

Esfuerzos realizados para que los Estados acepten los Protocolos de 1977

por Hans-Peter Gasser

No basta con redactar un nuevo tratado internacional; hace falta, además, que los Estados quieran respetarlo. Este asenso del Estado de respetar las nuevas obligaciones se manifiesta, en primer lugar, mediante la ratificación del tratado o su adhesión al mismo ¹.

El 8 de junio de 1977, la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los Conflictos Armados, Ginebra, 1974-1977, aprobó dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra y, el 10 de junio, terminó la Conferencia. Durante los diez años transcurridos desde entonces, la Cruz Roja ha realizado considerables esfuerzos para que se acepten los dos Protocolos. La finalidad de estas líneas es relatar lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha hecho en favor de los Protocolos, sin abordar los problemas de interpretación que plantean ². Otros artículos exponen, más específicamente, la actividad de algunas Sociedades Nacionales al respecto. Antes de ser operacional, un tratado internacional pasa por diferentes etapas, que pueden esbozarse como sigue:

¹ Un Estado que ha firmado un tratado debe luego *ratificarlo*, mientras que el que no lo ha firmado *se adherirá* a él. El efecto jurídico es el mismo: en ambos casos, el Estado *es Parte* en el tratado.

² Consúltese (ed. Sandoz/Swinarski/Zimmermann) *Comentario de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Comité Internacional de la Cruz Roja y editorial Martinus Nijhoff, Ginebra, 1986.

- 1.^a fase: trabajos preparatorios (como consultas a expertos y redacción del anteproyecto),
- 2.^a fase: negociación del tratado en la Conferencia Diplomática,
- 3.^a fase: aprobación del tratado por la Conferencia Diplomática,
- 4.^a fase: firma del tratado por los Estados,
- 5.^a fase: ratificación del tratado por los Estados (o adhesión a él),
- 6.^a fase: aprobación por parte de cada Estado de las normas internas que permiten poner en práctica el tratado,
- 7.^a fase: difusión, formación.

Para garantizar el respeto de los compromisos y la sanción en caso de violación de una obligación, han de recorrerse todas esas etapas. Dado que el *respeto del derecho* es el resultado, el fin último, de la creación de un nuevo derecho, no es necesario insistir en la importancia de las diversas etapas que hacen posible ese respeto.

Desde que finalizó la Conferencia Diplomática, el 10 de junio de 1977, el CICR se consagró a esa labor. Además, tenía el cometido de hacerlo, puesto que los Estatutos (de 1952) de la Cruz Roja Internacional le encomendaban la tarea de «trabajar para el perfeccionamiento y la difusión de los Convenios de Ginebra» (artículo VI. 7)³. Este texto cubre, sin duda, todas las actividades de promoción ya que únicamente los tratados aprobados por los Estados son textos «perfeccionados» —en el sentido citado de los Estatutos—, es decir, con fuerza de obligar.

Desde un principio, el CICR escogió dos caminos para alcanzar su objetivo: por una parte, exhortando a las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a desplegar actividades por su cuenta en su respectivo país y, por otra, mediante gestiones ante los Gobiernos emprendidas bajo su responsabilidad directa. Muchas Sociedades Nacionales tomaron muy en serio su tarea y contribuyeron de manera eficaz a la ratificación de los Protocolos por las autoridades del país, gracias al perfecto conocimiento que tenían de los engranajes del poder, de las personas que debían contactar y de las gestiones que tenían que realizar a nivel nacional. En el marco de su propia actividad, el CICR también se benefició de la útil ayuda de las Sociedades Nacionales.

³ Los (nuevos) Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados en octubre de 1986, expresan la misma idea con otras palabras (artículo 5.2g). Véase la *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)* N.º 79, enero-febrero de 1987, p. 25 y ss.

Gestiones emprendidas por el CICR en favor de la ratificación de los Protocolos

Terminada la Conferencia Diplomática, el 10 de junio de 1977, correspondía a la *XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja* (Bucarest, 1977) ocuparse de los Protocolos adicionales. El positivo debate que tuvo lugar en Bucarest fue sumamente importante para el futuro de los Protocolos, toda vez que los representantes gubernamentales estaban presentes. En la resolución III, aprobada por consenso, se insta a los Estados a ratificar esos textos ⁴. Cabe recordar que, en el informe que el CICR presentó a la Conferencia, se detallan los resultados obtenidos y que por ello se utilizó como primer comentario a los dos Protocolos ⁵.

En la *XXIV Conferencia*, que se celebró en Manila el año 1981, también se incluyó en el orden del día un debate sobre el estado de la ratificación de los Protocolos. Para la resolución que se votó al respecto se tomó como modelo la de Bucarest ⁶.

El año 1986, en la *XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, celebrada en Ginebra, también se debatió la cuestión de los Protocolos. Por primera vez, se escucharon notas discordantes, ya que algunos delegados gubernamentales hicieron constar —en términos poco elogiosos para los logros de 1977— la decisión de su Gobierno de no ratificar un Protocolo. En el texto de la resolución tuvo que tomarse en cuenta esas reticencias. Finalmente, tras laboriosas negociaciones, realizadas principalmente por el delegado gubernamental de Dinamarca, la Conferencia aprobó por consenso un texto, menos fuerte que las resoluciones precedentes, pero positivo en su formulación ⁷. Esta resolución constituye una buena contribución a la promoción de los Protocolos.

Para completar este cuadro de lo conseguido dentro de la Cruz Roja, cabe recordar que el *Consejo de Delegados* también se ocupó en varias ocasiones de los Protocolos ⁸.

⁴ Resolución III de la XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, *RICR*, N.º 24, diciembre de 1977, p. 516 y ss.

⁵ Informe sobre la Conferencia Diplomática, XXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, CPA/III/I.

⁶ Resolución VII de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, *RICR*, N.º 48, noviembre-diciembre de 1981, p. 331 y s.

⁷ Resolución II de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, *RICR*, N.º 78, noviembre-diciembre de 1986, p. 357 y ss.

⁸ Resolución 2 del Consejo de Delegados (1979), *RICR*, N.º 36, noviembre-diciembre de 1979, p. 330, y Resolución del Consejo de Delegados (1985), *RICR*, N.º 73, enero-febrero de 1986, p. 11.

Casi al mismo tiempo que la XXIII Conferencia Internacional, la *Asamblea General de las Naciones Unidas* tomó nota, en su 32.º período de sesiones (1977), de los nuevos tratados humanitarios. Expresó su satisfacción por los positivos resultados de la Conferencia Diplomática e invitó a los Estados miembros a ratificar los Protocolos ⁹.

Desde entonces, la Asamblea General ha examinado periódicamente el estado de la aceptación de los Protocolos, en particular en 1979 ¹⁰, 1982 ¹¹, 1984 ¹² y 1986 ¹³. En cada ocasión, el secretario general de la ONU preparaba un breve informe con diversas informaciones sobre las ratificaciones que se habían efectuado y que presentaba a la 6.ª Comisión de la Asamblea General, la «Comisión Jurídica». En esta Comisión, varios delegados tomaban la palabra para exponer las intenciones de su Gobierno en relación con la ratificación de los Protocolos. Como es habitual en la ONU, los debates terminaban con una resolución. Los países del norte de Europa (países escandinavos y Finlandia) fueron los que periódicamente presentaban los proyectos de resolución y siempre lograron que fueran aprobados por consenso, primero en la 6.ª Comisión y después en la Asamblea General (plenaria). Los textos de las diferentes resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas son muy similares. Todas invitan, en términos poco constrictivos, a que los Estados examinen la ratificación de ambos Protocolos.

El CICR, que tiene el estatuto consultativo ante el Consejo Económico y Social de la ONU, estuvo representado en los debates de la 6.ª Comisión por un miembro de su oficina en Nueva York o por su asesor jurídico encargado de coordinar la actividad de promoción de los Protocolos. Gracias a la amabilidad de un presidente de la Comisión, el representante del CICR tuvo el privilegio de dirigirse directamente a los miembros de la Comisión haciendo un llamamiento en favor de la ratificación de los Protocolos.

Además de las organizaciones de índole universal, como la ONU y la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, otros organismos regionales también han desempeñado un importante papel en la promoción de los Protocolos. Las organizaciones gubernamentales regionales ofrecen la ventaja de que tratan los diferentes

⁹ Resolución 32/44 del 8.12.1977.

¹⁰ Resolución 34/51 del 23.11.1979.

¹¹ Resolución 37/116 del 16.12.1982.

¹² Resolución 39/77 del 13.12.1984.

¹³ Resolución 41/72 del 3.12.1986.

problemas a la luz de las condiciones específicas de la correspondiente zona. Es, por lo tanto, muy conveniente que se interesen en la promoción del derecho humanitario. En este contexto, cabe mencionar la resolución sobre la actividad del Comité Internacional de la Cruz Roja que el Consejo de Ministros de la *Organización para la Unidad Africana (OUA)* aprobó en julio de 1986¹⁴. En esta resolución se invita, entre otras cosas, a los Estados miembros de la OUA a que ratifiquen los Protocolos. En este orden de ideas, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomendó asimismo la ratificación de los Protocolos¹⁵. En el ámbito de la Cruz Roja, la *Conferencia de las Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja y de la Cruz Roja de los países árabes*, en sus reuniones periódicas, ha hecho repetidos llamamientos a las Sociedades miembros exhortándolas a abordar el tema con su respectivo Gobierno.

Las *Organizaciones Internacionales no gubernamentales (ONG)* son actualmente organismos indispensables para el buen funcionamiento de las relaciones internacionales. Algunas de ellas, como la Unión Interparlamentaria¹⁶ o la Federación Mundial de Ex Combatientes, se han interesado en el desarrollo del derecho internacional humanitario. No obstante, no es fácil obtener el apoyo de una organización no gubernamental para la promoción de los Protocolos, por razones comprensibles. En efecto, toda ONG tiene su propio campo de acción, a menudo muy limitado y específico, en el que concentra sus esfuerzos.

A pesar de que todas las medidas descritas anteriormente las han tomado otras organizaciones y no el CICR, con mucha frecuencia éste ha contribuido muy activamente a esas tomas de posición. A veces, las ha iniciado incluso invitando a la organización a interesarse en la ratificación de los Protocolos. Además, el CICR suele facilitar las informaciones necesarias para la redacción de un informe o de una resolución. Con este motivo, se han entablado valiosísimas relaciones de trabajo entre los representantes del CICR y las organizaciones respectivas.

Veamos ahora las *gestiones efectuadas por el propio CICR*. En un principio, tras la Conferencia Diplomática, el CICR optó por seguir una política más bien discreta. En efecto, tras casi diez años

¹⁴ CM/Res. 1059 (XLIV).

¹⁵ Recomendación 945 (1982) — véase también la Recomendación 823 (1984) sobre la actividad del CICR en su conjunto.

¹⁶ Véase la Resolución aprobada en la 76.^a Conferencia Interparlamentaria (Buenos Aires, 1986), *RICR*, N.º 78, noviembre-diciembre de 1986, p. 427 y s.

de trabajo ininterrumpido, era necesario para todos tomar un respiro y «ordenar los papeles». Había que familiarizarse, sobre todo, con el nuevo derecho tal y como había sido aprobado, incluso aunque se hubiera asistido a su nacimiento. Los juristas del CICR, por su parte, emprendieron la redacción de un comentario de los Protocolos ¹⁷, según el modelo del Comentario de los Convenios de 1949, el célebre «Comentario de Pictet». El CICR sólo empezó a desplegar una actividad importante en favor de la ratificación de los Protocolos el año 1980.

Esta decisión de conceder un respiro a los Gobiernos —y al CICR— fue quizás un error. ¿Debía haberse «golpeado el hierro mientras estaba candente»? ¿Habría habido un mayor número de ratificaciones si el CICR hubiera movilizado en seguida todas sus fuerzas? Pero, por otro lado, ¿cómo podía tratarse el tema de la ratificación con Ministerios «inermes»? En efecto, muchos diplomáticos, juristas y militares que habían contribuido a los trabajos de la Conferencia (en Ginebra o en su país) cambiaron de puesto después del 10 de junio de 1977 y ya no se ocupaban de los Protocolos. Los recién llegados no estaban al tanto del asunto y tenían otras prioridades. A finales de 1980, sólo 17 Estados eran Parte en los Protocolos.

Fue en ese momento cuando el CICR decidió activar su política de promoción entre los Estados. Desde entonces, utiliza toda la panoplia de medios que la diplomacia pone a su disposición:

- gestiones epistolares dirigidas a todos los Estados por vía diplomática
- gestiones escritas personalizadas
- mención de los Protocolos durante entrevistas consagradas principalmente a otros asuntos, con interlocutores de todos los niveles, sobre el terreno (por los delegados del CICR) y en la sede
- misiones para examinar la cuestión de los Protocolos con los representantes gubernamentales y los ministros concernidos
- contactos con interlocutores gubernamentales durante reuniones internacionales, especialmente en el marco de la ONU, y con los diplomáticos en misión en Ginebra.

Estas gestiones siempre han tenido como objetivo diversos niveles: es importante lograr que el jefe de Gobierno o el ministro de Asuntos Exteriores, es decir, los responsables de las decisiones, se

¹⁷ Véase arriba Nota 2.

interesen en este tema. Pero también es importante motivar a los funcionarios encargados de hacer el trabajo preparatorio que culminará con una decisión política. Está comprobado que, incluso en la época actual, en que las telecomunicaciones están tan desarrolladas, el contacto personal sigue siendo el mejor medio para promocionar una causa como la ratificación de los Protocolos. Por eso, los representantes del CICR han efectuado gestiones personales en unas cien capitales, lo cual les ha permitido tener contactos directos con las personas clave, sea de elevado rango político, sea a nivel de expertos. Muy a menudo, se repitieron —incluso varias veces— las visitas, debido sobre todo a que habían cambiado las personas que ocupaban alguno de esos puestos cruciales. En efecto, la rápida rotación de funcionarios, especialmente de los diplomáticos, plantea graves problemas cuando se trata de una tarea basada en la continuidad.

Por lo que respecta al CICR, diversas personas de todos los niveles de la jerarquía realizan —y siguen realizando— tareas de promoción: desde el presidente del CICR, que siempre incluye la cuestión de los Protocolos en las entrevistas que mantiene, hasta los delegados en los cinco continentes, que tienen la tarea de recordar periódicamente este asunto a sus interlocutores habituales. Desde 1983, un asesor jurídico especialmente designado, dedica buena parte de su tiempo a alentar y coordinar los esfuerzos del CICR al respecto y ha efectuado también muchas misiones para impulsar la aceptación de los Protocolos.

Resultado de los esfuerzos: estado de aceptación de los Protocolos

Cuando se redactaron estas líneas (marzo de 1987), 66 Estados eran Parte en el Protocolo I y 60 en el Protocolo II. Sería inútil querer establecer una relación directa, de causa a efecto, entre las gestiones del CICR y la decisión de ratificar los Protocolos. Aunque es verdad que el CICR no es el único que ha propiciado toda ratificación o adhesión, no es menos cierto que la acción del CICR ha ejercido y continua ejerciendo una positiva influencia en buen número de casos. ¿En qué consiste esa influencia? ¿Qué reacción puede provocar una gestión del CICR en la capital de un Estado soberano?

Un contacto epistolar o la visita de un delegado puede, en primer lugar, confirmar a los Ministerios que se ocupan del expediente la importancia de una ratificación; importancia tanto en el plano político como en el jurídico y psicológico. Las administraciones gubernamentales necesitan ese tipo de apoyo del exterior: por estar inmersas en una masa incontrolada de expedientes, no siempre logran establecer las prioridades. Las gestiones del CICR las ayuda a situar el derecho humanitario en la escala de prioridades.

A veces, el CICR puede facilitar también las informaciones y aclaraciones necesarias para la comprensión de los textos. Sólo un limitado número de grandes Estados dispone de expertos en derecho internacional humanitario en el Ministerio de Asuntos Exteriores, de Defensa o de Justicia. En todos los demás casos, es el «generalista» quien debe abrirse camino en el complejo mundo de los Protocolos. El experto del CICR puede serle útil mediante el envío de documentación y, sobre todo, manteniendo un diálogo entre juristas. Estos intercambios de puntos de vista permiten que el funcionario se sienta cómodo en ese ámbito que le es ajeno.

La decisión de ratificar los Protocolos es también un acto político, que se enmarca en el contexto global de las relaciones internacionales. Los Gobiernos desean saber qué países han ratificado ya los Protocolos y por qué razones, así como también los motivos de los Gobiernos que dudan en hacerlo o de los que los rehúsan. El delegado puede ponerlos al corriente y, al mismo tiempo, hacer resaltar la importancia de la ratificación de ese Estado en particular.

Comentarios finales

En varios países, los dos Protocolos tropiezan con más obstáculos de orden político y jurídico de los que suscitaron los Convenios de Ginebra de 1949. Pero sería erróneo comparar y emitir juicios precipitados. Los tiempos cambian, la actitud de los Gobiernos hacia el derecho internacional varía, el número de tratados ha aumentado muchísimo, etc. Y no olvidemos que la materia cubierta por los Protocolos afecta directamente a ámbitos tan sensibles como la defensa nacional y la seguridad del Estado, lo cual no era exactamente el caso con los Convenios de 1949. En esas condiciones, no es sorprendente comprobar que cada decisión de ratificar los Protocolos sea una empresa de envergadura.

En abril de 1987, 67 Estados habían ratificado el Protocolo I y 61 el Protocolo II. Dadas las dificultades mencionadas, este resultado es satisfactorio. Pero esta complacencia no debe incitarnos a dormirnos sobre los laureles, ya que todavía queda mucho por hacer. El objetivo sigue siendo el mismo: *que los Protocolos de 1977 se conviertan en un derecho tan universal como los Convenios de Ginebra. El CICR continúa su labor en ese sentido y, para ello, necesita del apoyo activo de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*

Hans-Peter Gasser
*Asesor jurídico de la Dirección
del CICR*