The U.S. Decision not to Ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the Protection of War Victims» (La decisión de Estados Unidos de no ratificar el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra para la Protección de las Víctimas de la Guerra), *American Journal of International Law*, 81 (1987), pp. 910-925, así como 82 (1988), pp. 784-786 y 83 (1989), pp. 345-347.

Como en el pasado, se mantiene un estrecho contacto con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que tienen una posición privilegiada para influenciar a las autoridades del respectivo país.

En el plano multilateral, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su sexta Comisión, ya ha dedicado diferentes debates a la promoción de los Protocolos adicionales. El más reciente tuvo lugar el año 1992.⁷ En la Asamblea General habrá, sin duda, un punto similar al orden del día de su 49º período de sesiones de otoño de 1994, lo que permitirá, una vez más, recordar a los Estados que aún no lo hayan hecho que ratifiquen los dos Protocolos o se adhieran a ellos. En el mismo orden de ideas, en el programa de acción aprobado por la Asamblea General en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional se incluye un llamamiento para que se ratifiquen los tratados de derecho humanitario.⁸ Por lo demás, las principales organizaciones gubernamentales zonales han invitado, en varias oportunidades, a sus Estados miembros a ratificar los Protocolos de 1977.⁹ Algunas organizaciones internacionales no gubernamentales¹⁰ también se han comprometido a apoyarlos. Hay que incitar a que esas organizaciones prosigan sus gestiones por esa vía, ya que ellas mantienen estrechas relaciones con los Gobiernos.

Aunque algunos Estados aún no han aprobado formalmente el nuevo derecho de 1977, los Protocolos adicionales son, hoy, a pesar de todo, autoridad (especialmente por sus normas internacionales relativas a la conducción de las hostilidades), y ello incluso fuera del círculo de los Estados Partes. Hoy ya nadie puede impugnar este hecho. Los Protocolos de 1977 forman parte del derecho internacional público vigente en la comunidad internacional.

⁷ Resolución 47/30 del 25 de noviembre de 1992: «Estado de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados».

⁸ Resolución 48/30 del 9 de diciembre de 1993: «Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional».

⁹ Véase, por ejemplo, la Resolución del Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana (1994), la Resolución 991 (1992) relativa a las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja (1989-1991), aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o la Resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (1994).

¹⁰ Véase, por ejemplo, la Resolución aprobada por la 90 Conferencia Interparlamentaria (1993) titulada: «Respeto debido al derecho internacional humanitario y apoyo a la acción humanitaria en los conflictos armados».

c) Declaración según el artículo 90 del Protocolo I: Comisión Internacional de Encuesta

Establecida en virtud del artículo 90 del Protocolo I, la Comisión Internacional de Encuesta (CIE) está destinada a potenciar el control de la aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados internacionales. Tiene competencia para indagar acerca de los hechos en caso de denuncias de violaciones graves de los Convenios o del Protocolo I y su finalidad es «facilitar, mediante sus buenos oficios, el retorno a una actitud de respeto (del derecho)». Sin embargo, el procedimiento de verificación por mediación de la Comisión puede iniciarse únicamente si los Estados concernidos han reconocido su competencia, mediante declaración expresa en el momento de la ratificación (de la adhesión) o ulteriormente, o por declaración ad hoc.

Actualmente, solo 41 Estados Partes en el Protocolo I, de un total de 135, han hecho la declaración reconociendo «ipso facto y sin acuerdo especial» la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta.¹¹ Este bajo índice de aceptación es muy poco satisfactorio. Toda medida tendente a potenciar el respeto de los compromisos de derecho internacional humanitario contraídos por las partes en un conflicto armado es un paso hacia adelante; merece ser apoyado insistentemente. El CICR intensificará, pues, su acción de promoción. Por una parte, sigue recomendando a las autoridades que abogan por la ratificación del Protocolo I que depositen también la declaración según el artículo 90. Por otro lado, se dirigirá a los Estados que ya son Partes en el Protocolo I para invitarlos a aceptar también la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta. Sobre el particular, en la Resolución 47/30 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹² se invita también a los Estados miembros a hacer la declaración según el artículo 90. Se deberá velar por que la Asamblea General mantenga —incluso que potencie— su interés por este medio de control del respeto de los compromisos humanitarios.

d) Convención de 1980 sobre las armas convencionales

Hoy, 41 Estados son Partes en la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales, aprobada, el 10 de octubre de 1980 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹³

¹¹ Véase *anexo*.

¹² Véase nota 7.

¹³ Véase *anexo*.

La gran mayoría de esos Estados también está obligada por los tres Protocolos adicionales a la Convención.¹⁴

El número de Estados Partes en la Convención de 1980 es, sin lugar a duda, decepcionante. El interés que la opinión pública de algunas zonas del mundo presta a la suerte que corren las víctimas del empleo indiscriminado de minas antipersonal deja presagiar un mayor compromiso por parte de los Gobiernos en favor de esta Convención.¹⁵ La Conferencia de Revisión, que se celebrará próximamente, brindará ciertamente la oportunidad de promover la aceptación de la Convención.¹⁶ Por su parte, el CICR seguirá incluyendo la Convención de 1980 en la promoción de los tratados de derecho internacional humanitario.

e) Convención de 1954 sobre los bienes culturales

La Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, del 14 de mayo de 1954,¹⁷ obliga a 84 Estados.¹⁸ Los Estados Partes están en todas las zonas del mundo. El conflicto armado que asola el territorio de ex Yugoslavia ha despertado el interés de la opinión pública por la preservación de los monumentos u otros conjuntos culturales en caso de guerra.

En el pasado, el CICR no se había comprometido en favor de la Convención de 1954, sea para reforzar el debido respeto o para su promoción. Sin embargo, habida cuenta de los evidentes nexos entre la protección de los bienes civiles en sí y los bienes culturales contra los efectos de las operaciones militares¹⁹, el CICR estudia con la UNESCO su posible oportuna contribución para que la Convención de 1980 sea tan universal como merece.

¹⁴ Protocolo I: sobre fragmentos no localizables; Protocolo II: sobre las minas, armas trampa y otros artefactos; Protocolo III: sobre las armas incendiarias.

¹⁵ El 12 de mayo de 1994, el presidente de Estados Unidos propuso al Senado que ratifique la Convención y sus Protocolos I y II.

¹⁶ Véase, sobre el particular, el informe del CICR de febrero de 1994, en *RICR*, nº 122, marzo-abril de 1994, pp. 127 y ss., especialmente pp. 131 y s.

¹⁷ Y su Protocolo de la misma fecha.

¹⁸ Véase *anexo*.

¹⁹ Véase también artículo 53 del Protocolo I, titulado Protección de los bienes culturales y de los lugares de culto.

La importancia de una acción sostenida

En lo expuesto más arriba se demuestra, una vez más, la importancia de una acción continuada para hacer aceptar, por todos los Estados, los convenios humanitarios por los que se protege, de una manera u otra, a la persona humana en caso de conflicto armado. El CICR proseguirá sus esfuerzos para que todos esos convenios lleguen a ser universales.

Sin embargo, no se debe olvidar que, junto con las reglas escritas del derecho internacional convencional, hay todo un cuerpo de normas no escritas. Se trata de los principios generales de derecho, de reglas consuetudinarias y de lo que se denomina la práctica de los Estados. No puede subestimarse la influencia de ese cuerpo de normas acerca del comportamiento de los Estados, particularmente en situación de conflicto armado. El derecho convencional y las normas no escritas son un impresionante conjunto de obligaciones internacionales para proteger a las víctimas de la guerra. Solo hay que respetarlas.

Hans-Peter Gasser es doctor en derecho por la Universidad de Zurich y Ll. M. del *Harvard Law School* (1968). Desde 1986, el señor Gasser es asesor jurídico del CICR. Es autor de numerosos artículos (de los cuales muchos ya han sido publicados en la *Revista*) y conferencista acerca de diversas cuestiones relativas al derecho internacional humanitario.