

Los Protocolos de Ginebra de 1977 y el desarrollo del derecho internacional humanitario

por Su Wei

Hace diez años se aprobaron, en Ginebra, dos Protocolos adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra: uno relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, el otro a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. Esto supone un avance en el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. El mayor problema con que se enfrentaban los abogados de derecho internacional humanitario en los años de la postguerra era la protección de las personas civiles en caso de conflicto armado, particularmente en un período caracterizado por las guerras de liberación nacional. A ambos Protocolos se deben logros en dos aspectos: primeramente, se estipularon normas para proteger a las personas civiles contra los efectos de las hostilidades, lo cual va más allá de la mera protección a la población civil de los territorios ocupados prevista en el IV Convenio de Ginebra de 1949; en segundo lugar, se amplió considerablemente el ámbito de aplicación del derecho humanitario, para extender la protección del derecho humanitario a mayor número de personas víctimas de conflictos armados. Esto debería, a su vez, facilitar el cumplimiento y la aplicación del derecho humanitario en caso de conflicto. En estas líneas, se comentan algunos de los logros debidos a dichos Protocolos, especialmente al Protocolo I, relativo a los conflictos armados internacionales.

1. Ampliación del ámbito de aplicación

Según el párrafo 3 del artículo 1, el Protocolo I «se aplicará en las situaciones previstas en el artículo 2 común a dichos Convenios», es decir, que constituye un complemento de los Convenios de Ginebra de 1949. En

este sentido, se reafirman los logros debidos a los Convenios de Ginebra de 1949 en los cuales, teniendo en cuenta la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, se extendió la aplicación del derecho humanitario a todos los casos de guerra declarada y a otros conflictos armados independientemente de si el estado de guerra es reconocido por las partes concernidas o no, así como a los casos de resistencia armada en territorios ocupados. El Protocolo contiene, además, una nueva disposición referente al ámbito de aplicación (párrafo 4 del artículo 1), según la cual los Convenios y el Protocolo I son aplicables a «los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». En esta disposición se reconoce la legalidad de los movimientos de liberación nacional por lo que atañe a la aplicación del derecho humanitario. Dado que, por definición, los movimientos de liberación nacional no son Estados, se requiere un procedimiento especial para aplicar el derecho humanitario en esos casos. Por ello, en el párrafo 3 del artículo 96 del Protocolo I, se estipula que la autoridad que represente a un pueblo empeñado en un conflicto de esa índole, es decir, en una guerra de liberación nacional, podrá aplicar tanto los Convenios como dicho Protocolo mediante una declaración unilateral dirigida al Estado depositario. Estas disposiciones hacen posible que los movimientos de liberación nacional apliquen el derecho humanitario en la situación de conflicto que les concierna. En los hechos, han permitido que los movimientos de liberación nacional tengan un mayor acceso a la protección del derecho humanitario y, al mismo tiempo, los obliga a actuar según las normas humanitarias en el transcurso de sus operaciones militares. Se amplía así considerablemente el ámbito de aplicación del derecho humanitario y, consecuentemente, se favorece el progresivo desarrollo de ese derecho.

2. Protección de los heridos, los enfermos y los náufragos

En el Protocolo I se reafirma la protección general otorgada a los heridos, los enfermos y los náufragos en los Convenios de Ginebra de 1949. La redefinición de los términos «heridos», «enfermos» y «náufragos» es un importante progreso en ese sentido. En el Protocolo se entiende por

«herido» o «enfermo» toda persona, militar o civil, que necesite asistencia médica y que se abstenga de realizar actos hostiles; la protección abarca a las mujeres encintas, a los recién nacidos y a cualquier otra persona que necesite asistencia médica inmediata. Por «náufrago» se entiende toda persona, militar o civil, que corra peligro en el mar o en otras aguas a causa de un infortunio y que se abstenga de realizar actos hostiles. En cuanto a la protección de la misión médica, en el Protocolo se incluyen nuevas disposiciones relativas al respeto y a la protección debidos a la misión médica y a los transportes sanitarios. Así, se dispone que «no se castigará a nadie por haber ejercido una actividad médica conforme con la deontología, cualesquiera que fuesen las circunstancias o los beneficiarios de dicha actividad»¹. El transporte sanitario es un elemento muy importante para la protección de los heridos, de los enfermos y de los náufragos. En los Convenios de Ginebra de 1949, se prohíbe atacar las aeronaves sanitarias, pero sólo cuando vuelen a determinada altura y según planes de vuelo acerca de los cuales se hayan puesto de acuerdo las partes beligerantes. En la práctica, se otorga una protección mínima, ya que las condiciones ideales que se prescriben difícilmente pueden reunirse en los conflictos armados actuales.

La rápida evolución de la tecnología, desde 1949 hasta nuestros días, particularmente el generalizado uso de helicópteros para evacuar a heridos, a enfermos y a náufragos de la zona de los combates a instalaciones médicas distantes, hicieron necesaria una adaptación de las disposiciones. En los artículos 21 a 31 del Protocolo, así como en las disposiciones técnicas relativas a las señales distintivas y a las comunicaciones previstas en los artículos 5 a 13 del Anexo I, se otorga una sustancial protección de las aeronaves sanitarias. En las zonas controladas por tropas amigas, o en el espacio aéreo correspondiente, así como en las zonas marítimas o en el respectivo espacio aéreo no controlados por una parte adversaria, el respeto y la protección de las aeronaves sanitarias de una parte en conflicto no dependen de acuerdo alguno con el enemigo. Cuando sobrevuelen zonas de contacto, el respeto y la protección de las aeronaves sanitarias están sujetos a un acuerdo previo entre los beligerantes. En el Protocolo se prevé, incluso, una limitada protección para las aeronaves sanitarias que sobrevuelen una zona dominada por la parte adversaria sin el requerido acuerdo previo, o que contravengan los términos del mismo, ya que, cuando la parte adversaria reconoce que se trata de una aeronave sanitaria debe hacer «todo lo razonablemente posible para dar la orden de aterrizar..., antes de recurrir a un ataque contra la aeronave»². El sistema de

¹ Artículo 16 del Protocolo I.

² Artículo 27 del Protocolo I.

señales distintivas para identificar las aeronaves sanitarias aumenta la protección dado que, una vez identificada, la aeronave sanitaria está supuestamente protegida contra eventuales ataques.

3. Protección de las personas civiles

La población civil y las personas civiles tendrán derecho a la protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Dichos peligros son de dos clases: el que se deriva directamente del empleo de las armas y el inherente al poder que las autoridades enemigas pueden ejercer sobre los seres humanos³. En el IV Convenio de Ginebra de 1949, se trata el problema del poder de la autoridad enemiga sobre las personas civiles, pero no se considera la primera categoría de peligros mencionada, que consta más bien en el Derecho de La Haya, y no tanto en el Derecho de Ginebra al cual se ciñen estrictamente los Convenios de Ginebra. En el Protocolo de 1977 se trasciende dicha distinción entre ambos derechos puesto que se introducen en el Derecho de Ginebra disposiciones del ámbito del Derecho de La Haya. Para lograr una efectiva protección de la población civil, se estipulan en el Protocolo varias limitaciones al comportamiento de los beligerantes con respecto a la elección de métodos y medios de guerra. Además de reafirmarse las normas fundamentales, se establecen en el Protocolo nuevas normas; por ejemplo: la obligación de respetar a las personas civiles y los bienes de carácter civil que no pueden ser, en ningún caso, objeto de ataques o de represalias; la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra; la obligación de respetar y proteger los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil; la prohibición del empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población; la prohibición de atacar las obras o las instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, sean éstas objetivos militares o civiles. En resumen, todos los beligerantes deben velar permanentemente por proteger a las personas civiles, a la población civil y a los bienes de carácter civil.

Por lo que respecta a las normas humanitarias que protegen a las personas civiles, a la población civil y los bienes de carácter civil en poder de una de las partes en conflicto, en el Protocolo se combina el derecho humanitario de los conflictos armados con los derechos humanos en

³ Jean Pictet, *Le Droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Instituto Henry Dunant, Ginebra; Sijthoff, Leiden, 1973; 152 pp.

tiempo de paz. Éste es uno de los aspectos innovadores del Protocolo, en el que se considera la protección de los derechos humanos fundamentales como un objetivo común que debe perseguirse tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto armado. La existencia de un conflicto armado puede ser una excusa para no cumplir las obligaciones legales jurídicas a los derechos humanos; pero hay ciertos derechos que deben ser respetados y protegidos incluso en situación de conflicto armado. Los derechos mencionados en el artículo 75 —que puede ser considerado como un «mini-tratado» de los derechos humanos en tiempo de conflicto armado— pertenecen precisamente a esa categoría. En el Protocolo se prevé también una protección especial para las mujeres, los niños y los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas.

4. Aplicación del derecho humanitario

En el Protocolo I se perfecciona el sistema de aplicación. En 1949, se asignó a las Potencias protectoras un importante cometido en la aplicación del derecho humanitario. Así, en los Convenios de Ginebra de 1949, se estipula que «el presente Convenio será aplicado con la colaboración y bajo el control de las Potencias protectoras encargadas de salvaguardar los intereses de las Partes en conflicto»⁴. Desafortunadamente, ese procedimiento no ha sido aplicado, desde entonces, más que parcialmente y en raras ocasiones. Una de las deficiencias del sistema parece ser la falta de un mecanismo de designación. En el Protocolo se añaden nuevas disposiciones relativas a la designación de las Potencias protectoras y de su sustituto. Se prevé que el CICR desempeñe un importante cometido, ofreciendo sus buenos oficios con miras a la designación de una Potencia protectora y, si es necesario, actuando como sustituto. Todas estas disposiciones facilitan la aplicación del sistema de la Potencia protectora.

La difusión es otro aspecto importante de la aplicación del derecho humanitario, puesto que sólo puede aplicarse la ley si la conocen bien quienes están obligados por ella o son sus beneficiarios. En el Protocolo, al mismo tiempo que se reafirma la obligación de los Estados Partes de difundir el derecho humanitario, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, se prevé también que las autoridades militares encargadas de aplicar el derecho en situación de conflicto armado tendrán pleno conocimiento de sus normas.

⁴ Artículo 8 común a los I, II y III Convenios de Ginebra y artículo 9 del IV Convenio.

Otro de los temas que debemos examinar aquí es el respeto que merecen las actividades del Movimiento de la Cruz Roja. De conformidad con su naturaleza y con sus orígenes, el Movimiento de la Cruz Roja tiene la obligación de promover el derecho humanitario. El cometido particular del Movimiento de la Cruz Roja, por lo que atañe a la aplicación del derecho humanitario, figura en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos. El Protocolo de 1977 constituye un gran progreso en ese sentido: proporciona una base legal general para las actividades del Movimiento de la Cruz Roja y obliga a los Estados Partes a facilitar todo lo necesario para el desempeño de su labor humanitaria. La Cruz Roja China se ha esforzado siempre por promover la difusión y la enseñanza del derecho humanitario, con el apoyo y la colaboración del Gobierno y de las autoridades militares. En China, la difusión de los Convenios y de los Protocolos está incluida en los programas nacionales de educación y en los cursos de formación militar, y los fundamentos del humanitarismo están enraizados en el corazón de los habitantes de todo el país. La Sociedad Nacional, por su parte, se mantiene permanentemente en comunicación y consulta con los funcionarios gubernamentales y con los expertos de las universidades y de los institutos de investigación. Promovió, asimismo, la adhesión a los Protocolos; la adhesión de China a los mismos se debe, en gran parte, a la persistente política pacifista que sigue la Sociedad Nacional y a los ideales humanitarios que la inspiran.

Para concluir esta breve reseña, cabe señalar que el número de Estados Partes en los Protocolos es aún reducido: 67 Estados son Partes en el Protocolo I y 61 en el Protocolo II. Entre los Estados que aún no son Partes en los Protocolos se cuentan algunas de las principales potencias que, por su situación, deberían tener gran influencia en la aplicación y en la promoción del derecho humanitario. El mundo entero ha sido testigo de constantes violaciones del derecho humanitario en el transcurso de conflictos armados; ya es hora de que la comunidad internacional tome medidas concretas y eficaces para que cesen tales violaciones.

Su Wei
Asesor jurídico
de la Cruz Roja China