

Los Protocolos de 1977 y la Cruz Roja Neerlandesa

por Frits Kalshoven

1. Los Países Bajos y los Protocolos de 1977

Los Países Bajos contribuyeron en gran medida a la redacción del texto de los Protocolos de 1977 y fue uno de los primeros Estados en firmar esos instrumentos, el 12 de diciembre de 1977, en Berna. Sin embargo, hasta hoy, aún no los ha ratificado. ¿Por qué ese retraso?

Hay numerosas razones para ello. Por una parte, los Países Bajos son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la cual necesitó mucho tiempo para evaluar los Protocolos a la luz de sus planes de defensa militar. Por otra, según las normas y la práctica constitucionales, siempre que el Gobierno holandés desea ratificar un tratado, debe obtener primero la autorización de ambas Cámaras del Parlamento. Y, en el caso de tratados importantes y relativamente complejos como son los dos Protocolos, incluso su sometimiento al Parlamento —que se hace en forma de anteproyecto de ley de aprobación del tratado— requiere una minuciosa preparación y, por lo tanto, tiempo.

El tiempo que necesitaron esos diversos trámites departamentales, interdepartamentales e internacionales fue algo menos de 7 años: finalmente, el 3 de marzo de 1984, el Gobierno presentó al Parlamento los proyectos de ley para aprobar ambos Protocolos, así como la Convención de 1980, sobre las armas convencionales. Como esta última no interesa en este artículo, no volveremos a mencionarla; baste recordar que corrió la misma suerte que los Protocolos.

Como es habitual en el procedimiento legislativo parlamentario, se sometió, en primer lugar, el proyecto de ley de aprobación de los Protocolos a la Segunda Cámara, que tardó otros dos años —hasta el 11 de

marzo de 1986— para emitir un veredicto favorable unánime. Para entender por qué esta fase del procedimiento duró tanto tiempo, hay que tener en cuenta que el período en cuestión se caracterizó por acalorados debates sobre la posible instalación de nuevas armas norteamericanas —misiles nucleares de alcance medio— en diversos países europeos, entre ellos los Países Bajos. En la Segunda Cámara, la aprobación de los Protocolos se complicó debido a este asunto nuclear y sólo pudo votarse al respecto tras un largo y penoso debate.

Después de esta votación, se presentó el proyecto a la Primera (Alta) Cámara, donde no surgieron problemas importantes sino sólo cuestiones de procedimiento. Esta Cámara parlamentaria se reúne con mucho menos frecuencia que la Segunda Cámara y la única dificultad fue la de encontrar un momento disponible para debatir el asunto, primero en comisión y, luego, en sesión pública de la Cámara en pleno y en presencia del ministro de Relaciones Exteriores, a menudo ausente. Por último, el 10 de marzo de 1987, la Primera Cámara también falló en favor de los Protocolos.

Con ello, el Gobierno tiene la puertas abiertas para tomar las últimas medidas conducentes a la ratificación de los Protocolos. Cabe señalar que, incluso tras el veredicto favorable de ambas Cámaras parlamentarias, el Gobierno debe tomar una decisión expresa para la ratificación de un tratado y, en la práctica, esta decisión se toma tras un último y minucioso examen de todos los aspectos políticos y legales pertinentes. En el caso de los Protocolos, parece plenamente justificada la esperanza de que se obtenga un resultado favorable de este análisis final y, por consiguiente, la ratificación de los Protocolos en una fecha no muy alejada del décimo aniversario de los mismos.

2. Cometido de la Cruz Roja Neerlandesa con respecto a la ratificación

Como resulta evidente de lo dicho, la mayoría de los factores que influyeron en el retraso de la ratificación de los Protocolos estaban fuera del alcance de la Cruz Roja Neerlandesa. No obstante, en los últimos años, esta Sociedad ha realizado numerosas gestiones con el fin de influir positivamente en las autoridades y en la opinión pública. Así, el presidente, entre otros, solicitó en diversas oportunidades a personalidades influyentes de los círculos gubernamentales y parlamentarios que hicieran todo lo posible por acelerar el procedimiento de aprobación de los Protocolos por parte del Parlamento. Se desplegó, en particular, gran actividad a este respecto en los meses que precedieron a la XXV Conferencia Internacional

de la Cruz Roja, con la esperanza de que la ratificación tuviera lugar antes de este acontecimiento, lo que desafortunadamente no se logró.

Una contribución específica, que no fue hecha por la Cruz Roja sino en su favor, fue la exposición del autor del presente artículo en una reunión de la comisión de la Segunda Cámara del Parlamento. Como se mencionó anteriormente, en ese foro se plantearon diversas cuestiones acerca de las repercusiones de la guerra nuclear en la aplicación del Protocolo I y algunos arguyeron que la ratificación de ese instrumento sería incompatible con la posición de defensa nuclear de la OTAN. La intervención rebatió con éxito ese argumento.

Durante los últimos diez años, se han hecho reiterados esfuerzos por despertar y mantener el interés de la opinión pública en los Protocolos y en el derecho humanitario en general. Así, en septiembre de 1978, la Sociedad Nacional celebró un simposio titulado «El nuevo derecho humanitario en la guerra y en los conflictos» y, en 1980, se organizó una conferencia —esta vez en holandés— sobre los aspectos legales internacionales de la utilización de armas nucleares. En 1984, las Sociedades belga y holandesa celebraron un simposio conjunto en Amberes, Bélgica, sobre «La guerrilla y el derecho internacional humanitario». Las tentativas que se hicieron para atraer la atención de los medios de comunicación tuvieron más éxito en Bélgica que en los Países Bajos, donde es muy difícil que los medios de comunicación presten atención a asuntos que no parecen ser de interés inmediato.

Aparte de estos acontecimientos importantes, la Cruz Roja Neerlandesa empezó a publicar con regularidad, en su revista bimestral, una columna dedicada a cuestiones de actualidad del derecho humanitario. Aunque esta revista es, en realidad, una publicación interna de la Cruz Roja, también la leen otras muchas personas en los Países Bajos. El autor del presente trabajo ha contribuido igualmente con varios artículos sobre este tipo de cuestiones en diversas publicaciones holandesas.

3. Importancia de los Protocolos en los Países Bajos

Por ser un país que no está implicado en ninguna guerra ni amenazado por ningún conflicto armado, los Países Bajos se encuentran en la favorable posición de poder enjuiciar con cierta ecuanimidad los Protocolos, así como todo el derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. La aplicación concreta del Protocolo II resulta empero difícil de imaginar por cuanto, a pesar de que en el país hay, evidentemente, un cierto malestar social y político, la posibilidad de un conflicto armado interno es muy remota.

Aunque un conflicto armado internacional tampoco es muy inminente, los Países Bajos, tanto individualmente como en su condición de miembro de la OTAN, mantienen preparada su defensa militar. Ello significa que, de hecho, la mayoría de las disposiciones del Protocolo I conciernen directamente a los que participan en esos preparativos de defensa. En realidad, parece más fácil identificar las pocas partes del Protocolo que pueden considerarse de menor interés inmediato para este país: en particular, las disposiciones sobre «las guerras de liberación nacional» o relacionadas con ellas, así como las referentes a las localidades no defendidas y a los territorios ocupados.

Por otro lado, se concede especial importancia a la mayor parte de las disposiciones relativas a la protección de la población civil, incluidas las concernientes a la protección civil y a los estatutos de combatiente y de prisionero de guerra. La importancia de estas últimas normas se debe, sobre todo, a que hay muchos empleados del Ministerio de Defensa, la mayoría de ellos técnicos, que aún no pertenecen a las fuerzas armadas, pero que, durante un conflicto armado, pueden verse obligados a trabajar en situaciones en que, de no existir otras disposiciones, el adversario podría considerarlos «personas civiles que participan directamente en las hostilidades», según el artículo 51, párrafo 3. Actualmente, se están considerando las diversas posibilidades para evitar esas consecuencias.

4. Significado de los Protocolos para la Cruz Roja Neerlandesa

El significado primordial de los Protocolos para la Cruz Roja Neerlandesa reside probablemente en el hecho de que su aprobación y firma por parte del Gobierno holandés puso de relieve la necesidad de iniciar un verdadero esfuerzo en el ámbito de la difusión. Cabe señalar que esa Sociedad promovió la creación de la cátedra de derecho internacional humanitario en la Universidad de Leiden, cargo que ocupa el autor de este artículo desde 1975. No obstante, es evidente que, incluso en un país donde reina la paz, la difusión a nivel universitario no es suficiente.

Es asimismo obvio que la difusión del derecho humanitario incumbe, ante todo, al Gobierno. Como éste se ha mostrado hasta ahora muy poco propenso a cumplir ese deber para con la población civil, la Cruz Roja ha llevado a cabo, en los últimos años, algunas actividades de difusión dirigidas a esta categoría de personas. Ya se han mencionado los simposios que ha organizado o contribuido a organizar y los esfuerzos informativos que se hacen al respecto. Además, también ha iniciado programas de

enseñanza para diversas categorías de sus colaboradores y voluntarios. Un punto especialmente interesante a este respecto es que, en la reciente revisión de sus Estatutos, se introdujo una disposición en la que se especifica la obligación que tienen las secciones locales de difundir el derecho humanitario. Evidentemente, durará algún tiempo poner en práctica esta drástica innovación.

El Protocolo I también ha adquirido un significado particular para la Cruz Roja Neerlandesa por otra razón totalmente diferente, a saber, por el cometido que se le asigna en el ámbito de la preparación a las catástrofes. Hasta hace poco, la protección civil en caso de conflicto armado incumbía a una sección especial de los servicios públicos. Cuando, hace algún tiempo, las autoridades disolvieron esta organización, también decidieron que las diversas tareas en el ámbito de la protección civil se distribuyeran entre otras organizaciones ya existentes. Así pues, el Gobierno solicitó formalmente a la Cruz Roja Neerlandesa que asumiera la responsabilidad específica de recoger y de cuidar a los heridos civiles, y la Cruz Roja, consciente de su historia y de su finalidad primaria, aceptó el reto.

Evidentemente, la decisión de aceptar ese cometido en tiempo de guerra y prepararse al respecto en tiempo de paz no pudo menos que provocar fuertes reacciones entre los voluntarios de la Cruz Roja, quienes, de pronto —y algunos inesperadamente—, se vieron confrontados con la necesidad de evaluar las posibles repercusiones de un conflicto armado internacional sobre sus actividades. El derecho humanitario, y en particular las disposiciones del Protocolo I relativas a la protección de la población civil y al trato de los heridos y enfermos, se convirtió así en asunto de sumo interés, incluso en un país en el que reina la paz. Por supuesto, el proceso de adaptación a la nueva situación, iniciado mediante la decisión de aceptar la petición del Gobierno, no ha terminado todavía.

Frits Kalshoven

Asesor jurídico

Cruz Roja Neerlandesa