

INFORMES Y DOCUMENTOS

Garantizar el cumplimiento del DIH en el ámbito nacional: el papel y el impacto de las comisiones nacionales de derecho internacional humanitario

Cristina Pellandini

Cristina Pellandini es jefa del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, que respalda las iniciativas de los Estados para poner en práctica el derecho internacional humanitario en el ámbito nacional. Desde su incorporación en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1984, ha cumplido distintas misiones en el terreno para la Institución, en América Latina y Asia. También ha ocupado distintos cargos de asesoramiento diplomático y jurídico, tanto en el terreno como en la sede. En 1995-1996, contribuyó al establecimiento del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR.

El derecho internacional humanitario (DIH) se ha transformado en un conjunto de normas de derecho internacional complejo y en constante desarrollo desde la adopción del primer Convenio de Ginebra¹, en 1864. Sus convenios, protocolos y normas consuetudinarias abarcan una gran variedad de temas, que comprenden desde la protección de los heridos y los enfermos, la población civil,

1 Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña.

los bienes de carácter civil, los prisioneros de guerra y los bienes culturales hasta la restricción o prohibición de tipos específicos de armas y métodos de guerra. Todas las partes en conflicto deben registrarse por el DIH, incluso los grupos armados que participan en conflictos armados sin carácter internacional.

Los Convenios de Ginebra de 1949 son aceptados universalmente en la actualidad, y los Protocolos adicionales de 1977 gozan de creciente aceptación², al tiempo que hay otros instrumentos del DIH que no tienen el mismo reconocimiento universal. Además, el hecho de aceptar instrumentos internacionales³ es solo el primer paso –aunque uno fundamental– para aplicar efectivamente las protecciones jurídicas que los instrumentos contienen. Los Estados Partes deben cumplir entonces las obligaciones que esos instrumentos les imponen y, para que las normas del DIH resulten efectivas en tiempo de conflicto armado, los Estados deben adoptar una serie de medidas en el plano interno en tiempo de paz, como el establecimiento de un marco jurídico que garantice que las autoridades nacionales, las organizaciones internacionales, las fuerzas armadas y otros portadores de armas comprendan y respeten las normas; que se adopten las medidas de índole legislativa y práctica pertinentes; que se cumplan las normas del DIH aplicables durante los conflictos armados y que se prevengan las violaciones de este ordenamiento jurídico (y que, en caso de ocurrir, se castigue a los que las perpetraron). La responsabilidad por garantizar el cumplimiento del DIH, que recae en los Estados, se establece fundamentalmente en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra, en el que los Estados Partes se comprometieron a “respetar y hacer respetar [las obligaciones establecidas por los Convenios] en todas las circunstancias”⁴.

Una voluntad política genuina es un requisito previo esencial para las protecciones que el DIH confiere en situaciones de conflicto armado, pero no basta por sí sola. Se debe traducir en medidas normativas y legislativas, en directivas políticas y otros mecanismos destinados a crear un sistema que garantice el cumplimiento del derecho y el tratamiento apropiado de las violaciones de sus normas. La coordinación entre las entidades estatales, los departamentos de gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad civil es un requisito *sine qua non* para un sistema efectivo.

2 Para consultar el estado actual de ratificación de todos los instrumentos del DIH y de otros relacionados v. www.icrc.org/ihl (todas las referencias de internet fueron consultadas en octubre de 2014).

3 V. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

4 V. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 75 UNTS 31 (fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950), art. 1; Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 75 UNTS 85 (fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950), art. 1; Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 75 UNTS 135 (fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950), art. 1; Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 75 UNTS 287 (fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950), art. 1; Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, Ginebra, 8 de junio de 1977, 1125 UNTS 3 (fecha de entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978), art. 1(1). Para un análisis de la obligación de “respetar y hacer respetar”, v. el aporte de Knut Dörmann y José Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations”, en este número de la *International Review*.

Las autoridades nacionales tienen por delante una tarea importantísima. La pertinencia misma del DIH es puesta en duda por la naturaleza de los conflictos armados actuales, a lo que se suma la complejidad a la que los Estados deben hacer frente –agendas políticas y prioridades legislativas que compiten entre sí y recursos humanos y financieros limitados–, independientemente de si participan en conflictos armados o no, o si están afectados por estos. La situación descrita ha llevado a un creciente número de Estados⁵ a reconocer la utilidad de formar un grupo de especialistas –con frecuencia denominado comité nacional de DIH o comisión nacional de DIH– para que coordine las actividades en esta área. En muchos casos, este grupo actúa como organismo asesor multidisciplinario e interministerial en temas relacionados con el DIH para las autoridades políticas y militares y los encargados de tomar decisiones. La XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja fue la que, haciéndose eco de las recomendaciones respecto de la utilidad de estos mecanismos, formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos para la Protección de las Víctimas de la Guerra, alentó hace veinte años a establecer estas entidades⁶. La tendencia reciente valida esta iniciativa.

A través de su Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) asiste a los Estados que desean crear una comisión nacional de DIH y se mantienen en contacto periódico con las comisiones existentes, a los que apoya brindándoles asesoramiento jurídico especializado y capacitación para sus miembros, fortaleciendo sus capacidades y proporcionándoles la asistencia técnica necesaria⁷. A partir de las mejores prácticas de las comisiones nacionales que ya están en funcionamiento, el Servicio de Asesoramiento del CICR ha elaborado herramientas específicas destinadas a facilitar y homogeneizar la labor de las comisiones y las relaciones entre ellos⁸. Asimismo, organiza reuniones de representantes de comisiones nacionales de todo el mundo a fin de analizar sus logros, debatir las dificultades que enfrentan y facilitar el intercambio de experiencias. El Servicio de Asesoramiento alienta los intercambios y la cooperación entre pares, en especial, entre comisiones de la misma región, que con frecuencia tienen el mismo idioma y las mismas tradiciones jurídicas, y hacen frente a situaciones y problemas similares.

- 5 Actualmente 108. V. la tabla de las comisiones nacionales de DIH existentes en: <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.
- 6 “Commission I: War Victims and Respect for International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 76, N.º 310, 1996, pág. 37; v. también “Recommendations of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims”, *International Review of the Red Cross*, vol. 77, N.º 304, 1995, págs. 33 y siguientes.
- 7 Para más información sobre los comités y las comisiones nacionales de DIH, v. CICR, *Prevenir y reprimir los crímenes internacionales: hacia un enfoque “integrado” basado en la práctica nacional*, Informe de la Tercera Reunión Universal de Comisiones Nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, Ref. de la publicación: 4138, 29 de octubre de 2013, pp. 89 y siguientes, disponible en: www.icrc.org/en/war-and-law/strengthening-ihl/national-committees.
- 8 V. ICRC, *Guiding Principles Concerning the Status and Methods of Operation of National Bodies for the Implementation of International Humanitarian Law* y ICRC, *Practical Advice to Facilitate the Work of National Committees on International Humanitarian Law, which supplements the Guiding Principles*, ambos disponibles en: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/national-committees>.

En esta sección, se abordan más detalladamente la labor y los antecedentes de las comisiones nacionales de DIH de Bélgica, Perú y México. Los logros obtenidos por estas comisiones demuestran que esas entidades son efectivas si están integradas por las personas correctas y cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios. Pueden desempeñar un papel en la creación de un entorno que favorezca la aplicación del DIH y otras normas internacionales pertinentes y aumentar el respeto por el derecho, además de ayudar a sus Estados respectivos a cumplir sus compromisos en materia de DIH y lograr los objetivos que hayan establecido al respecto en sus políticas. Los ejemplos escogidos demuestran, además, la evolución de las tareas y las funciones de las comisiones nacionales a lo largo del tiempo. Estas comisiones gradualmente se incorporaron a las estructuras gubernamentales de sus países respectivos y han adquirido una función de asesoramiento reconocida cuando se trata de aplicar todas las normas relativas a la protección de las personas y los bienes afectados por la violencia y *todas las cuestiones* vinculadas con el DIH, es decir, las que van más allá de la mera adopción de medidas de implementación en el ámbito local.

Son varios los factores que respaldan los logros de estas tres comisiones nacionales, uno de los cuales son los miembros que los componen, que, en el caso de Bélgica, incluyen a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja. Otro es el poder del gobierno al que la comisión está vinculada, como puede observarse en el ejemplo de Perú. El tercer factor son las condiciones y los procedimientos de trabajo de las comisiones, como (en el caso de México) el plan de trabajo anual y la obligación de informar al Presidente de la República, además de actividades temáticas concretas.

Bélgica fue uno de los primeros Estados en designar un organismo específico para que implementara el DIH, poco después de adherirse a los Protocolos adicionales de 1977. El propósito inicial de la Comisión Interministerial de Derecho Humanitario de Bélgica se limitaba a identificar y coordinar la elaboración y la adopción de medidas nacionales para que el país cumpliera sus obligaciones en virtud de los Convenios y los Protocolos. Con el paso de los años, se transformó en un comité técnico de especialistas en DIH y en un organismo gubernamental asesor de carácter permanente que realiza una activa contribución a la agenda del país en materia de DIH y a la diplomacia humanitaria. Su abordaje metódico y estructurado para la implementación del DIH, los esfuerzos sistemáticos desplegados a lo largo de casi tres décadas y el alcance de sus actividades le han merecido reconocimiento nacional e internacional y han servido de inspiración para muchos otros Estados.

Entre las muchas actividades que ha llevado adelante la Comisión, cabe destacar dos en particular, ya que constituyen una labor pionera en este ámbito. La primera consistió en identificar 43 medidas necesarias en el plano interno para que el país cumpliera sus obligaciones en virtud de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. Este esfuerzo, realizado con la ayuda de grupos de trabajo, aportó claridad respecto del tipo de medidas necesarias, del ministerio que tenía responsabilidad por ellas y de las consecuencias económicas que implicaban. Se tradujo, también, en un conjunto valioso de documentos publicados en 1997, en ocasión de su décimo aniversario, que gozó de amplia circulación y sirvió como

fuelle de consulta para muchas otras comisiones nacionales de DIH y especialistas nacionales en la materia⁹. En su calidad de organismo asesor del Gobierno federal, la Comisión se remite a la lista de medidas necesarias al momento de redactar propuestas sobre temas de DIH específicos que se deben elevar al ministerio en cuestión.

Otro ejemplo de la labor pionera de la Comisión tiene que ver con la represión de las violaciones del DIH. Los estudios que llevó a cabo y las leyes que redactó tuvieron un papel decisivo en la adopción de la ley de 1993 sobre el enjuiciamiento de infracciones graves de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales (el primer conjunto de leyes independiente y verdaderamente exhaustivo dedicado a este tema en ser adoptado por un país con sistema de derecho civil). Esta ley ha servido de modelo para muchos otros Estados. Además, la Comisión desempeñó un papel único como comité de asesoramiento nacional para la protección de sus bienes culturales vinculados con el marco de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales de 1954 y sus Protocolos de 1954 y 1999. Esto puede servir de inspiración para otros Estados.

El logro más destacado de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario de **Perú** es el lugar que ocupa en la estructura de gobierno. Luego de su creación en 2001, se la incorporó gradualmente en el Poder Ejecutivo y, en 2013, alcanzó el rango de organismo asesor formal para esta rama del Gobierno en la elaboración de políticas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias de orden público sobre todas las cuestiones relativas al DIH. Además, como la secretaria técnica de la Comisión está a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, a la que formalmente se le ha encomendado la tarea de promover y supervisar los derechos humanos y el DIH en Perú, la Comisión goza del beneficio de recursos humanos y financieros adicionales para llevar a cabo sus actividades. La Comisión de Perú ha alcanzado una serie de logros importantes en sus dos áreas de actividad estratégicas, como el cumplimiento de instrumentos del DIH y su incorporación en la legislación nacional; la promoción de la adopción de medidas de implementación específicas a nivel nacional (entre ellas, el análisis de leyes nacionales para identificar brechas (como la protección del patrimonio cultural en caso de conflicto armado u otras emergencias) y la preparación de proyectos de ley sobre temas como la prohibición de reclutar a niños para las fuerzas armadas, el uso de la fuerza en las operaciones para hacer cumplir la ley, la represión de los crímenes de guerra y otros delitos internacionales, y el desarrollo de programas de formación en DIH para el sector público.

La Comisión de Perú cobró visibilidad y reconocimiento en todo el país a través de la coordinación de sus actividades de formación. De particular importancia en este sentido fueron los nueve cursos de formación en DIH de Miguel Grau, realizados una vez al año desde 2006 y diseñados fundamentalmente para representantes del sector público, es decir, el Poder Ejecutivo, jueces y profesionales

9 V. la página web de la Comisión Interministerial de Derecho Humanitario, disponible en: http://cidh.be/fr/activites%20de%20la%20CIDH#documents_travail.

del derecho, y miembros de la policía y de las fuerzas armadas. Además, la Comisión coordinó una serie de cursos de formación más específicos sobre temas como la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado y la protección de los niños en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional. Por último, cabe destacar el papel que ha desempeñado en el cumplimiento, por Perú, de la obligación de presentación de informes. En diversas ocasiones, este organismo ha coordinado la redacción de informes oficiales sobre temas vinculados con el DIH o el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos informes solicitados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (por ejemplo, sobre los Protocolos adicionales de 1977), la Organización de Estados Americanos (como los informes sobre el tema de los desaparecidos y la implementación del DIH en el ámbito nacional), el Comité contra las Desapariciones Forzadas y los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

La Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario de **México**, creada en 2009, ya ha adquirido reconocimiento como el organismo de gobierno a cargo de temas relacionados con el DIH. Asimismo, ha logrado llevar el diálogo y el discurso sobre el DIH más allá del ámbito tradicional de la política exterior e insertarlo en el terreno de la política nacional y el debate legislativo. La Comisión ha demostrado ser útil para ampliar la conciencia sobre la importancia del DIH dentro del gobierno de México y aclarar las incertidumbres y errores de concepto relacionados con este derecho entre las autoridades gubernamentales. Ha demostrado su valor añadido como plataforma para el debate y la coordinación de los temas y cuestiones relacionados con el DIH; ha logrado poner gradualmente sobre el tapete temas que eran considerados sensibles en México y ha contribuido a zanjar la brecha entre la población civil y el sector de defensa. En su calidad de organismo asesor técnico del Poder Ejecutivo con carácter permanente, ha demostrado además su efectividad para respaldar la difusión y la implementación del DIH en el plano nacional y en dar forma a la posición y la política exterior del país en temas relacionados con este derecho. Su presidencia rota anualmente entre las cuatro instituciones que son sus miembros permanentes, sistema que garantiza que cada una de ellas asuma responsabilidad por alcanzar los objetivos de la Comisión; a la vez, la continuidad de su trabajo se ve garantizada a través de una secretaría técnica permanente. La labor de la Comisión se basa en un programa de trabajo anual y se resume en informes anuales que se presentan al Presidente de la República. Sus logros concretos, como la adopción de la nueva ley sobre el uso y la protección del nombre y el emblema de la Cruz Roja en marzo de 2014, han transformado a esta Comisión en una de las más dinámicas en la región.

Sin dudas, estas tres comisiones nacionales han tenido un efecto positivo en la implementación del DIH a nivel nacional, en su integración en el derecho y los procedimientos nacionales y en la preocupación por cumplir el derecho internacional humanitario en los países respectivos, además de respaldar a sus Estados en la promoción y el respeto del DIH.

Más allá de las cuestiones específicas de cada país, las tres comisiones nacionales que se tratan en el presente artículos tienen en común algunas

características que parecen haber contribuido a su eficacia. A modo de ejemplo, en los tres casos contaban con los miembros, los recursos y la estructura operativa necesarios para cumplir sus deberes y garantizar la continuidad de su labor. Por ejemplo, las tres tienen una secretaría permanente (o un/a secretario/a designado/a), y el tratamiento de problemas y temas específicos se efectúa a través de grupos de trabajo. Cada comisión reafirmó su función como organismo asesor especializado a través de diversas actividades, como el análisis de temas específicos y la redacción de propuestas legislativas, la organización de conferencias internacionales y la representación de sus respectivos gobiernos en esas conferencias, además de cumplir el requisito de presentación de informes en nombre de cada gobierno. Estas actividades con frecuencia coincidieron con las agendas en materia de política interior o exterior de los tres Estados y respondieron a compromisos internacionales específicos.

Las tres Comisiones descritas han logrado visibilidad y reconocimiento internacional gracias a sus actividades de formación y difusión relativas al DIH, dirigidas a sectores del gobierno y grupos clave en sus sociedades respectivas. Además, con el tiempo han logrado transformarse en parte integral de las estructuras de gobierno de sus Estados y adquirir una función reconocida como asesoras del gobierno.

Ciertamente, todas ellas son representativas de muchas otras comisiones nacionales de DIH igualmente exitosas. Y pueden también servir como estudios de caso sobre qué puede funcionar a nivel nacional en el esfuerzo constante por crear un sistema eficaz para mejorar el cumplimiento del DIH y reprimir las infracciones de sus normas.