

# Los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 y su relación con México

por Antonio López de la Rosa

## Introducción

Con motivo de la próxima celebración de los primeros 10 años de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, la Redacción de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* ha invitado, muy gentilmente, a la Cruz Roja Mexicana para que escriba un artículo sobre este acontecimiento resaltando la importancia de esos instrumentos jurídicos para ella, las gestiones que se han hecho acerca de su difusión pero, tal vez más importante, la labor que esta Sociedad Nacional ha realizado en favor de su ratificación.

Consideramos que la labor realizada hasta la fecha en favor de la difusión, del estudio y de la aplicación del derecho internacional humanitario en México, debe presentarse con un análisis y una evaluación que muestre nuestro trabajo al respecto.

## 1. Derecho vigente en México por lo que atañe al derecho internacional humanitario

Nuestro sistema jurídico, fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, favorece la firma y entrada en vigor de todos los acuerdos que el Gobierno mexicano concierte internacionalmente.

Esta base figura en el artículo 133, que dice:

«*Artículo 133.* Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la Repú-

blica, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.»

Además del anterior artículo, debemos citar otros dos:

«*Artículo 76.* Son facultades del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal en base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.»

«*Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.»

México es Parte a los Convenios de Ginebra, desde los que fueron revisados y desarrollados en julio de 1906, según decreto presidencial del 2 de agosto de 1907.

Las citadas disposiciones constitucionales son del final de la primera década de este siglo, además de ser posteriores a la entrada en vigor de los primeros instrumentos de derecho internacional humanitario en nuestro país; pero es necesario puntualizar que, ya entonces, había un espíritu de colaboración internacional para la firma de tratados a ese nivel.

Tomando como referencia la misma historia de México, es interesante observar que, cuando surge la Revolución Mexicana en 1910, la protección de las víctimas de este conflicto armado interno se fundamentó en el espíritu humanitario de los Convenios a los que, pocos años antes, se había adherido el Gobierno de México. Puede ser que ésta haya sido la primera interpretación y adecuación de las normas contenidas en el derecho internacional humanitario (DIH) a una situación de conflicto armado interno.

Desde entonces, México ha estado pendiente en cuanto a los cambios, las modificaciones y las adaptaciones en los Convenios de Ginebra (CG), tanto en 1929 como en 1949. Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 fueron ratificados el 29 de octubre de 1952. En términos de nuestra Constitución, a partir de entonces son «Ley Suprema» en el país.

Desde que los CG entraron en vigor en México, afortunadamente no se ha presentado la circunstancia que requiera u obligue recurrir a ellos, ya que, como se dijo, la última situación de conflicto que se ha vivido en el país fueron precisamente los acontecimientos de la Revolución Mexicana.

No obstante, México siempre ha contribuido al desarrollo y a la reafirmación del DIH, sobre todo cuando, en 1974, se iniciaron los trabajos para desarrollar esta materia sobre la base de los proyectos de Protocolos adicionales que entonces presentó el Comité Internacional de la Cruz Roja a la comunidad internacional. Para tal evento, dirigieron la representación de México los señores Miguel Marín Bosch y Antonio Eusebio de Icaza, designados como relatores en la Comisión I de la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. De los Protocolos adicionales aprobados el 8 de junio de 1977, México sólo es Parte en el Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (PI), al que se adhirió el 10 de marzo de 1983.

## **2. Situación del derecho internacional en México**

En México, la carencia de situaciones concretas que permitan relacionar su aplicación directa explícita, en muchos casos, que se llegue incluso a cuestionar el uso, la eficacia y la validez de los conceptos del DIH.

De hecho, es relevante la inexistencia de una relación del contenido de la materia con una realidad próxima o presente que resulte práctica. En la perspectiva de la prevención, es decir, de la preparación de un conocimiento que conlleve la creación de una infraestructura determinada que permita su operación en el momento preciso, podría ser un inconveniente porque no hay una relación real o algo que identifique la importancia del contenido del DIH y que resulte, finalmente, atractivo para los intereses de la población en todos sus niveles. Afortunadamente, las situaciones de hecho que propician la aplicación directa del DIH, están lejos, aparentemente, de presentarse en el país, teniendo en cuenta los efectos de la política exterior de México, la educación y la conciencia pacifista, así como los conceptos de una convivencia armónica entre todos los pueblos, principios que son parte de la ideología que se han forjado durante años los mexicanos.

Partiendo de los artículos referentes a la obligación de los Estados, como signatarios de los Convenios de Ginebra, de «... respetar y hacer respetar...» esos Convenios (art. 1 común) y de los referentes a la difusión

de tales Convenios y del Protocolo I en el caso de México (arts. 47, 47, 127 y 144 de los cuatro CG; art. 83 del Protocolo I), podemos comentar lo siguiente:

- a. por lo que respecta a la primera responsabilidad que se menciona, el **principio del respeto a la libre determinación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de cada país**, ha limitado en cierto grado un pronunciamiento con respecto a los países donde es necesaria la observancia de tal responsabilidad, aunque se han hecho pronunciamientos en torno al arreglo pacífico de las controversias, a la limitación en el uso de la fuerza, a la elección de los métodos y medios de combate, a la paz y a la cooperación internacional. Tales pronunciamientos nunca han tenido en cuenta, como referencia, el DIH, sino más bien los derechos humanos y otros tratados internacionales.
- b. por lo que se refiere a la **difusión**, no podemos afirmar que haya un conocimiento total y suficiente en el Gobierno mismo acerca del DIH; por ejemplo, en las fuerzas armadas se da a conocer el contenido de los CG y de sus Protocolos adicionales, pero, más que nada, en un sentido informativo más bien que formativo, hecho que se agrava cuando tal información tiene lugar sólo en los niveles superiores, y no en los niveles inferiores o elementales.

La educación en México, que constitucionalmente debe impartir el Estado (art. 3 constitucional) no prevé, en todo su sistema, la enseñanza del derecho internacional humanitario. Algunas universidades con carreras tales como Derecho, Relaciones Internacionales y otras eventualmente, ven qué es el DIH, pero de manera más informativa que educativa sobre el particular; en algunas de ellas se prevé un curso de Derechos Humanos específicamente, pero sólo a nivel de posgrado. Hacemos esta referencia porque, en tales cursos, se llega a tratar el DIH como Derechos Humanos.

### 3. Cruz Roja Mexicana

Posiblemente el cometido más importante en el conocimiento y la potenciación del DIH en México es el que desempeña la Cruz Roja como auxiliar de los poderes públicos y, en este caso, en las actividades de difusión. Este trabajo en distintos ámbitos es realmente reciente, dada la respectiva fecha de entrada en vigor de los Convenios de Ginebra y del Protocolo I.

Las actividades se iniciaron formalmente en 1982, cuando se emprendió el Programa Nacional de Difusión del Derecho Internacional Humanitario

y de los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En el Manual de Actividades de dicho Programa constan siete niveles fundamentales de difusión, sobre la base del esquema establecido en todo el mundo al respecto:

***I. Nivel. – Sociedad Nacional; II. Nivel. – Fuerzas Armadas; III. Nivel. – Dependencias gubernamentales; IV. Nivel. – Círculos académicos superiores; V. Nivel. – Círculos médicos; VI. Nivel. – Público en general; VII. Nivel. – Difusión en período de crisis.***

A veces, según sean la actividad que ha de desplegarse y el tiempo calculado para ello, se informa o se forma a los distintos niveles citados. Esto es relativamente sencillo, pero requiere tiempo.

Nuestro primer nivel es la Sociedad Nacional misma, ya que ni siquiera ella conocía el DIH y los Principios Fundamentales a todos los niveles.

Posiblemente aún no hayamos cubierto en un 100% el conocimiento profundo dentro de la CRM de estos dos aspectos (387 delegaciones repartidas en aproximadamente 2.000.000 de km<sup>2</sup> de la República Mexicana), pero podemos afirmar que hay ya bastantes referencias para seguir adelante a un nivel más avanzado de conocimiento.

Nuestra actividad ha sido permanente:

2 seminarios nacionales; una semana de difusión (con participación del CICR); un curso nacional y una reunión nacional de difusores del DIH; un curso interamericano organizado en colaboración con el CICR y numerosos cursos y seminarios locales, estatales y regionales.

Además, se ha establecido ya una infraestructura que nos permite ir más allá de la propia Institución: hemos trabajado con la Marina, las Universidades y, para 1987, está planeado iniciar nuestro trabajo en el ejército mexicano; también hemos preparado cursos para diplomáticos y estudiantes de Diplomacia.

Hay un aspecto que ha observado la Cruz Roja Mexicana y que tiene gran relevancia: el estudio del derecho internacional humanitario.

Si, ya a los niveles de la educación y de la formación en México no encontramos una orientación específica con respecto al DIH, tenemos como consecuencia, a corto plazo, carencia de expertos en la materia, tanto fuera de la Cruz Roja como dentro de la misma. La ausencia de estos expertos es una carencia de recursos humanos, que explicaría profunda y abiertamente la problemática al respecto y, muy particularmente, en cuanto a los Protocolos adicionales.

México cuenta con especialistas que han participado en conferencias internacionales sobre DIH y que forman parte del Gobierno, pero no se encuentran permanentemente en el país. No hay un acercamiento técnico entre las dependencias oficiales o los sectores privados sobre el estudio de

los Convenios y de los Protocolos. Hemos entablado, por iniciativa de la Cruz Roja Mexicana, esas relaciones, pero aún no son del todo estables y constantes.

Otro aspecto que debemos tener en cuenta, es que, en México la única fuente bibliográfica completa sobre DIH está precisamente en la biblioteca de la Cruz Roja Mexicana; y no solamente eso, sino que las personas que conocen más sobre la materia se encuentran en ella.

Las condiciones socio-políticas del país nos marcan el camino que hemos de seguir para lograr el establecimiento permanente del DIH en México. Consideramos que la única alternativa para conseguir un avance en esta dirección es la difusión, que deberá desarrollarse sobre la base de: una promoción más directa en el público, asesorías en diversos trabajos de investigación (hasta ahora sólo hemos asesorado 5 tesis para titulación a nivel de licenciatura) y fomento del acercamiento a las autoridades interesadas en la materia. Esta tarea es bastante ardua y ambiciosa. Hemos cumplido hasta el presente y lo seguiremos haciendo con más labores académicas.

#### **4. El Protocolo adicional II**

Con pleno conocimiento de la razón de ser del Protocolo II, que es, para nosotros, un complemento necesario para la protección de las víctimas de un conflicto armado, trataremos de presentar algunas reflexiones muy particulares acerca del Protocolo II. No lo haremos sobre el Protocolo I, porque ya es derecho vigente en el país; para él sólo esperaremos que lleguen el momento o las circunstancias que orillen su aplicación y se vea entonces la eficacia del mismo.

Partimos, en términos del segundo considerando del Preámbulo del Protocolo II:

«*Recordando*, asimismo, que los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos ofrecen a la persona humana una protección fundamental».

Por lo anterior, pensamos que el Protocolo II debe ser compatible con el régimen jurídico mexicano.

La Constitución contiene, en todo su Capítulo I, referente a las garantías individuales, toda una serie de disposiciones que son, implícita y explícitamente, una verdadera declaración acerca de los derechos humanos que se refrendaron casi treinta años después, en pactos internacionales y regionales, dentro del sistema interamericano.

Por otra parte, hay toda una serie de tratados y convenios que, de una u otra forma, tienen que ver con el Protocolo II y en la mayoría de los cuales México es Parte. Por ejemplo: los convenios internacionales y del sistema interamericano sobre derechos humanos; la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, etc.

Según nuestra interpretación, cada uno de los acuerdos a que nos referimos en el párrafo anterior, figuran y se conciertan, de manera tal vez general, en el Protocolo II aunque, desde luego, en un ámbito de aplicación distinto. En este sentido, vemos una complementariedad muy importante entre el Protocolo II y dichos convenios (aquí, es evidente que coincidimos con la tesis «complementarista» entre el conjunto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario).

Somos partidarios de que siempre se haga una interpretación netamente humanitaria cuando se estudie la posibilidad de adherirse, no sólo a este Protocolo II sino a cualquiera de los instrumentos del DIH.

Si en México hay todo un sistema que respalda toda esa compatibilidad de la norma internacional (Protocolo II) con la Constitución ya que se trata de prestar una protección totalmente humanitaria basada en el respeto a la persona humana, creemos que no debe haber divergencia alguna que justifique la demora de la adhesión.

Observando la fecha de firma de los Protocolos y el tiempo transcurrido hasta que México se adhirió al Protocolo I, el lapso fue considerable. Puede ser que transcurra más tiempo antes de que México se adhiera al Protocolo II y ya se apuntaron algunas razones para que esto suceda: insuficiente difusión, no existencia en el país de un cuerpo académico suficiente que apoye y contribuya a argumentar esa ratificación, carencia de estudios serios que enriquezcan las fuentes bibliográficas, pero desde una perspectiva totalmente mexicana.

Algo que no debemos olvidar es que México ha ratificado a los Convenios y se ha adherido al Protocolo I sin reserva alguna.

Nuestra insistencia acerca de la conveniencia de que México se adhiera al Protocolo II se fundamenta en una preocupación completamente humanitaria que se deriva de la necesidad de contar con todos los instrumentos necesarios para que, llegado el momento, se presten protección y asistencia total. Si México está a favor de principios tales como el de limitación del uso de la fuerza, el de limitación en la selección de los métodos y los medios de combate, no debe de extrañarnos que haya un instrumento en el que implícitamente se manifieste esa misma preocupación; además, muy en el fondo, la protección que se procura es la misma.

Tampoco estamos considerando, con esta insistencia, que el hecho de adherirse a este Protocolo II sea un factor de reconocimiento de determinadas situaciones de índole interna o que vaya a cambiar o se vea afectado

algún estatuto jurídico a nivel individual o de grupo. No es posible concebir esa idea ya que, cuando México se adhirió a los instrumentos del DIH y los ratificó, aceptó el hecho de no poner ni modificar tipo alguno de condición jurídica (art. 3 común y art. 4. del Protocolo I).

## **Conclusión**

A los diez años de la adopción de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para la Cruz Roja Mexicana siguen siendo el conjunto de normas humanitarias complementarias que son necesarias para proporcionar toda la asistencia y la protección a las víctimas de los cada vez más intensos y prolíferos conflictos armados.

Es cierto que contienen toda una serie de tecnicismos que requieren un estudio constante y abnegado por parte de todos los que apoyamos su establecimiento y su potenciación. Deseamos que sean más las adhesiones a los mismos, ya que, también para nosotros, estos instrumentos son un factor de paz en este mundo, que tanto la anhela.

**Antonio López de la Rosa**  
*Director Nacional de Derecho  
Internacional Humanitario  
Cruz Roja Mexicana*

---