

Aplicación de los Protocolos adicionales en Bélgica

por André Andries

En noviembre de 1977, el Gobierno belga confió a una comisión interdepartamental el estudio de las cuestiones relativas a la ratificación de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, aprobados el 8 de junio de ese mismo año, antes de que fuesen abiertos para la firma el 12 de diciembre. Se trataba, en esa etapa, de determinar si Bélgica debía formular alguna declaración interpretativa, incluso reserva, en el momento de la ratificación y de preparar el proyecto de ley para aprobarla. Esto suponía una concertación, no solamente entre los diferentes departamentos ministeriales concernidos por la aplicación de los Protocolos, sino también entre el Gobierno belga y los Gobiernos de los países miembros de la alianza militar de la que Bélgica formaba parte. Cabe señalar, a ese respecto, que los dos países miembros de la OTAN¹ que ratificaron los Protocolos antes que Bélgica decidieron no formular ninguna declaración interpretativa en el momento de la ratificación y, por consiguiente, no tuvieron que esperar el resultado de esa concertación. La única reserva formulada por Dinamarca se refería a una cuestión de procedimiento judicial de derecho interno.

Los trabajos de la comisión interdepartamental duraron cerca de cuatro años —hasta septiembre de 1981— y concluyeron con la elaboración de un anteproyecto de ley, tras lo cual el Gobierno pudo abordar la fase política de la ratificación.

Mientras tanto, diversas asociaciones jurídicas y humanitarias hicieron todo lo posible por contribuir a preparar la aplicación de los Protocolos en ese país.

La reunión de 1980-1981 del Seminario de Derecho Penal Militar y de Derecho de la Guerra (A.S.F.L.) se dedicó a la preparación del congreso

¹ Noruega (14 de diciembre de 1981) y Dinamarca (17 de junio de 1982).

que la Sociedad Internacional correspondiente debía celebrar en Lausana, del 2 al 6 de septiembre de 1982, sobre el tema «Fuerzas armadas y evolución del derecho de la guerra».

El cuestionario que los organizadores del congreso dirigieron a las diferentes delegaciones nacionales incluía, en particular, la siguiente pregunta: «¿Qué adaptaciones del derecho penal de su país hace necesarias el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, firmado el 10 de junio de 1977?» Ahora bien, conviene destacar que el legislador belga no había aún cumplido el compromiso asumido al aprobar, por la ley del 3 de septiembre de 1952, los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, es decir la obligación prescrita en los cuatro Convenios de «tomar todas las oportunas medidas legislativas para determinar las adecuadas sanciones penales» que han de aplicarse a los autores de infracciones graves de esos Convenios.

Inicialmente, el Gobierno belga había tomado una iniciativa vanguardista en ese ámbito: presentar al Comité Internacional de la Cruz Roja un proyecto de ley tipo, que debería proponerse a todos los Estados signatarios de los Convenios para conseguir, de manera uniforme, la inserción de sus disposiciones en los derechos penales internos². Tras el fracaso de ese intento, sometió a la Cámara de Representantes, el 27 de mayo de 1963, el proyecto de ley N.º 577, relativo a la represión de las infracciones graves de los Convenios de Ginebra. No obstante, cuando se anunciaron los trabajos de la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Humanitario, el Gobierno belga decidió suspender el procedimiento parlamentario para la aprobación del proyecto, a fin de integrar en el derecho penal interno, mediante un solo texto legal, todas las disposiciones relativas a las infracciones del derecho humanitario que pudieran tomar las instancias internacionales. En esas circunstancias, el Seminario de Derecho Penal Militar asignó a un grupo de especialistas el estudio de las modificaciones técnicas del proyecto N.º 577 que implicarían la ratificación del Protocolo adicional de 1977 y la evolución general del derecho internacional.

Ese grupo de trabajo estaba integrado por miembros de la Comisión Permanente que redactó el proyecto de ley N.º 577, de la Comisión para la Revisión del Código Penal, de la Comisión Interdepartamental para la Ratificación de los Protocolos adicionales y de la Comisión Interdepartamental de Revisión del Código de Procedimiento Penal Militar. El ministro de Justicia nombró, como observador a un asesor jurídico adjunto a la Administración Legislativa.

² Véase Dautricourt J.-Y., «La protection pénale des conventions internationales humanitaires — Une conception de la loi-type», *Revue de droit public (R.D.P.)* 1953-54, p. 191.

El texto adaptado del proyecto de ley N.º 577, que fue aprobado por unanimidad tanto por el grupo de trabajo como por la asamblea plenaria del Seminario, fue remitido al ministro de Justicia, el 11 de febrero de 1982.

Informada de ello, la Cruz Roja de Bélgica hizo examinar el texto del Seminario por su Comisión Jurídica, asistida por varios profesores universitarios. Tras el examen, el Comité Central de Dirección decidió, por unanimidad, apoyar el texto modificado del proyecto de ley N.º 577. El 29 de octubre de 1982, S.A.R el Príncipe Alberto, como presidente nacional de la Cruz Roja de Bélgica, dirigió una carta al primer ministro y a los ministros de Justicia y de Relaciones Exteriores, instándoles a promover el procedimiento parlamentario conducente a la aprobación de las disposiciones penales que las obligaciones internacionales humanitarias de Bélgica habían hecho indispensables.

La Administración Legislativa del Ministerio de Justicia transmitió dicha correspondencia al auditor general del Tribunal Militar, solicitándole que hiciera los comentarios que estimara pertinentes para poder activar ese asunto.

El 18 de enero de 1983, el auditor general dio a conocer los motivos por los cuales apoyaba la ratificación de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, recordando, además, las resoluciones 32/44 y 34/51 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Recomendación 945 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, tendentes a acelerar esa ratificación. Manifestó, asimismo que, si se efectuaban algunas correcciones de poca monta, estaba de acuerdo con el texto del Seminario.

En mayo de 1983, las facultades de derecho de todas las universidades del país hicieron un llamamiento solemne al ministro de Relaciones Exteriores para que Bélgica ratificara los textos que había firmado en junio de 1977, en Ginebra, relativos al derecho humanitario aplicable a los conflictos armados. La acción que culminó con dicho llamamiento se había iniciado, en marzo de ese mismo año, con motivo de celebrarse la jornada universitaria de la paz.

El ministro de Relaciones Exteriores respondió el 6 de junio de 1983: «Tengo sumo agrado en comunicarles que, muy pronto, podré someter al Consejo de Ministros el proyecto de ley de aprobación de esos Protocolos. Por otra parte, he planteado al ministro de Justicia la cuestión relativa a la presentación a las cámaras de un proyecto de ley relativo a la represión de las infracciones graves de los Convenios de Ginebra y del Protocolo I adicional».

La respuesta del ministro de Justicia, fechada el 17 de agosto de 1983, anunciaba que el texto elaborado por el Seminario de Derecho Penal Militar y de Derecho de la Guerra había sido examinado por sus servicios y

concluía como sigue: «Hubo que examinar, entre otras cosas, si convenía presentar ahora un proyecto en el sentido del texto propuesto por el citado Seminario o esperar la ratificación del Protocolo I para hacerlo. He dado instrucciones a los servicios de este Ministerio para que se reúna la ratificación del Protocolo y la adaptación del derecho interno en un solo proyecto».

El proyecto de ley de ratificación fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de septiembre de 1984. En su artículo 3, se otorga al Ejecutivo la autorización necesaria para suscribir, en nombre de Bélgica, una declaración de reconocimiento de la competencia de la Comisión Internacional de Encuesta, prevista en el artículo 90 del Protocolo I. En el anexo de la exposición de motivos figuraban las siete declaraciones interpretativas que el Gobierno se proponía hacer en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, relativas a los puntos siguientes:

1. la limitación del objeto del Protocolo a la extensión de la protección conferida por el derecho humanitario exclusivamente cuando se utilizan armas convencionales;
 2. las misiones asignadas a la gendarmería belga en tiempo de conflicto armado en el marco del artículo 43 del Protocolo I;
 3. la interpretación de la expresión «precauciones posibles» contenida en el artículo 41;
 4. las condiciones de aplicación del artículo 44 y la interpretación del término «despliegue militar» que figura en él;
 5. la interpretación del término «ventaja militar» mencionado en los artículos 51 y 57;
 6. los criterios según los cuales los jefes militares deben tomar las decisiones que repercutan en la protección de los civiles;
 7. la noción de autoridad en el sentido del párrafo 3 del artículo 96.
- En su dictamen sobre el proyecto de ley, publicado con fecha 8 de octubre de 1984, el Consejo de Estado aludió a la declaración interpretativa N.º 1 en los siguientes términos:

«El consenso sobre esta cuestión al que han llegado las grandes potencias nucleares —del que se ha dicho a menudo que equivale a «poner entre paréntesis» a las armas nucleares— debe interpretarse en relación exclusivamente con las nuevas normas incluidas en el Protocolo I. No afecta, por el contrario, a las normas contenidas en otros instrumentos internacionales, como los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 y los Convenios humanitarios de Ginebra de 1949, que conservan todo su valor».

El proyecto de ley se presentó al Parlamento el 9 de enero de 1985 y fue aprobado sin enmiendas. La ley de aprobación, fechada el 16 de abril de 1986, se publicó en el *Moniteur* del 7 de noviembre de ese mismo año. Los instrumentos de ratificación se depositaron el 20 de mayo de 1986, de

modo que los Protocolos entraron en vigor, para Bélgica, el 20 de noviembre de ese año. Una semana después, los días 27 y 28 de noviembre, la Cruz Roja de Bélgica organizó un simposio sobre la aplicación de las nuevas normas de derecho internacional humanitario.

La prensa, tanto general como especializada (militar y jurídica), informó acerca de esas jornadas de estudio que congregaron a un considerable número de expertos y de representantes de las autoridades públicas concernidas por dicha aplicación.

En la sesión inaugural, S.A.R. el Príncipe Alberto, presidente nacional de la Cruz Roja, felicitó al Gobierno belga por la iniciativa que había tomado con respecto a la ratificación. El señor Alexandre Hay, presidente del CICR, se refirió a la experiencia que han adquirido otros Estados en ese sentido y destacó la necesidad de mantener una coordinación gubernamental permanente en lo relativo a las medidas de aplicación. El señor Eric Suy, director general de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, reseñó las principales aportaciones de los Protocolos. Por último, el primer ministro Wilfried Martens mencionó en su discurso, que fue muy aplaudido, la determinación del Gobierno de tomar las decisiones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de Bélgica. El 20 de febrero de 1987, en efecto, el Consejo de Ministros instituyó una Comisión Interdepartamental, presidida por el general mayor A. Everaert, para encargarse de la aplicación de los Protocolos.

La Sociedad Nacional, organizadora del simposio, distribuyó los tres temas principales en tres comisiones de trabajo. La primera de ellas, presidida por el señor A. Vanhee, director de la Administración de la Legislación Penal, examinó y recomendó el anteproyecto de ley sobre la represión a nivel nacional de las infracciones graves de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales antes mencionada. El ministro de Justicia encargó, además, al señor Vanhee la elaboración del proyecto de ley oficial.

La segunda comisión, presidida por el general mayor A. Bats, comandante del Instituto Real Superior de Defensa, estudió las posibles fórmulas para incorporar asesores jurídicos en las fuerzas armadas. El general Bats presentó más tarde un informe sobre el particular al jefe del Estado Mayor General, quien encomendó a sus servicios la presentación de los elementos de decisión a finales de junio de 1987.

La tercera comisión, presidida por el profesor B. De Schutter, de la Universidad de lengua neerlandesa de Bruselas, analizó los diferentes aspectos de la obligación de difundir el derecho humanitario en los círculos concernidos.

La animación de los debates de la sesión plenaria de clausura, bajo la enérgica presidencia del comisario real para la reforma del código penal,

señor R. Legros, puso de manifiesto el profundo interés de los participantes por el control de la extensión de los conflictos armados, problema que atañe actualmente a la propia supervivencia de la civilización.

La participación de la Escuela Real Militar en el ciclo de conferencias anuales que pronuncia un delegado del CICR en las universidades belgas, tras la realización de dicho simposio, ha hecho progresar la difusión del derecho humanitario en las fuerzas armadas. No obstante, según las conclusiones que expuso el comandante J.-P. Blondieau en la memoria que presentó al Instituto Real Superior de Defensa, en mayo de 1985, aún queda mucho por hacer en ese ámbito.

André Andries

*Abogado General
ante el Tribunal Militar
de Bélgica*

*Presidente de la Comisión de difusión
de la Cruz Roja de Bélgica
(Sección de lengua francesa)*
