Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra

(Ginebra, 23-27 de febrero de 1995)

DOCUMENTO DE TRABAJO ELABORADO
POR EL GOBIERNO SUIZO
SOBRE LA BASE DE LAS NUEVE RECOMENDACIONES
HECHAS EN UNA REUNIÓN PREPARATORIA CELEBRADA,
LOS DÍAS 26, 27 Y 28 DE SEPTIEMBRE DE 1994
EN GINEBRA

Observaciones preliminares

En su Declaración inicial, la Conferencia internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (30 agosto - 1 septiembre de 1993) solicitó que el Gobierno suizo reuniese un grupo intergubernamental de expertos, de composición no limitada, a fin de dar con los medios prácticos para promover la plena observancia del derecho internacional humanitario (DIH) y la aplicación de sus normas, y preparar un informe destinado a los Estados y a la próxima Conferencia internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

El Consejo Federal suizo, que aceptó ese encargo, ha preparado dicha reunión de expertos (en adelante, los expertos) para los días 23 a 27 de enero de 1995.

El Gobierno suizo, tras haber pedido a todos los Estados invitados a la Conferencia para las Víctimas de la Guerra que le remitiesen contribuciones sobre las cuestiones que en su opinión debían abordar los expertos con prioridad, convocó, del 26 al 28 de septiembre de 1994, una reunión preparatoria (en adelante, la reunión preparatoria) en la que participaron 60 Estados y que tuvo por objetivo elaborar una base de trabajo para los expertos.

Como resultado de la reunión preparatoria, se emitieron ***nueve recomendaciones*** *dirigidas a los expertos. En ellas se presentan, en términos generales, posibles medidas para promover la aplicación del DIH y se propone a los expertos que estudien las vías para traducir dichas medidas, que son amplias, en medios específicos y prácticos. (En una de las recomendaciones se sugiere que el CICR analice medidas adicionales que puedan garantizar, entre otras cosas, una observancia universal del DIH.) Las recomendaciones fueron enviadas en noviembre de 1994 a todos los Estados y a las entidades invitados a la reunión de expertos.*

Para facilitar el trabajo de los expertos, las autoridades suizas se han tomado la libertad, como órgano encargado de convocar la reunión de expertos, de preparar el presente documento de trabajo, tomando como base, entre otras, las contribuciones de los gobiernos. En él se presentan algunas sugerencias sobre la forma de traducir a medios más concretos las medidas incluidas en las recomendaciones, con el fin de promover la aplicación del DIH. No obstante, se sobreentiende que en el presente documento no se limita en absoluto la libertad de los expertos para idear los medios prácticos que les parezcan más adecuados.

I. Medios para facilitar la adhesión a los instrumentos del DIH

1. Introducción[1]

La aplicación universal de los instrumentos del DIH es una condición previa para el correcto funcionamiento de las disposiciones convencionales, ya que la posibilidad de que no todos los beligerantes estén obligados por los mismos instrumentos de DIH puede llevar a la confusión y a una degradación de las normas humanitarias.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda que los expertos que:

«Busquen los medios para facilitar la adhesión a los instrumentos del DIH, en especial a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus

[1] Véase la Declaración final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (en adelante: Declaración final), puntos II.4 y 6, in *RICR*, Nº 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 400, 401.

Protocolos adicionales, al Convenio de 1980 sobre la prohibición o la limitación del empleo de determinadas armas clásicas y sus tres Protocolos, y al Convenio de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, teniendo en cuenta los servicios que pueden prestar en este ámbito, en particular, el CICR, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación, así como las comisiones nacionales que se indican más adelante;

Definan, en este contexto, los medios para facilitar el reconocimiento por los Estados de la competencia de la Comisión internacional humanitaria de establecimiento de los hechos, con arreglo al artículo 90 del Protocolo adicional I.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— los Estados que sean Partes en los instrumentos del DIH favorezcan la adhesión a los mismos en los contactos bilaterales y multilaterales que mantengan con Estados no partes;

— los depositarios de los instrumentos del DIH inciten a cada Estado no parte a adherirse a los mismos y publiquen periódicamente el estado de las adhesiones, por ejemplo en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*;

— la ONU y otras organizaciones intergubernamentales y zonales incluyan regularmente en su orden del día llamamientos a la adhesión a los instrumentos del DIH;

— los Estados que hayan reconocido la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta promuevan el reconocimiento de la misma en sus relaciones bilaterales con, en particular, las Altas Partes Contratantes en el Protocolo adicional I que aún no hayan efectuado la declaración prevista en el artículo 90 de dicho instrumento, y asignen contribuciones voluntarias, con arreglo al apartado 7 de dicho artículo, para promover el reconocimiento de la competencia de dicha Comisión;

— las comisiones nacionales indicadas en el capítulo V siguiente apoyen al respectivo Gobierno en el proceso de adhesión a los instrumentos pertinentes del DIH.

II. Medios para esclarecer la función de las normas consuetudinarias de DIH

1. Introducción[2]

Los conflictos armados contemporáneos son, en su gran mayoría, de ámbito no internacional. En esos casos, suele considerarse insuficiente la reglamentación aplicable así como el número de adhesiones a los pocos instrumentos internacionales existentes en este ámbito del derecho internacional. Por otra parte, parece haber una gran incertidumbre en cuanto al alcance y la función de las normas consuetudinarias aplicables tanto a los conflictos armados internacionales como a los no internacionales.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Examinen los medios para esclarecer la función de las normas consuetudinarias de DIH en el ámbito de los conflictos armados internacionales y no internacionales.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— los Estados contribuyan a esclarecer las normas consuetudinarias de DIH mediante la elaboración, para sus fuerzas armadas, de manuales de DIH aplicables indistintamente a los conflictos armados internacionales y no internacionales;

— organismos internacionales con la competencia necesaria en el ámbito de DIH, como el CICR, o instituciones científicas y académicas, entre ellas el «Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum» o el «Instituto internacional de Derecho humanitario» de San Remo, preparen un estudio que esclarezca la función de las normas consuetudinarias de DIH en el ámbito de los conflictos armados internacionales y no internacionales y presenten dicho estudio a todos los Estados, con la ayuda del Depositario de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales (en adelante, el Depositario), así como a la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;

[2] Véase la Declaración final, punto I.4, in *RICR, op. cit.*, p. 399.

— los Estados apoyen los esfuerzos dirigidos a conferir un estatuto internacionalmente reconocido a la «Declaración sobre las normas humanitarias mínimas», adoptada por un grupo de expertos en Turku en diciembre de 1990.

III. Medios para prestar servicios consultivos a los Estados en sus esfuerzos de aplicación del DIH y de difusión de sus normas y principios

1. Introducción[3]

Para que sea eficaz, el DIH debe aplicarse a escala nacional, y sus normas y principios difundirse dentro de las fuerzas armadas y entre toda la población. Sin embargo, en la práctica, muchos Estados Partes en los intrumentos del DIH tienen dificultades para adoptar medidas de aplicación y difusión del DIH por falta de personal formado o por razones lingüísticas, financieras o de otra índole.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Estudien de qué modo los organismos que se ocupan del DIH, como el CICR, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y su Federación, podrían ofrecer, en su caso con la ayuda de centros académicos, servicios consultivos a los Estados en sus esfuerzos de aplicación del DIH y de difusión de sus normas y principios.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— con la ayuda de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y su Federación, y con la de instituciones científicas, académicas o de otro tipo, el CICR refuerce los servicios consultivos que presta a los Estados en su labor de aplicación y difusión del DIH, tomando como base, entre otros, los informes recibidos por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en aplicación del capítulo VI siguiente;

[3] Véase la Declaración final, puntos II.1, 2 y 5, *RICR, op. cit.*, pp. 400-401..

— los Estados indiquen al CICR cuáles son sus necesidades específicas con respecto a dichos servicios consultivos;

— el CICR informe periódicamente de sus servicios consultivos a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

IV. Medios para mejorar la difusión del DIH

1. Introducción[4]

Para un correcto funcionamiento del DIH, los encargados de aplicarlo han de estar completamente familiarizados con sus normas y principios. Ahora bien, dado que en los conflictos armados contemporáneos cada vez son más las personas no pertenecientes a las fuerzas armadas regulares que toman las armas, es de la mayor importancia que la difusión del DIH llegue no sólo a las fuerzas armadas nacionales, sino también, de forma general, a toda la población. De hecho, en algunos Estados existen ya programas de enseñanza dirigidos a los dos grupos mencionados. La cooperación internacional en este ámbito podría resultar fructífera.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Examinen cómo mejorar la difusión del DIH, poniendo especialmente de relieve la formación de los alumnos de todas las edades y una mayor sensibilización de los medios de comunicación, así como la instrucción a las fuerzas armadas y la elaboración de manuales sobre el derecho de los conflictos armados, a fin de armonizar, en la medida de lo posible, las modalidades de difusión y aplicación del DIH en los distintos países.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— el CICR y la ONU, y sus órganos y agencias especializados, como la UNESCO, coordinen sus esfuerzos para difundir el DIH;

— los Estados incrementen sus esfuerzos para formar e instruir a los miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad por

[4] Véase la Declaración final, puntos II.1 y 2, *RICR, op. cit.*, p. 400.

lo que atañe al derecho de los conflictos armados, habida cuenta de su rango y de las respectivas funciones;

— los Estados elaboren para sus fuerzas armadas manuales de DIH cuyo uso forme parte integrante de la instrucción militar;

— el CICR prepare, en cooperación con expertos de distintas partes del mundo, un modelo de manual de DIH para las fuerzas armadas y presente un proyecto del mismo a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;

— los Estados incrementen sus esfuerzos para instruir a la población civil en el derecho de los conflictos armados, en su caso con la ayuda de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;

— instituciones académicas o de otro tipo que se ocupen de la enseñanza al público tracen programas o material de enseñanza específicamente destinados a inculcar a estudiantes de todas las edades los principios del DIH y pongan dichos programas a disposición de los Estados interesados;

— los Gobiernos, las organizaciones internacionales y otros organismos encargados de la aplicación del DIH organicen seminarios con representantes de los medios de comunicación nacionales e internacionales a fin de aumentar sus conocimientos al respecto.

V. Medios por los cuales la designación de comisiones nacionales puede favorecer la aplicación y la difusión del DIH

1. Introducción[5]

La coordinación de las medidas de aplicación y de difusión del DIH es crucial, a nivel no solo internacional sino también nacional. Mientras que en muchos países distintas autoridades gubernamentales se ocupan de diferentes aspectos del DIH, al parecer ignorando en gran medida las actividades de las demás, algunos Gobiernos han instituido comisiones de composición variable para coordinar las medidas nacionales en el ámbito del DIH.

[5] Véase la Declaración final, punto II.5, *RICR, op. cit.*, pp. 400-401.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Estudien de qué modo podrían beneficiarse los Gobiernos de la designación de comisiones nacionales encargadas de prestar asesoramiento y asistencia en cuanto a las medidas nacionales de aplicación y de difusión.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— los Estados que hayan instituido comisiones nacionales encargadas de asesorar al Gobierno sobre las medidas nacionales de aplicación y de difusión compartan el fruto de sus experiencias con los Estados interesados por la designación de comisiones similares;

— las comisiones nacionales ya existentes cooperen con el organismo encargado de prestar servicios consultivos para los Gobiernos en su labor de aplicación y de difusión del DIH (véase punto III.3 anterior);

— un organismo internacional, como el CICR, o una institución científica o académica organicen una reunión de expertos gubernamentales de los Estados que hayan instituido ya comisiones nacionales y pongan a disposición de los Estados interesados en designar tales comisiones un informe con las conclusiones de la reunión.

VI. Medios por los cuales los Estados podrían dar cuenta a un organismo internacional que se ocupe del DIH de sus gestiones para la aplicación y la difusión del DIH

1. Introducción[6]

Es conveniente un intercambio de informaciones interestatales sobre las medidas nacionales de aplicación y de difusión, pues permitiría a los Estados con menor experiencia en este ámbito o con menos recursos humanos beneficiarse de los conocimientos y de las realizaciones de otros Estados; además, ciertos aspectos de dicho intercambio son una obliga-

[6] Véase la Declaración Final, punto II.5, *RICR, op. cit.*, pp. 400-401.

ción jurídica en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949, de su Protocolo adicional I y del Convenio de La Haya de 1954.

Sin embargo, por distintas razones, este sistema de información sobre las medidas nacionales nunca ha funcionado satisfactoriamente.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Examinen cómo podrían los Estados dar cuenta a un organismo internacional que se ocupe del DIH, como el CICR o la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de las gestiones realizadas para aplicar el DIH y difundir sus normas y principios.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar la institución de un sistema en cuyo marco:

— los Estados, contando en su caso con la asistencia de las comisiones nacionales y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, den cuenta cada cuatro años a una comisión de expertos gubernamentales, designada sobre la base de unas normas que aprobaría la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de las medidas adoptadas a escala nacional para aplicar y difundir el DIH, por lo que atañe en particular:

- a las medidas nacionales tomadas para reprimir las violaciones del DIH;
- al establecimiento de un sistema interno de vigilancia de la aplicación del DIH por las fuerzas armadas;
- a las medidas tomadas para formar a las fuerzas armadas en la aplicación de las normas del DIH;
- a las medidas tomadas para enseñar a toda la población, en particular a los estudiantes de todas las edades, las normas y los principios del DIH;
- a la legislación sobre la protección del emblema de la cruz roja y la media luna roja;
- a que el CICR preste los servicios administrativos necesarios a la citada comisión;

- a que la comisión dé cuenta sumariamente de los informes de los Estados a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o a una conferencia especial convocada por el Depositario, y apruebe las recomendaciones que considere oportunas.

VII. Medios para permitir una reacción de la comunidad internacional ante las violaciones del DIH y para mejorar la cooperación internacional con objeto de garantizar la observancia del DIH

1. Introducción[7]

El DIH refleja valores humanos universalmente aceptados. Por lo tanto, la violación de sus normas y principios debe ser un serio motivo de preocupación para toda la comunidad internacional y justificar reacciones colectivas.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Examinen cómo podría reaccionar la comunidad internacional ante las violaciones del DIH y cuáles son las posibilidades de mejorar la cooperación entre los Estados y las Naciones Unidas u otros foros y organismos internacionales, a fin de garantizar la observancia del DIH.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que los Estados:

— recurran, de conformidad con el derecho internacional, a toda su influencia, incluidos los medios diplomáticos y económicos, para garantizar la observancia del DIH por las partes en un conflicto armado;

— cooperen en foros universales y zonales para:

- ejercer, cuando sea pertinente, una presión política, económica o de otra índole sobre los autores de violaciones persistentes del DIH, y

[7] Véase la Declaración final, punto II.11, *RICR, op. cit.*, p. 402.

- designar y hacer respetar zonas desmilitarizadas para la protección de la población civil;

— apliquen, en materia de exportación y control de armamento, políticas que distingan a los Estados que respeten el DIH de los demás;

— potencien su compromiso de perseguir o extraditar a los criminales de guerra detenidos bajo su jurisdicción;

— apoyen los esfuerzos dirigidos a instituir, a nivel universal y zonal, jurisdicciones penales para perseguir a los autores de violaciones del DIH y apliquen todas las medidas nacionales necesarias para garantizar un buen funcionamiento de las mismas;

— cooperen con las organizaciones intergubernamentales de vocación universal o regional, así como con la Comisión Internacional de Encuesta, en sus esfuerzos de investigación de las violaciones de DIH, proporcionándoles, si es necesario, fondos, expertos y apoyo logístico.

VIII. Medios prácticos para tratar casos concretos de violación del DIH y debatir problemas generales de aplicación del DIH

1. Introducción[8]

Aunque la observancia del DIH y la represión de las violaciones del mismo incumben principalmente a las autoridades civiles y militares de las partes en un conflicto armado particular, la convicción de que las violaciones especialmente graves del DIH deben preocupar a toda la comunidad internacional ha ganado terreno recientemente. Esta nueva actitud se refleja en la institución de tribunales internacionales para los crímenes de guerra cometidos en ex Yugoslavia y en Ruanda, en los progresos realizados, los últimos años, para la designación de un tribunal criminal internacional y en el hecho de que la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta ha sido reconocida por más Estados en los últimos cuatro años que en los trece anteriores.

Sin embargo, aún no hay un foro internacional en el que se aborden casos concretos de violación del DIH a escala intergubernamental.

[8] Véase la Declaración final, punto II.11, *RICR, op. cit.*, p. 402.

Además, parece necesario disponer de un foro en el que se traten las medidas tomadas para mejorar la aplicación del DIH en general.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que:

«Busquen medios prácticos para tratar casos concretos de violación del DIH y debatir problemas generales de aplicación del mismo, por ejemplo potenciando el cometido de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y sacando más provecho de las reuniones previstas en el artículo 7 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949.»

3. Medios prácticos

Los expertos podrían recomendar que:

— los Estados colaboren con los foros internacionales y nacionales que aborden casos concretos de violación del DIH facilitándoles la información que reciban, en particular, de los refugiados que hayan sido víctimas o testigos de violaciones graves del DIH;

— el Depositario o la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja organicen, inmediatamente antes o después de las Conferencias, o periódicamente entre las mismas, una reunión de representantes gubernamentales y organizaciones interesadas, intergubernamentales o no gubernamentales, para debatir casos concretos de violación del DIH sobre la base de la información facilitada por los Estados y por organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales; y esa reunión prepare un informe para la Conferencia y formule recomendaciones que ésta pueda remitir a los Estados que convenga;

— los Estados examinen casos concretos de violación del DIH en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sigan convocando, en situaciones de grave violación de los instrumentos de derechos humanos y del DIH, reuniones extraordinarias de la citada Comisión para examinar dichas violaciones;

— el Depositario organice reuniones periódicas —como las previstas en el artículo 7 del Protocolo adicional I— de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 para debatir problemas generales relativos a la aplicación del DIH.

IX. Análisis, por el CICR, de medidas para garantizar la observancia universal del DIH, la protección de las mujeres y de los niños y los derechos de los refugiados, y de situaciones en que se hayan desintegrado las estructuras del Estado

1. Introducción[9]

Los debates de la reunión preparatoria demostraron la existencia de graves problemas por lo que respecta a los conflictos armados y a la protección de sus víctimas que son demasiado complejos para que los expertos puedan examinarlos en el poco tiempo de que disponen, por lo que estos temas deberían abordarse a fondo en una fecha posterior, teniendo en cuenta los estudios preparatorios realizados por el CICR.

2. Recomendación

La reunión preparatoria recomienda a los expertos que soliciten al CICR:

«a) que estudie medidas para garantizar, entre otras cosas:

- *— la plena observancia del DIH, en particular en su aplicación a las personas civiles, que son cada vez más víctimas de la utilización por grupos armados, de todo género, de medios y métodos de combate consistentes en matanzas sistemáticas y masivas y otras violaciones del DIH en los conflictos armados de toda índole;*
- *— la plena protección de las mujeres y de los niños contra las violaciones del DIH;*
- *— la plena protección de los derechos de los refugiados contra las violaciones del DIH, en particular del Convenio de 1951 relativo al estatuto de los refugiados;*

b) que examine situaciones en las que las estructuras del Estado se hayan desintegrado a causa de un conflicto armado no internacional.»

[9] Véase la Declaración final, puntos I.1, I.3 y II.3, *RICR*, *op. cit.*, pp. 398-400.

3. Medios prácticos

Los expertos podrían solicitar al CICR que analice las medidas y examine las situaciones indicadas en el anterior apartado 2.