

## Servicio de Asesoramiento del CICR en derecho internacional humanitario: el reto de la aplicación nacional

por Paul Berman

La cuestión de la aplicación es el mayor reto hoy para el derecho internacional humanitario. A pesar de que todas las ramas del derecho internacional tropiezan con el problema de llevar a la acción las obligaciones jurídicas de los Estados, hay un gran contraste entre las muy desarrolladas normas del derecho humanitario, muchas de las cuales tienen una aceptación casi universal, y las repetidas violaciones de esas normas en los conflictos que tienen lugar en el mundo.

A pesar de los diversos mecanismos establecidos para promover el respeto del derecho humanitario<sup>1</sup>, incumbe principalmente a los Estados la responsabilidad de aplicar sus normas. De conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977, los Estados tienen la clara obligación de hacer que se respete y se aplique el derecho humanitario, así como de aprobar con esta finalidad un conjunto de medidas legislativas y administrativas a nivel nacional<sup>2</sup>. El CICR

---

<sup>1</sup> Con respecto a la aplicación en general, véanse: Adam Roberts, «The laws of war: Problems of implementation», en *Law in humanitarian crises*, vol. I, Comisión Europea, 1995, pp. 13-82; Hazel Fox, Michael Meyer (eds), *Effecting compliance: Armed conflict and the new law*, vol. II, British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1993; Frits Kalshoven, Yves Sandoz, *Implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1989; Yves Sandoz, «Mise en œuvre du droit international humanitaire», en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone/Instituto Henry Dunant/UNESCO, París/Ginebra, 1986, pp. 299-326.

<sup>2</sup> Con respecto a la aplicación nacional, véanse: Dieter Fleck, «Aplicación del derecho internacional humanitario: problemas y prioridades», *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, n° 104, marzo-abril de 1991, pp. 150-164; Michael Bothe, Peter Macalister-Smith, Thomas Kurzidem (eds), *National implementation of international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1990; Zidane Mériboute, «Mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dès les temps de paix», en *International Institute of Humanitarian Law Yearbook 1986-87*, San Remo, pp. 103-114.

ha establecido un Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario precisamente para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales y promover dichas medidas nacionales de aplicación.

### **Establecimiento del Servicio de Asesoramiento**

La promoción de medidas nacionales de aplicación no es una preocupación nueva para el CICR y ha figurado con frecuencia en el orden del día de las Conferencias Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. De conformidad con una resolución aprobada por la XXV Conferencia Internacional, en 1986, relativa a las «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario», el CICR se dirigió por escrito a los Estados, en 1988 y nuevamente en 1991<sup>3</sup>, por lo que respecta a la aprobación de tales medidas.

Respaldó ampliamente estos esfuerzos la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, convocada por el Gobierno suizo y celebrada en Ginebra, del 30 de agosto al 1 de septiembre de 1993, que instó a los Estados a:

«Aprobar y aplicar nacionalmente todas las normas, leyes y medidas para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario aplicable en caso de conflicto armado y para reprimir sus violaciones»<sup>4</sup>.

La Conferencia de 1993 solicitó que se designara un grupo intergubernamental de expertos encargado de dar con los medios prácticos para promover el pleno respeto del derecho humanitario y la aplicación de sus normas. El Grupo de Expertos se reunió en Ginebra, el mes de enero de 1995, y recomendó, en particular, que se establezcan comités nacionales para asesorar y asistir a los gobiernos por lo que atañe a la aplicación y a la difusión del derecho humanitario, que se intercambie información sobre las medidas nacionales y que el CICR potencie su capacidad «para, con el consentimiento de los Estados, prestarles servicios de asesoramien-

---

<sup>3</sup> Véanse *Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario: Resolución V de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Ginebra, 1986)*: Comunicaciones escritas del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, Ginebra, octubre de 1991; «Medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario: Nueva gestión del CICR», *RICR*, n° 86, marzo-abril de 1988, pp. 127-147.

<sup>4</sup> «Declaración Final de la Conferencia», sección II, parr. 5, *RICR*, n° 119, septiembre-octubre de 1993, pp. 398-402.

to en sus esfuerzos destinados a la aplicación y a la difusión del derecho internacional humanitario»<sup>5</sup>.

El CICR no tardó en responder y presentó a la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en diciembre de 1995, un informe sobre el establecimiento de una nueva unidad dependiente de su División Jurídica: el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, destinado a ofrecer a los gobiernos un servicio especializado en el ámbito jurídico para la aplicación del derecho humanitario<sup>6</sup>. En su resolución 1<sup>7</sup>, aprobada por consenso, la XXVI Conferencia Internacional refrendó las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos; cabe puntualizar que varias delegaciones acogieron con satisfacción el establecimiento de este nuevo Servicio de Asesoramiento.

### **Estructura del Servicio de Asesoramiento**

El Servicio de Asesoramiento empezó a funcionar a comienzos de 1996. Aunque no es la primera vez que el CICR se aventura en el ámbito de la aplicación<sup>8</sup>, el Servicio es un intento de crear una estructura especializada para hacer frente al problema de la aplicación a nivel nacional sobre una base sistemática. Centrarse en el asesoramiento jurídico a los gobiernos permitirá al CICR consolidar sus gestiones para mejorar el respeto del derecho internacional humanitario — principalmente las actividades de difusión desplegadas por la Institución desde hace ya bastante tiempo.

El Servicio de Asesoramiento tiene por objeto complementar los respectivos recursos de los gobiernos, dando a conocer la necesidad de aplicar medidas, prestando asesoramiento especializado y propiciando el intercambio de información y de experiencia entre los propios gobiernos.

---

<sup>5</sup> «Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra (Ginebra, 23-27 de enero de 1995): Recomendaciones» (en adelante, «las Recomendaciones»), secciones II, V, VI, *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, pp.88-93.

<sup>6</sup> «Derecho internacional humanitario: pasar del derecho a la acción», informe del CICR, en consulta con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, *RICR*, nº 134, marzo-abril de 1996, pp. 209-240.

<sup>7</sup> Véase *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, pp. 60-62.

<sup>8</sup> Con respecto al cometido del CICR en relación con la aplicación, véase Toni Pfanner, «Le rôle du Comité International de la Croix-Rouge dans la mise en œuvre du droit international humanitaire», en *Law in humanitarian crises*, *op. cit.* (nota 1).

Además de responder a las solicitudes de asesoramiento, el Servicio ha ofrecido también su asistencia, cuando ha sido necesaria. En todo caso, el Servicio de Asesoramiento habrá de trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos, teniendo en cuenta tanto sus necesidades específicas como los respectivos sistemas jurídicos y políticos.

Prueba de ello es su estructura descentralizada. En efecto, además del equipo que actúa desde la sede del CICR en Ginebra, el Servicio está integrado por varios juristas que prestan servicios en las delegaciones del CICR en todo el mundo<sup>9</sup>. A pesar de esta estructura descentralizada, es esencial contar con un asesoramiento jurídico local que, en algunos casos, podrá prestar el asesor jurídico de la propia Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, mientras que, en otros casos, será necesario designar a un consultor local. De todas las maneras, será indispensable el conocimiento de las necesidades y de las condiciones del país concernido.

### Medidas nacionales

El trabajo del Servicio de Asesoramiento tiene que ver con todas las medidas jurídicas y administrativas que han de tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones, en virtud de lo dispuesto en el derecho internacional humanitario, centrándose, sobre todo, en las medidas que todos los Estados están obligados a tomar o se les recomienda que tomen, sean o no partes en un conflicto<sup>10</sup>.

En los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, se estipula una serie de medidas nacionales que los Estados deben tomar en tiempo tanto de paz como de conflicto armado. Algunas medidas requieren una legislación particular, mientras que otras pueden aplicarse, según el sistema jurídico concernido, mediante reglamentos o disposiciones administrativas. Numerosas obligaciones, aplicables estrictamente en

---

<sup>9</sup> A mediados de 1996, el Servicio estaba integrado por tres juristas y un investigador residentes en Ginebra, así como por cinco juristas residentes en Abidján, Ammán, Bogotá, Moscú y Nueva Delhi.

<sup>10</sup> El Servicio de Asesoramiento se ha encargado también del cometido que desempeña el CICR para estimular a los Estados a ser partes en los Protocolos adicionales de 1977. Un aspecto esencial de esta tarea es explicar a los gobiernos las obligaciones que ello conlleva. Véase Hans-Peter Gasser, «Universalización del derecho internacional humanitario: la contribución del CICR», *RICR*, nº 125, septiembre-octubre de 1994, pp. 470-478.

caso de conflicto, requieren una acción legislativa o administrativa que puede emprenderse concretamente solo en tiempo de paz.<sup>11</sup>

Estas obligaciones se examinan detalladamente en otros contextos, pero pueden resumirse de la manera siguiente:

- (a) aprobar una legislación para reprimir las graves violaciones de los Convenios de Ginebra y, cuando sean aplicables, de sus Protocolos adicionales;
- (b) proteger el uso de los emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- (c) definir y garantizar el estatuto de las personas protegidas;
- (d) establecer garantías fundamentales de trato humano y el debido proceso jurídico en tiempo de conflicto armado;
- (e) organizar actividades de difusión;
- (f) formar y designar a personal cualificado en derecho humanitario, incluidos asesores jurídicos en las fuerzas armadas;
- (g) garantizar que los emplazamientos protegidos estén debidamente ubicados y señalados<sup>12</sup>.

### **Promover la aplicación**

El Servicio de Asesoramiento dispone de diversos medios para lograr su objetivo de promover la plena aplicación del derecho humanitario. Los contactos bilaterales iniciales entre el Servicio y las autoridades gubernamentales competentes pueden establecerse por mediación de la delegación del CICR en el país concernido, la Sociedad Nacional de la Cruz

---

<sup>11</sup> Véanse, más arriba, notas 1 y 2, y en particular Dieter Fleck, *op. cit.* (nota 2). El CICR ha preparado una «lista indicativa» de los artículos de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales que requieren medidas nacionales de aplicación, publicada en *RICR*, nº 86, marzo-abril de 1988, pp. 137-147. Véase también «Aplicación de los Protocolos», *RICR*, nº 40, julio-agosto de 1980, pp. 198-204.

<sup>12</sup> Con respecto a un debate sobre la legislación nacional de aplicación, véase, por ejemplo, Michael Meyer y Peter Rowe, «The Geneva Conventions (Amendments) Act 1995: A generally minimalist approach», *International and Comparative Law Quarterly*, abril de 1996, vol. 45, parte 2, pp. 476-484; Lauri Hannikainen, «Implementation of international humanitarian law in Finnish law», en Lauri Hannikainen, Raija Hanski y Allan Rosas, *Implementing humanitarian law applicable in armed conflict: The case of Finland*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/Londres, 1992, pp. 114-145; Krzysztof Drzewicki, «International humanitarian law and domestic legislation with special reference to Polish law», *Revue de droit pénal et de droit de la guerre*, XXIV-1-2, 1985, pp. 29-52.

Roja o de la Media Luna Roja o la Misión Diplomática del Estado en Ginebra. Esto puede propiciar los debates bilaterales destinados a explicar la necesidad de aprobar medidas de aplicación o prestar un asesoramiento más pormenorizado. En algunos casos, tales contactos pueden establecerse tras solicitud del gobierno concernido o surgir en el contexto de debates más amplios entre el CICR y las autoridades nacionales. En otros casos, el Servicio de Asesoramiento puede hacer gestiones ante un gobierno tras la decisión de éste de adherirse a los Protocolos adicionales o en el marco de esfuerzos sistemáticos para promover la aplicación en una zona específica.

Los seminarios, en los que participan representantes de las autoridades nacionales, han demostrado ser un valioso método para promover la aplicación. Organizados a nivel nacional o zonal, brindan la oportunidad de examinar la cuestión de la aplicación, teniendo en cuenta el contexto local, y de analizar las medidas existentes y la futura acción. Asimismo, tienen por finalidad favorecer los contactos entre todas las personas que pueden contribuir a realizar la tarea de la aplicación nacional, incluidos los ministerios gubernamentales, las fuerzas armadas, las organizaciones de defensa civil, las autoridades locales, los expertos académicos y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Desde su establecimiento, el Servicio de Asesoramiento ha participado en seminarios a los que han asistido representantes de 16 países<sup>13</sup>. Aunque varios seminarios fueron directamente organizados por el CICR, otros tuvieron lugar por iniciativa de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja.

Las Sociedades Nacionales, gracias a su amplia gama de contactos y a su experiencia local, son colaboradoras esenciales por lo que respecta a las gestiones que lleva a cabo el Servicio de Asesoramiento para promover la aplicación<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Armenia, Azerbaiyán, República Checa, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Namibia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Zambia y Zimbabue. Más adelante (pp. 375-377), se presenta un ejemplo de las conclusiones de uno de estos seminarios (Namibia).

<sup>14</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos hizo referencia a la asistencia de las Sociedades Nacionales y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para prestar servicios de asesoramiento («Recomendaciones», *op. cit.* (nota 5), sección II, párr. 1). En noviembre de 1995, se celebró en Ginebra una reunión, en la que participaron el CICR, la Federación Internacional y expertos de Sociedades Nacionales con objeto de examinar la labor del Servicio de Asesoramiento.

## **Centro de Documentación del Servicio de Asesoramiento**

El intercambio de información es un medio esencial para promover y favorecer la aplicación del derecho humanitario. El Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra recomendó que los Estados hagan todo lo posible por participar «de la manera más amplia posible en el intercambio de información» sobre las medidas de aplicación y faciliten al CICR la información que pueda ser de utilidad a otros Estados. Asimismo, recomendó que el CICR «recopile, reúna y comunique» tal información<sup>15</sup>. Con tal finalidad, el Servicio de Asesoramiento creó, en 1995, un Centro de Documentación en la sede del CICR. Su finalidad es poner a disposición de funcionarios gubernamentales, Sociedades Nacionales, instituciones interesadas e investigadores una gama de material jurídico relativo a la aplicación nacional. Esto incluye: constituciones nacionales, legislación y reglamentos, jurisprudencia nacional e internacional; traducciones de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales; artículos, comentarios y trabajos de referencia; manuales militares y datos detallados sobre programas nacionales de difusión.

Para la compilación de esta información, el Centro cuenta no solo con los propios recursos del CICR, sino también con la ayuda de gobiernos, Sociedades Nacionales, organizaciones internacionales, instituciones académicas y expertos. Se podrán solicitar, además, los recursos de universidades, bibliotecas y otros centros de documentación.

Además de reunir el material impreso tradicional, se intentará constituir una base electrónica de datos relativos a las medidas nacionales que se referenciarán con los textos de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. Esto tiene por finalidad proporcionar un sólido instrumento de investigación que, una vez completado, se pondrá a disposición para consulta en el Centro de Documentación y se publicará en una versión actualizada del CD-ROM del CICR sobre derecho internacional humanitario.

## **Comités nacionales**

La aplicación del derecho humanitario a nivel nacional es un proceso ya en funcionamiento que requiere la cooperación de diversos ministerios

---

<sup>15</sup> «Recomendaciones», *op. cit.* (nota 5), sección IV.

gubernamentales y organizaciones nacionales. Así pues, numerosos Estados han establecido comités nacionales o grupos de trabajo<sup>16</sup> sobre derecho internacional humanitario integrados por autoridades nacionales, expertos y, en algunos casos, organizaciones tales como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja. El cometido y la composición de estos comités varían de un país a otro, abarcando en algunos casos tanto los derechos humanos como el derecho humanitario. Aunque no hay una obligación jurídica de constituir tales comités, han resultado ser un valioso medio para promover la aplicación a nivel nacional.

El Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de la Víctimas de la Guerra recomendó que «se aliente a los Estados a que establezcan comités nacionales, eventualmente con el apoyo de las Sociedades Nacionales, para asesorar y asistir a los gobiernos en la aplicación y la difusión del derecho internacional humanitario», así como para que favorezcan la cooperación entre los comités nacionales y el CICR»<sup>17</sup>. El Servicio de Asesoramiento intenta, cuando es necesario, promover el establecimiento de comités nacionales, grupos de trabajo o estructuras similares encargados de la actual aplicación del derecho humanitario. Como parte de este esfuerzo y por recomendación del Grupo de Expertos<sup>18</sup>, el Servicio está planeando una reunión de expertos nacionales, tanto de los Estados que ya tienen comités nacionales como de otros Estados interesados, a fin de examinar el establecimiento, la composición y el cometido de esos comités<sup>19</sup>.

### Informes anuales

El Servicio de Asesoramiento ha organizado ya una serie de seminarios, reuniones y estudios para promover las medidas de aplicación y el establecimiento de comités nacionales. Sin embargo, a pesar de estar ya

<sup>16</sup> Se trata de Albania, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Chile, Dinamarca, Finlandia, Indonesia, Italia, Noruega, Portugal, Suecia, Uruguay y Zimbabue. Con respecto a la composición y a la descripción de la labor de un comité nacional, véase Marc Offermans, «The Belgian Interdepartmental Commission for Humanitarian Law», *RICR*, n° 104, marzo-abril de 1991, pp. 165-178.

<sup>17</sup> «Recomendaciones», *op. cit.* (nota 5), sección V, párr. 1-2.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 3.

<sup>19</sup> Esta reunión tendrá lugar en Ginebra, el mes de octubre de 1996.



establecida la estructura preliminar del Servicio de Asesoramiento, queda aún mucho por hacer para recopilar y analizar información, establecer redes de contactos y de asesores y emprender investigaciones y estudios nacionales en el ámbito jurídico.

Por recomendación del Grupo Intergubernamental de Expertos<sup>20</sup>, el CICR presentará informes anuales relativos a sus servicios de asesoramiento prestados a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949, así como a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y a otros organismos interesados. Estos informes abarcarán toda la gama de servicios ofrecidos por el CICR, no solo los esfuerzos del Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, sino también la labor asesora emprendida por la División de Cooperación y Difusión y por la División de Difusión en las Fuerzas Armadas. Dichos informes permitirán, además, al CICR comunicar información acerca de las medidas tomadas por los propios Estados para promover la aplicación.

### **Conclusión**

Las recomendaciones aprobadas el año pasado por el Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, refrendadas unánimemente por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, evidencian la creciente preocupación de la comunidad internacional por la aplicación nacional del derecho humanitario internacional. El CICR no ha escatimado esfuerzos para dar una pronta respuesta a tal preocupación estableciendo, por mediación del Servicio de Asesoramiento, una estructura destinada a proporcionar a los Estados asesoramiento e información adaptados a las necesidades y a las condiciones de cada país. No obstante, la labor de promover la aplicación a nivel nacional es ardua y requiere una estrecha colaboración con los otros componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con las organizaciones internacionales y zonales, así como con instituciones académicas y profesionales. Aunque se aprueben leyes y reglamentaciones nacionales, todo dependerá de la eficacia y de la prontitud con que apliquen tales medidas. La aplicación nacional in-

---

<sup>20</sup> «Recomendaciones», *op. cit.*, nota 5, sección III, párr. 3.

cumbe a los gobiernos y, en definitiva, de ellos dependerá la plena y eficaz aplicación del derecho humanitario.

*Para más información sobre el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, sírvase dirigirse a:*

**Servicio de Asesoramiento**  
**División Jurídica**  
**Comité Internacional de la Cruz Roja**  
**19 Avenue de la Paix**  
**1202 Ginebra**  
**Tel: ++4122 734 60 01**  
**Fax: ++4122 733 20 57**  
**Correo electrónico: [ddm\\_jur.gva@gwn.icrc.org](mailto:ddm_jur.gva@gwn.icrc.org)**

**Paul Berman** es miembro de la División Jurídica del CICR y asesor jurídico en el Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. Es abogado y tiene títulos de las Universidades de Oxford y Ginebra. Prestó servicios, de 1991 a 1996, como asesor jurídico asistente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Mancomunidad, Londres.