

## **Reunión de expertos sobre comisiones u otros organismos encargados de proponer medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario**

**Ginebra, 23-25 de octubre de 1996**

Los últimos años se han caracterizado, especialmente, por una mayor concienciación en cuanto a la necesidad de potenciar la aplicación efectiva del derecho internacional humanitario. Dicho de otro modo, se trata de dar un contenido a la obligación de los Estados de respetar y hacer respetar el derecho humanitario. En ese marco, es fundamental la aprobación, ya en tiempo de paz, de medidas nacionales para que se respete ese derecho en todas las circunstancias.

Leyendo los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, nos damos cuenta de la gran diversidad de medidas que los Estados deben tomar, ya que son numerosos los sectores concernidos de la actividad estatal. A fin de llevar a cabo esas acciones —que, en realidad, son un proceso permanente—, se requiere la cooperación de varios Ministerios, administraciones públicas, entidades estatales, instituciones de utilidad pública u otras instituciones.

Varios Estados han creado órganos específicos para facilitar ese trabajo. Así pues, se establecieron comisiones nacionales, grupos de trabajo interministeriales o comités consultivos relativos al derecho humanitario. En general, tienen la finalidad de asesorar y apoyar a los gobiernos por lo que respecta a la adhesión a los tratados humanitarios, la elaboración de medidas de aplicación de los mismos, la difusión de sus normas, así como las acciones humanitarias desplegadas por el Estado.

Convencido de la utilidad de esos órganos, a fin de que se aplique, efectivamente, el derecho humanitario, el CICR ha promovido y apoyado la formación de tal comisión en cada Estado Parte en los Convenios de Ginebra de 1949. Esas gestiones fueron potenciadas por las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de

las Víctimas de la Guerra (Ginebra, enero de 1995)<sup>1</sup>. Esas recomendaciones fueron aprobadas por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, diciembre de 1995) mediante su resolución 1, titulada *Derecho internacional humanitario: del derecho a la acción. Informe sobre el seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra*<sup>2</sup>.

Para aplicar el último punto de la recomendación V del Grupo Intergubernamental de Expertos, el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR organizó una reunión de expertos sobre comisiones u otros organismos encargados de proponer medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, del 23 al 25 de octubre de 1996. Participaron representaciones de más de 70 Estados, de los cuales unos 40 representados por uno o varios expertos (miembros de la comisión nacional, de un ministerio o del poder judicial) procedentes de la capital. También participaron 35 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, así como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Comisión Permanente del Movimiento. Ante todo, se trataba de una reunión informal de trabajo técnico, cuya finalidad no era llegar a conclusiones que obligasen a los participantes ni tomar resoluciones de principio.

Alternando sesiones plenarias y reuniones de trabajo en grupos más pequeños, los participantes debatieron diferentes aspectos relacionados con los órganos de la aplicación, tales como la institución, la estructura, el estatuto, la composición y las actividades. También se habló del cometido que pueden tener las Sociedades Nacionales en ese ámbito y las formas de cooperación regional y entre Estados.

### *Institución de un órgano de aplicación*

Según las informaciones de que actualmente dispone el CICR, 34 países tienen una comisión nacional encargada de la aplicación del derecho humanitario o un mecanismo equivalente<sup>3</sup>. Varios países examinan

---

<sup>1</sup> *RICR*, nº 133, enero-febrero de 1996, pp. 88-93.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 60-62.

<sup>3</sup> Albania, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Chile, Colombia, Corea (Rep. de), Dinamarca, Finlandia, Francia, Indonesia, Israel, Italia, Lituania, Moldova, Namibia, Noruega, Nueva Zelanda, Uzbekistán, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Yugoslavia, Zimbabue.

la posibilidad de instituir un órgano o ya han comenzado un proceso en ese sentido.

Cabe recordar, en primer lugar, que no es obligatoria la institución de una comisión nacional y que sólo es un medio para lograr el resultado previsto: una aplicación efectiva del derecho humanitario. Por supuesto, los Estados pueden cumplir sus obligaciones al respecto sin recurrir a la más mínima estructura formal de aplicación. Sin embargo, durante la reunión, los participantes señalaron, en general, que el establecimiento de una estructura favorecería un modo más sistemático de tratar esos asuntos.

Los participantes opinaron que esa estructura debería ser permanente, ya que la aplicación es un proceso en constante evolución. Por consiguiente, debería tener una competencia general en su ámbito y poder tratar, por propia iniciativa, toda cuestión afín. Se considera como un último recurso la extensión del cometido de una comisión nacional de derechos humanos a las cuestiones relativas a la aplicación del derecho humanitario, ya que los objetivos y los métodos de trabajo son muy diferentes.

Los participantes insistieron en que el organismo de aplicación ha de tener un cometido de fomento para la administración, puesto que, ante el mismo, los funcionarios competentes dan cuenta, con regularidad, del avance de su trabajo. También se puso de relieve que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja desempeñan un cometido importante para promover la institución de una comisión nacional y apoyar los esfuerzos de las autoridades del respectivo país.

### *Su composición*

Son miembros de tal organismo funcionarios o representantes de diferentes ministerios concernidos por la aplicación. Esos representantes gubernamentales deben tener, dentro de su administración, una posición que les permita poner efectivamente en obra las medidas propuestas en la comisión nacional de aplicación.

Algunas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja han instituido su propio organismo, a fin de examinar los problemas relativos a la aplicación. Sin embargo, las Sociedades Nacionales no deben limitarse a esa actividad interna, y uno o varios de sus representantes pueden ser miembros de derecho, observadores permanentes o sencillamente invitados a las deliberaciones de la comisión gubernamental. Los participantes consideraron fundamental la colaboración de las Sociedades Nacionales en los trabajos de los comités nacionales. Por el cometido que se les ha asignado, especialmente en cuanto a la difusión, y por la expe-

riencia adquirida en el ámbito del derecho humanitario las Sociedades Nacionales son interlocutoras privilegiadas. Sin embargo, por lo que respecta a la manera ideal de esa colaboración, algunos expertos expresaron el temor de que una Sociedad Nacional pueda comprometer su independencia si es miembro «pleno» del organismo nacional de aplicación. Esta reticencia se manifiesta especialmente cuando las cuestiones tratadas son controvertidas o cuando el país se enfrenta a una situación de disturbios o de conflicto.

A menudo, están asociados expertos o miembros del organismo nacional. Otros actores, miembros de la sociedad civil (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales), participan, como asociados, en los trabajos de la comisión nacional.

### *Sus actividades*

Las informaciones proporcionadas por los expertos demuestran que las actividades que despliegan los organismos nacionales son bastante variadas. Pueden ser sencillos consejos a las autoridades para la ratificación de tratados internacionales. Más generalmente, su labor consiste en hacer un inventario de medidas que deben tomarse con objeto de adaptar la legislación nacional a las disposiciones del derecho internacional. Varios de ellos han trazado anteproyectos de ley o de reglamento y medidas prácticas concretas para la aplicación de los tratados internacionales. La difusión del derecho humanitario y la formación de personal cualificado (médico, militar, docente) en los ámbitos abarcados por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales compete también a la actividad de las comisiones nacionales, muy a menudo, desplegada en colaboración con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja. Por último, algunas comisiones son órganos consultivos permanentes del gobierno para toda cuestión relativa a los tratados de índole humanitaria, incluso a la acción humanitaria llevada a cabo por el Estado. A este respecto, una de las cuestiones que se plantean es la del cometido que podrían tener esas comisiones en caso de violencias internas.

### *Cooperación con el CICR*

En el segundo punto de la recomendación V, más arriba mencionada, se invita a los Estados a favorecer la cooperación entre los comités nacionales y el CICR. Se puede cooperar de diferentes maneras. Actualmente, la cooperación está en sus comienzos. A nivel mundial, la reunión de octubre de 1996 fue una de las primeras manifestaciones concretas para

que las personas concernidas por la aplicación nacional del derecho humanitario intercambien puntos de vista y experiencias.

Para la cooperación entre las comisiones nacionales, se prevén diversas posibilidades: intercambio de información, actividades comunes, intercambio de expertos, reuniones bilaterales o multilaterales entre órganos de una misma zona o pertenecientes a un mismo sistema jurídico. Por ejemplo, se anuncia, para el primer semestre de 1997, una reunión de comisiones de los países de América Latina.

La cooperación con el CICR, particularmente con su Servicio de Asesoramiento en Derecho Humanitario, se ha mencionado ampliamente. Se ha prestado un apoyo continuo a los Estados interesados, para la institución de comisiones nacionales. Se han organizado numerosos seminarios relativos a la aplicación nacional o zonal, en los que han participado representantes de las autoridades nacionales. La presencia de juristas del CICR en el país o la zona, permite los debates directos y pormenorizados con los encargados de esa labor. Los expertos presentes en la reunión manifestaron su interés por el proyecto de un banco de datos acerca del derecho humanitario, en el que se incluyan las medidas nacionales de aplicación y la jurisprudencia. Esos mismos expertos fueron invitados a contribuir a la provisión de este banco de datos, mediante la comunicación al CICR de toda información útil.

### *El futuro de esos órganos*

En la reunión de octubre no se intentó definir exactamente el funcionamiento a largo plazo de esos órganos, ya que se corre el riesgo de limitar arbitrariamente los desarrollos posibles.

Las comisiones nacionales deben dar con una dinámica de trabajo en cada fase de su funcionamiento. La institución de una comisión no basta; un inventario de medidas que deben tomarse es sólo una etapa; la aprobación de una ley no significa su aplicación efectiva...

Sin duda alguna, la reunión celebrada en octubre demostró un creciente interés de los Estados por la existencia de mecanismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario. Los contactos entablados en esa oportunidad dejan prever un desarrollo de las diferentes formas de cooperación. Es, pues, un trabajo a largo plazo el que se emprende en cada país. Se inscribe en una nueva dinámica para incorporar completamente el derecho convencional humanitario en el orden jurídico interno de los Estados. Esta dinámica es un paso hacia el respeto efectivo del derecho humanitario. El CICR está dispuesto a apoyar, mediante su Ser-

vicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario, los esfuerzos de esos órganos y a hacer lo posible para que puedan lograr su importante objetivo.

*Olivier Dubois*  
Servicio de Asesoramiento  
en Derecho Internacional Humanitario  
CICR

---