

LOS PROTOCOLOS ADICIONALES A LOS CONVENIOS DE GINEBRA EN POS DE UNIVERSALIDAD

Hace diez años, el 8 de junio de 1977, la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados aprobó dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos uno a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el otro a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales.

Todos coincidían en pensar que esos nuevos instrumentos jurídicos serían una importantísima etapa en la codificación del derecho internacional humanitario ya que completan las disposiciones de los Convenios de Ginebra, adaptando, al mismo tiempo, las normas humanitarias en vigor a la realidad contemporánea.

Aunque se podía esperar que disminuiría la frecuencia de los conflictos armados, no ha ocurrido así, ¡ni mucho menos! Es verdad que se han extinguido algunos conflictos, pero otros han continuado y se han desencadenado nuevas guerras en todo el mundo.

Por ello, al cabo de diez años, aunque este esfuerzo de codificación no ha podido reducir el número de conflictos, está justificado preguntarse si, al menos, ha servido para incitar a las partes adversas a respetar mejor las normas del derecho humanitario.

Sin duda, la perspectiva actual no es suficiente para hacer un balance cuyas conclusiones sean indiscutibles; pero este décimo aniversario de la aprobación de los Protocolos debe brindar la ocasión para hacer un detenido análisis del estado actual de su ratificación y para preguntarse sobre la actitud de los Estados por lo que atañe al respeto del derecho humanitario y el cometido de sus promotores, entre ellos el CICR.

Estos importantes interrogantes han sido siempre objeto de gran preocupación por parte del CICR y me han inspirado algunas reflexiones que, con motivo de mi toma de posesión como presidente del CICR, deseo compartir con los lectores de la Revista.

*
* * *

La elaboración de los proyectos de Protocolos y su aprobación fue una empresa mucho más ardua que la negociación de los Convenios de 1949. El legislador internacional hubo de tener en cuenta diversos factores que, desde los años de la década de los 50, han modificado profundamente el sistema internacional: en primer lugar, la participación masiva de nuevos Estados independientes en la vida de la comunidad mundial, que ha transformado el proceso de creación del derecho internacional; después, la proliferación de conflictos localizados y de conflictos internos, verdadero exutorio del gran miedo disuasivo a la guerra nuclear; por último, una cierta radicalización de las ideologías que ha favorecido la creación de bloques políticos antagonistas mientras que se ha abierto más el foso entre los países ricos, industrializados y, en ciertos casos, armados en demasía y los países en vías de desarrollo.

Es cierto que los Estados siguen siendo dueños de la situación; pero, en adelante, tienen que tener en cuenta también a los movimientos de liberación nacional, a los guerrilleros, a los pueblos y a los individuos que algunos expertos ya han elevado al rango de sujetos de derecho.

Esta situación ha afectado en gran medida a la acción humanitaria. Basada hasta entonces en una cierta concepción de la conducción de la guerra, en modelos que hacían una neta distinción entre los combatientes y los no combatientes, la acción humanitaria podía realizarse normalmente teniendo como referencia las leyes de la guerra. Pero, el año 1960, se complicó particularmente la situación: la banalización del mito de la guerra revolucionaria parece justificar, para algunos, el recurso a todos los medios de lucha, poniendo así en tela de juicio el derecho humanitario. ¿Cómo hacer una verdadera distinción entre las categorías de las víctimas? ¿Quién tiene derecho a recibir protección? ¿Qué es un prisionero de guerra?

La existencia y el desarrollo de armas de destrucción masiva hacen difícil, si no imposible, la distinción entre personas civiles y militares y son una amenaza para los fundamentos del derecho humanitario. ¿Cómo preservar una dimensión humana en guerras totalmente destructoras? ¿Cómo canalizar estas manifestaciones de

violencia que ponen en peligro el funcionamiento del sistema internacional? ¿Cómo solucionar el problema del desacuerdo fundamental sobre la ilegitimidad del principio del recurso a la violencia y de las normas que, a pesar de todo, se desea fijar cuando tienen lugar conflictos armados?

Todas estas preguntas eran bazas importantes que tuvieron una influencia decisiva en el desenvolvimiento de la Conferencia Diplomática de 1974 a 1977.

*
* * *

A pesar de los esfuerzos de la Confederación Suiza, país anfitrión, y del CICR, la Conferencia Diplomática no pudo evitar del todo la politización. Sin embargo, se sabía que «lo humanitario no es químicamente puro» ya que, aunque la protección es humanitaria, prestar dicha protección plantea problemas políticos y militares. La historia se repite: los Protocolos, como los Convenios de Ginebra, no han suprimido la tensión entre las políticas estatales y las exigencias de la Humanidad.

Así pues, los Estados están dispuestos a proteger en mayor medida a las personas y a reglamentar mejor la conducción de las hostilidades. Por supuesto, esto es fundamental, pero, mientras que para unos significa que no se toque el tema de la guerra nuclear, para otros que, en caso de conflicto interno, se limite al máximo la protección a las fuerzas disidentes.

Los países del Tercer Mundo, que entran en escena con paso decidido, han logrado que las guerras de liberación nacional sean reconocidas como conflictos internacionales y que se amplíe la noción de combatiente y de prisioneros de guerra, entre los que se incluye, en ciertos casos, a los guerrilleros. Ya entonces, muchos se preguntaban si estas nuevas disposiciones serían aceptadas sin problemas, especialmente por los países directamente concernidos.

Pero se evitó el espectro de la «guerra justa», es decir, la tentación de fijar, en el derecho humanitario, normas diferentes en función de la causa defendida, lo cual, evidentemente, habría sido un golpe fatal para el derecho humanitario. Se consiguió el consenso sobre lo esencial: la protección de la población civil contra los peligros de la guerra indiscriminada, la prohibición de los bombardeos masivos o indiscriminados o como represalias. A este logro fundamental asociamos la protección reforzada del personal, de las formaciones y de los transportes sanitarios, así como la de la protección civil, la salva-

guardia del medio ambiente y de los bienes culturales y, por supuesto, las disposiciones adaptadas que limitan el derecho de los beligerantes a elegir los métodos y los medios de conducción de las operaciones militares.

¿Se puede seguir dudando de que la protección del individuo no es uno de los objetivos primordiales de los Protocolos cuando los Estados están de acuerdo en reforzar los derechos conferidos al individuo y en dar garantías fundamentales mínimas de trato humanitario a todos los individuos en tiempo de conflictos armados, internacionales o internos?

Por último, se hizo un loable esfuerzo para potenciar los mecanismos de control y de sanción.

Y hoy pienso que la Conferencia aprobó finalmente, por consenso, dos buenos textos. Fruto de sensatos compromisos, los dos Protocolos refuerzan considerablemente la protección de las víctimas de los conflictos armados.

*
* * *

Diez años después de la aprobación de los Protocolos, 67 Estados son Partes en el Protocolo I y 61 en el Protocolo II, lo que equivale a un tercio aproximadamente de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra.

Se trata de un balance que puede parecer alentador; pero, en realidad, es poco si se considera que los instrumentos de derecho internacional humanitario tienen vocación universal. Ahora bien, no hay todavía tal universalidad. De los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, por ejemplo, sólo China ratificó los dos Protocolos; Francia sólo ratificó el Protocolo II. Desapareció la hipoteca histórica que, con o sin razón, pesaba sobre los Convenios de Ginebra debido a su carácter eurocéntrico; sin embargo, debe conquistarse aún la universalidad de las nuevas normas del derecho humanitario.

Debemos reconocer que los obstáculos que impiden la universalización del derecho humanitario están hoy más que nunca, estrechamente relacionados con las motivaciones políticas e ideológicas subyacentes al derecho. En muchos casos, cuando se trata de construir el derecho, cada Estado se esfuerza por imponer la norma que mejor se avenga con el interés que intenta que prevalezca. Y, cuando es necesario aplicar el derecho, la interpretación unilateral del Estado tiene prioridad en nombre de la soberanía.

Desafortunadamente, el derecho humanitario no escapa a esta regla. En esta confrontación ante el poder y el derecho, el respeto de las normas humanitarias está a menudo sometido a consideraciones basadas en la soberanía del Estado. Así pues, por lo que atañe a la aplicación, los Estados continúan pecando por omisión —o por cálculo—; se reconoce de buen grado que el derecho humanitario se ha enriquecido, que se ha adaptado a todos los conflictos armados y que dispone de mecanismos adecuados de aplicación, pero la experiencia demuestra que, generalmente, —por desgracia—, «se trasvasa lo humanitario a lo accesorio».

Indudablemente son mayores los obstáculos para la adhesión a los Protocolos así como las dificultades en la aplicación del derecho humanitario, a causa de las realidades internacionales, que hoy son más inquietantes que hace diez años: las violaciones del derecho se multiplican a medida que las guerras locales proliferan o se hunden en la duración y en la violencia. La estrategia de la «guerra total» hace caso omiso de lo humanitario; da pábulo a la inquietante degradación de la norma de derecho. El CICR no ha dejado de denunciar, por mediación de mi predecesor, el señor Alexandre Hay, la reiterada violación de los principios humanitarios: «Se recurre a todos los pretextos para justificar lo injustificable: imperativos militares, seguridad del Estado, último recurso de los pueblos oprimidos...».

A decir verdad, más allá de estas argucias jurídicas, el problema fundamental de la promoción del derecho internacional humanitario y, por ende, de la ratificación de los Protocolos, es con frecuencia la falta de verdadera voluntad política de los Estados a nivel de la aplicación del derecho.

Aprobando los Convenios de Ginebra en 1949 y sus Protocolos en 1977, los Estados se comprometieron no sólo a respetar sino también a hacer respetar el derecho humanitario, lo que significa que se responsabilizan no sólo por las violaciones de las que sean culpables sino también por las de otros Gobiernos Partes en los Protocolos. Pensándolo bien, esta cláusula resalta por su audacia. ¡Qué extraña paradoja entre esta aceptación por los Estados de ampliadas obligaciones humanitarias y la prudencia, incluso la reticencia, que demuestran para cumplirlas y, en general, entre esta adhesión a los valores humanitarios y la falta de rigor en la voluntad política de defenderlos! Ahora bien, estos valores humanitarios son fuentes materiales del derecho humanitario, que se fundamenta en la voluntad de los Estados. Nunca se citará lo suficiente a uno de mis predecesores, el señor Max Huber, que afirmaba: «Desde el punto de vista estrictamente jurídico, se ha creado un verdadero derecho de la Humanidad, en

virtud del cual la persona humana, su integridad y su dignidad son defendidas en nombre de un principio moral que va mucho más allá de los límites del derecho nacional y de la política».

*
* * *

El desafío de las décadas venideras será tratar de reconciliar los valores humanitarios y la voluntad política de los Estados, es decir, establecer la complementariedad entre esos valores y la soberanía estatal, a fin de que los Estados respeten plena y voluntariamente esos valores como principios de referencia en sus políticas y en sus acciones. Se trata, de hecho, de movilizar a la comunidad de Estados para acrecentar el reflejo humanitario en la toma de decisiones políticas.

Esta movilización humanitaria dispone de un impresionante arsenal de normas que responden a lo esencial; debe también incluir un llamamiento a los valores tradicionales, religiosos y éticos, al interés político y económico de los Estados; debe poder lograr la colaboración de la opinión pública.

Ésa es la convicción del CICR, recordada en numerosas ocasiones durante los últimos meses y, más recientemente, en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que se dirigió solemnemente a los Estados que aún no son Partes en los Protocolos invitándoles a ratificarlos o a adherirse a ellos «lo más rápidamente posible».

Por su parte, el CICR continuará alentando a los Estados a adherirse a los Protocolos hasta que hayan sido aceptados universalmente. Pero es de esperar —y, en cierta forma, es imperativo— que sus esfuerzos cuenten con un amplio apoyo. Celebramos la toma de conciencia que ha inducido a las Naciones Unidas, a varias organizaciones zonales y a instituciones internacionales a recomendar la ratificación de los Protocolos y a apoyar los esfuerzos del CICR en su acción.

Sin duda, el CICR estará en situación privilegiada para alentar a los Estados a que ratifiquen los Protocolos y para reclamar públicamente la aplicación de los mismos, si no es el único en hacerlo. Los Estados que no estén implicados en conflicto alguno podrán servir de relevo. Cabe recordar, en particular, el cometido de Suiza que, como depositario de los Convenios de Ginebra, ha sabido hacerse escuchar en el caso de conflictos como el de Irak e Irán o el de Libano, para que la aplicación del derecho humanitario sea universal, sin que importen el origen de los conflictos y los motivos ideológicos de las Partes. Ese había sido también el caso en la Conferencia Diplomática

de 1974-1977, para la cual las autoridades suizas supieron poner a disposición de los Estados el marco propicio para la negociación de los Protocolos. La política de neutralidad, permanente y armada, de Suiza, su experiencia de Potencia protectora durante la Segunda Guerra Mundial (y en muy pocas ocasiones desde los años de la década de los 50) y su sentido de mesura le confieren una autoridad por todos reconocida. Fiel a esa línea de conducta, Suiza continuará —así lo espero— desplegando particulares esfuerzos para hacer que los Estados acepten los Protocolos. El CICR aprovecha la ocasión del X aniversario de la aprobación de los Protocolos para expresarle su gratitud.

Por último, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyo cometido se refuerza particularmente en los Protocolos, pueden continuar actuando con eficacia ante el respectivo Gobierno tanto en ese proceso de ratificación y de adhesión a los Protocolos como por lo que respecta a los programas de difusión del derecho. Con motivo de este décimo aniversario de la aprobación de los Protocolos, nos complace muchísimo poder poner a disposición de algunas de ellas las columnas de la Revista.

La ratificación de los Protocolos, el respeto del derecho internacional humanitario nos concierne a todos. Es de vital importancia que los Estados Partes en los Convenios de Ginebra respeten y hagan respetar el derecho internacional humanitario; es primordial que los Protocolos lleguen a ser universales. Como dijo el profesor Pictet: «Está en juego la supervivencia de la humanidad».

Pero, más allá del respeto al enemigo caído y a la persona civil inocente, que es la esencia misma del derecho humanitario, queremos ver, en el compromiso del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en favor de los Protocolos, una acción concreta para la edificación de un mundo de paz.

Cornelio Sommaruga
Presidente del CICR