

recto de los constantes esfuerzos y las actividades realizadas por parte de las estructuras específicamente encargadas de la aplicación del derecho internacional humanitario.

De manera general cabe señalar que los avances registrados se deben al esfuerzo conjunto y permanente que realizan los Estados, en cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, así como las organizaciones regionales e instituciones académicas, empeño al que se suma también el Comité Internacional de la Cruz Roja. En algunos Estados, la realización de *estudios sobre la compatibilidad del ordenamiento jurídico nacional con el derecho internacional humanitario* con el concurso de expertos legales nacionales y/o profesores universitarios apoyó significadamente estos procesos, pues permitió, además de establecer un cuadro de la situación, identificar las acciones que quedaban por ser emprendidas por las autoridades nacionales y proponer un plan nacional de acción en este ámbito.

Un diagnóstico de esa situación permite más específicamente las siguientes constataciones:

*a) Participación en los tratados de derecho internacional humanitario y algunos otros instrumentos relevantes (al 31 de diciembre de 2002)*

Treinta y cuatro Estados de América son partes en los Convenios de Ginebra de 1949, de los cuales treinta y tres lo son también en el Protocolo Adicional I de 1977 y treinta y dos en el Protocolo Adicional II de 1977.

Treinta y un Estados de América son partes en la Convención de 1972 sobre armas bacteriológicas (biológicas).

Dieciséis Estados de América son partes en la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales —dentro de los cuales 16 son también partes en el Protocolo I (fragmentos no localizables), catorce en el Protocolo II original y catorce en la versión enmendada de 1996 de éste (minas, armas trampas y otros artefactos), trece en el Protocolo IV (armas láser cegadoras)— la aceptación de dicho instrumento y sus protocolos es todavía menos importante. La Convención fue enmendada en diciembre de 2002 con miras a extender su ámbito de aplicación a las situaciones de conflicto armado de carácter no internacional. Un Estado de América ya ratificó dicha enmienda y en otros Estados el proceso para su aceptación está encaminado.

Veinticinco Estados de América son partes en la Convención de 1993 sobre armas químicas.

Treinta y un Estados de América son partes en la Convención de Ottawa de 1997.

Dieciséis Estados de América son partes en la Convención de La Haya de 1954 sobre la protección de bienes culturales, dentro de los cuales trece son partes también en el Protocolo I de 1954 y cuatro en el Protocolo II de 1999.

Veinte Estados de América son partes en el Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional.

Once Estados de América son partes en el recientemente adoptado Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en los conflictos armados. Además, en varios países se encuentra encaminado el proceso para su ratificación.

*b) Incorporación de los tratados de derecho humanitario y otros instrumentos relevantes y su rango jerárquico en los ordenamientos jurídicos internos de los países de Latinoamérica en particular*

Se ha podido constatar en los últimos años una creciente aceptación del derecho internacional humanitario por parte de los órganos constituyentes, así como la determinación —cada vez mayor— de reconocer a este derecho su valor de norma fundamental e imprescindible para la protección y la dignidad del ser humano en todas las circunstancias, así como componente integrante del sistema de protección jurídica internacional y nacional de la persona. En los países de América latina muy particularmente, esta dinámica se manifiesta tanto respecto de los procesos de incorporación de los tratados pertinentes, como acerca del rango que éstos ocupan en la jerarquía de las fuentes de derecho.

De un breve estudio comparativo resulta que en la mayoría de los países de América latina, la *adhesión* o *ratificación* de un tratado del derecho internacional humanitario por parte del Poder Ejecutivo, requiere su aprobación previa por parte del Poder Legislativo<sup>31</sup>, dado que se trata de tratados con normas vinculantes y no derogables, que pueden tener incidencias en los ámbitos de la defensa y seguridad del Estado, pues se aplican en situaciones de excepción. También se trata, en lo que atañe a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 en particular, de tratados que establecen directamente obligaciones y derechos a la atención de los individuos.

Sin embargo, la aprobación previa por parte del legislador, sólo en algunos casos constituye un verdadero acto de “recepción”. Es por ejemplo el caso de Colombia y Paraguay<sup>32</sup>. Por lo general, se trata de una pura exigencia formal de técnica constitucional resultante de la separación de poderes y la democratización del procedimiento. Refleja el deseo del Poder Legislativo de participar en la decisión respecto de las obligaciones internacionales que asume el Estado o de controlar éstas. Según la mayoría de las constituciones latinoame-

<sup>31</sup> Véase a título de ejemplo: Nicaragua (art. 138, párr. 12, Constitución 1987, revisada en 1995); Venezuela (art. 154, Constitución 1999); México (art. 133, Constitución 1917); Panamá (153, párr. 3, Constitución 1972, reformada en 1978, 1993 y 1994).

<sup>32</sup> Véase art. 224, Constitución colombiana y art. 141, Constitución de Paraguay. En los países bajo el sistema del *common law*, tales como Canadá, EE.UU. y los Estados del Caribe anglohablante, la incorporación del tratado se opera generalmente mediante un acto legislativo específico.

ricanas, los tratados internacionales ratificados ingresan automáticamente al ordenamiento jurídico interno desde su entrada en vigor <sup>33</sup>.

El procedimiento para la ratificación puede además incluir un examen de constitucionalidad de las obligaciones a suscribir. Éste puede ser automático —como en el caso de Colombia— o facultativo, es decir a pedido de la asamblea legislativa o del Poder Ejecutivo, por ejemplo.

En lo que se refiere al *rango de los tratados*, en el contexto latinoamericano y aplicado a los tratados de derecho internacional humanitario se pueden identificar dos claras tendencias: la mayoritaria, que suele darle valor legal a los tratados internacionales, incluido en el ámbito de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y la minoritaria que le otorga valor *supra* legal a las normas convencionales <sup>34</sup>. Existe una tercera tendencia a la cual se adhieren cada vez más Estados. Ésta consiste en que ciertos tratados gozan de rango *supra* legal o incluido rango constitucional o *supra* constitucional. Generalmente se trata de aquellos referidos a la protección de los derechos humanos que incluyen, por lo general, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 <sup>35</sup>.

El caso de Colombia merece una mención particular: sobre la base del art. 93 de la Constitución de 1991, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Además los derechos y deberes estipulados en la Constitución tienen que interpretarse en conformidad con dichos tratados y convenios. Es así que cuando la Corte Constitucional, en ejercicio de la jurisdicción constitucional, controla la constitucionalidad de una ley de aprobación de un tratado de derecho internacional humanitario aprovecha para interpretar la Constitución e incluso puede reque-

<sup>33</sup> Para un análisis comparativo de las constituciones: SALMÓN E., *Encuentros y desencuentros, el Perú y el derecho internacional humanitario*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2001.

<sup>34</sup> Así Costa Rica (art. 7, Constitución de 1949 con revisiones hasta 2000); El Salvador (art. 144). En México, según la tesis reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los tratados se encuentran en una posición jerárquica inmediatamente debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales (tesis aislada LXXVII/99, pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X noviembre de 1999, Suprema Corte de Justicia de la Nación).

<sup>35</sup> A título de ejemplo se pueden mencionar los casos siguientes: *Guatemala*: según el art. 46 de la Constitución “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. El principio tendría que abarcar los tratados de derecho internacional humanitario. *Brasil*, el art. 5, párr. 2, Constitución Federal establece al respecto que los derechos y las garantías expresadas en la Constitución no excluyen otras que se derivan de los regímenes o principios adoptados por ella, o de tratados internacionales en los cuales Brasil es parte, lo que ha sido interpretado como recepción a nivel constitucional de los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por Brasil. *Argentina*: Los tratados de derechos humanos específicamente enumerados en la Constitución gozan de rango constitucional. Los tratados de derecho internacional humanitario no figuran sin embargo en dicha lista.

rir que ésta sea enmendada para ajustarse al tratado en cuestión. Por otra parte, la Corte Constitucional interpretó que la Constitución consagró, en el art. 214, párr. 2, el valor supraconstitucional del derecho internacional humanitario cuando, al regular los parámetros a que se sujetan las atribuciones presidenciales durante los estados de excepción dispuso que “(...) *En todo caso se respetará las reglas del derecho internacional humanitario*”<sup>36</sup>.

### *c) Difusión y enseñanza del derecho internacional humanitario*

En materia de enseñanza y difusión del derecho internacional humanitario se han registrado desarrollos significativos. Los ministros de la Defensa y jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Públicas de varios países han dado órdenes ejecutivas o directrices que hacen que el derecho humanitario sea una materia obligada dentro de los programas oficiales de instrucción de las fuerzas armadas. En algunos casos, las fuerzas armadas han designado direcciones específicamente encargadas de organizar y supervisar los programas de instrucción del derecho internacional humanitario o creado centros para el estudio de este derecho. El derecho internacional humanitario se enseña en las Facultades de Derecho y en otras academias con cursos obligatorios, de diplomado o posgrado en varios países del continente y en otros se ofrece su enseñanza bajo la forma de cursos facultativos.

Al respecto es de interés indicar que en el Perú, una ley —27.741, adoptada el 9 de mayo de 2002— que establece la política educativa en materia de derechos humanos y crea un plan nacional para su difusión y enseñanza, establece la obligatoriedad de la enseñanza del derecho internacional humanitario en todos los niveles del sistema educativo civil o militar, educación superior, universitaria y no universitaria.

Son además numerosos los eventos académicos que son convocados regularmente en todos los países del continente sobre derecho internacional humanitario o sobre temas específicos relacionados con este derecho y con su aplicación nacional. Muchas veces éstos se realizan con el concurso de las comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario.

### *d) Medidas legislativas de aplicación del derecho internacional humanitario*

Por lo que respeta a la puesta en obra nacional de las normas del derecho internacional humanitario, y siguiendo la lista de prioridades sobre las cuales el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja trabaja, el diagnóstico de la situación en los países de América permite constatar que:

<sup>36</sup> Sentencia C.-574/92 revisión de oficio del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra.

— Un gran número de Estados dispone de una *legislación para regular el uso del emblema de la cruz roja y de la media luna roja protegidos bajo el derecho humanitario*. Sin embargo, no en todos los casos esa legislación es consonante con las obligaciones internacionales. En siete países las leyes fueron adoptadas recientemente <sup>37</sup>. En otros países se han preparado proyectos para tales leyes o se ha propuesto enmendar la legislación existente para conformarla con los requerimientos del derecho internacional humanitario <sup>38</sup>.

— Varios Estados incorporan en su legislación penal la sanción de ciertos crímenes de guerra. Sin embargo, el listado de las tipificaciones es en muchos casos insuficiente. En la actualidad Canadá cuenta con una ley relativa al genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y para aplicar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y para hacer reformas consecuentes a otras leyes <sup>39</sup>. Colombia cuenta con un nuevo Código Penal que sanciona de manera completa las violaciones del derecho internacional humanitario <sup>40</sup> y Costa Rica ha aprobado recientemente una reforma penal para permitir la represión de crímenes de derecho internacional incluso los crímenes de guerra <sup>41</sup>. Es de interés hacer notar que las leyes mencionadas sancionan los crímenes de guerra independientemente de que sean cometidos en situación de conflicto armado internacional o de carácter no internacional y establecen para estos crímenes la jurisdicción universal.

— En varios otros países del continente, la incorporación completa del sistema de represión penal de los crímenes de guerra en las legislaciones internas está en estudio y en algunos las propuestas de ley o de reformas a los códigos penales han sido elevadas al Poder Legislativo como en el caso de Argentina y de Costa Rica. Otros cuentan con anteproyectos concretos que están siendo examinados por las autoridades y otras entidades interesadas. Se trata en particular de Brasil, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En otros todavía —Bolivia, Chile, México y Paraguay— el tema está bajo estudio. En Trinidad y Tobago una Comisión prepara actualmente una ley cuyo objetivo es incorporar los Protocolos Adicionales de 1977 al orden jurídico interno que incluye sanciones para las infracciones graves a los convenios y protocolos. Además, fue redactado un proyecto de ley para la prevención y castigo del genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra con miras a aplicar el Estatuto de 1998 de la Corte Penal Internacional.

<sup>37</sup> Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

<sup>38</sup> Argentina, Cuba, Colombia, Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana.

<sup>39</sup> Bill C-19 of 29 de julio de 2000 containing “Act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the ICC and to make consequential amendments to other Acts”.

<sup>40</sup> Ley 599 del año 2000 que entró en vigor el 24 de julio de 2001.

<sup>41</sup> Ley 8272 de abril del año 2002 que entró en vigor el 22 de mayo de 2002.

— En la mayoría de los Estados indicados, la voluntad de las autoridades nacionales de apoyar la rápida adhesión al Estatuto de la Corte Penal Internacional y de preparar la implementación de las obligaciones que se derivan de éste, ha dado el impulso decisivo para las reformas penales. Así, en la mayoría de los casos, las propuestas de ley y los anteproyectos de reformas penales se conforman a la vez con los requisitos establecidos en los tratados relevantes del derecho internacional humanitario como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, con el objetivo de salvaguardar el privilegio de la jurisdicción nacional sobre los crímenes definidos en el Estatuto. En algunos Estados —es el caso de Brasil, Guatemala, Paraguay y Perú por ejemplo— las reformas abarcan también los códigos militares.

— Con referencia a la aplicación del Estatuto de la Corte Penal Internacional cabe mencionar que muchos Estados han analizado —en algunos casos siguen todavía analizando— sus constituciones y legislaciones, con el fin de determinar la compatibilidad del Estatuto e identificar las reformas legislativas que habrá que emprender para implementar las obligaciones suscriptas con éste, en particular por lo que atañe a la cooperación con la Corte. Varios países han conferido esta tarea a una Comisión específica, como es el caso de Argentina, Brasil, El Salvador, Paraguay, Perú en particular.

— La Convención de Ottawa de 1997 sobre prohibición de las minas antipersonal requiere también medidas legislativas para su puesta en práctica. Hasta la fecha, los Estados siguientes de América han adoptado leyes específicas a ese efecto que permiten a la vez sancionar los actos contrarios a sus disposiciones: Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú (parcialmente) y Trinidad y Tobago. Proyectos de reformas legislativas a ese efecto están bajo estudio en Argentina, Perú (en ambos países se propuso a ese efecto una reforma del Código Penal), Chile, El Salvador y San Vicente y las Granadinas.

#### *e) Medidas administrativas y reglamentarias de aplicación del derecho internacional humanitario*

Dentro del largo catálogo de acciones, de índole administrativa, que requiere el cumplimiento del derecho internacional humanitario, se deben mencionar más específicamente los esfuerzos que realizan los Estados de América con miras a preparar la salvaguardia de su patrimonio cultural y la protección de éste para el caso de un conflicto armado.

Las acciones emprendidas incluyen la identificación y registro de los bienes de los bienes inmóviles y móviles, la designación de las autoridades responsables, la divulgación del conocimiento de las reglas de protección así como la reglamentación de los emblemas protectores. En Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, la protección

de los bienes culturales en caso de conflicto armado figura en la agenda de trabajo de las Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario. En El Salvador, El Comité Interinstitucional para el derecho internacional humanitario ha publicado una versión popular de la Convención de 1954 y de sus protocolos con el objetivo de sensibilizar a la población civil y a las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de proteger el patrimonio cultural del país y respetar los principios contenidos en dichos tratados.

Expertos de 11 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú) participaron, en mayo de 2002, en una reunión regional de expertos sobre el tema "Proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado: Implementación, en el plano nacional, de la reglamentación internacional sobre la materia" convocada por el Comité Internacional de la Cruz Roja con la colaboración de la Unesco y de las autoridades de Perú. La reunión tenía como objetivos contribuir a un mejor conocimiento de la reglamentación internacional en la materia, compartir información y examinar técnicas aplicadas en algunos países de la región para la identificación y el registro de los bienes culturales, así como medidas legislativas y administrativas adoptadas para la salvaguardia de éstos y para la represión de violaciones a la reglamentación internacional <sup>42</sup>.

*f) Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario*

Los siguientes países de América cuentan actualmente con una Comisión, Comité Nacional de Derecho Internacional Humanitario o bien han designado un órgano similar: Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Trinidad y Tobago. En Costa Rica las autoridades han iniciado un proceso para la creación de un órgano de esta índole y en México las autoridades han manifestado un interés en el tema.

Algunas Comisiones tienen carácter permanente (las más activas en los últimos años, habiendo sido las de Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua y Panamá). En el caso de Trinidad y Tobago la estructura fue creada con carácter *ad hoc* con el objeto de estudiar la normativa de los Protocolos Adicionales de 1977 a fin de recomendar al gobierno la adhesión o no a esos tratados. El mandato de la Comisión fue extendido durante 2001 para cubrir el estudio de otros instrumentos relevantes para el derecho internacional humanitario.

Por lo general, el mandato de las Comisiones establecidas por decreto ejecutivo, consiste en velar por la aplicación del derecho internacional humanita-

<sup>42</sup> La memoria de la Reunión Regional puede ser consultada en la página web del CICR [www.cicr.org](http://www.cicr.org).

rio y por la promoción y la difusión de los instrumentos relevantes. Eso incluye: el estudio de ciertos temas específicos; la preparación de anteproyectos de ley (reformas a los códigos penales, emblema, minas antipersonal) o de otras medidas; la organización de actividades de sensibilización y divulgación en el ámbito gubernamental; la sensibilización de los legisladores y del Poder Judicial; presentaciones sobre un tema específico a las autoridades competentes o formulación de recomendaciones; propuestas a la atención de las autoridades gubernativas o para la participación del Estado en conferencias internacionales.

Al discutir sobre la existencia o no de comisiones nacionales y de su programa de trabajo, la decisión final depende del contexto histórico-social de cada país. Se puede notar que en varios Estados la existencia de un órgano para el derecho internacional humanitario y las actividades que éste realiza ha permitido darle y mantener en la agenda política nacional un espacio prioritario al derecho internacional humanitario.

Sin embargo hay que señalar que la experiencia ha mostrado que existen también casos en los que la ausencia de un órgano específico de este carácter no ha impedido que se den pasos sustanciales hacia el logro de los objetivos mencionados a través de otros métodos de trabajo y coordinación, como fue, hasta la fecha, el caso de Costa Rica.

#### *g) Organizaciones regionales*

Las organizaciones regionales e instituciones académicas en América muestran un interés cada vez más pronunciado para el derecho internacional humanitario, incluyendo temas que están relacionados a este derecho en sus agendas de actividades con el propósito de fortalecer su conocimiento y por ende su respeto. Es interesante constatar que dicho interés no ha sido, hasta la fecha, afectado por las dudas que se han planteado acerca de la adecuación del derecho internacional humanitario a los nuevos tipos de "guerra" y en cuanto a su pertinencia para responder a los problemas que los actos de terrorismo plantean para la seguridad tanto de las personas como de los Estados.

Resalta el importante espacio que ha sido reservado a este cuerpo de derecho y temas relacionados con éste por parte de la Organización de los Estados Americanos cuya Asamblea General adopta regularmente resoluciones sobre el respeto del derecho internacional humanitario y sobre aspectos específicos relacionados con éste. El tema ha sido incluido asimismo en las agendas de trabajo y programas de varias instituciones del sistema interamericano, en particular del Comité Jurídico Interamericano; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

#### IV. EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

En el marco de su cometido de promover el respeto del derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja realiza gestiones con miras a conseguir la participación del mayor número de Estados en los tratados relativos pertinentes, a impulsar el conocimiento de las normas que éstos contienen y a ayudar a las autoridades nacionales a formular una serie de leyes y reglamentos que satisfagan los requisitos de aquellos instrumentos y estén encaminados a la aplicación de los mismos. También promueve el establecimiento de mecanismos que pueden facilitar la aplicación de ese cuerpo de derecho, tales como las ya mencionadas Comisiones interministeriales o interinstitucionales para la aplicación del derecho internacional humanitario.

Esta labor se reforzó mediante la creación del *Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario*, siguiendo las recomendaciones de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se llevó a cabo en Ginebra, a fines de 1995.

El objetivo de dicho Servicio es brindar apoyo y asistencia técnica a las autoridades que la requieran en el proceso de puesta en práctica, a nivel nacional, del derecho internacional humanitario. Para ello, el Servicio trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos, teniendo en cuenta sus requisitos específicos y sus respectivos sistemas políticos y legales. Concedió, durante los años desde su creación, prioridad a las siguientes acciones:

a) Adhesión universal a todos los tratados de derecho humanitario y otros instrumentos relevantes.

b) Represión de los crímenes de guerra, animando a todos los Estados a que su legislación nacional establezca las sanciones penales efectivas.

c) Protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja y demás símbolos protegidos, promoviendo leyes nacionales que regulen el uso de esos emblemas y penalicen su uso abusivo.

d) Protección de los niños en los conflictos armados, promoviendo la conformidad de la legislación nacional con los requisitos de los tratados internacionales respecto de la participación de los niños en las hostilidades.

e) Protección de los bienes culturales, promoviendo la adopción de medidas prácticas, reglamentarias y legales que permitan la identificación, la protección y la sanción de los usos abusivos de esos bienes.

f) La creación de comisiones u otros órganos nacionales sobre el derecho humanitario, estimulando su establecimiento, su trabajo efectivo, la cooperación y el intercambio de experiencias.

El Servicio se compone de un equipo en la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja, que incluye a un especialista en *common law* y otro en derecho romano-germánico o continental, y de un equipo de consejeros jurídicos basados en cada continente. Por lo que respecta a América, el Servicio brinda su

asesoría desde la unidad para la región ubicada en México DF así como a través de la red de las varias delegaciones del Comité en el continente con el apoyo de asesores jurídicos.

Además del diálogo y los contactos bilaterales con las autoridades competentes de los tres poderes estatales —Ejecutivo, Parlamento y el Poder Judicial— el mencionado servicio publica y pone a disposición documentación técnica apropiada sobre cuestiones específicas relacionadas con la puesta en práctica de los instrumentos internacionales indicados y organiza seminarios y talleres, tanto en el plano nacional como regional, sea individualmente, sea en cooperación con otras instrucciones de la región.

Con el objetivo específico de ofrecer una asesoría especializada respecto de temas que son complejos, el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario ha asimismo convocado reuniones de expertos sobre temas específicos, tanto en Ginebra como en los distintos continentes. Reuniones de expertos fueron organizadas hasta la fecha sobre los temas siguientes: Mecanismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario (Ginebra, 1996 y 2002); La represión de las violaciones del derecho internacional humanitario y las adaptaciones necesarias en las legislaciones nacionales (Ginebra, 1997 y 1998, Madrid, 1999, Moscú, 2000); La implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (Moscú, 2001, Trinidad y Tobago, 2000 y 2001, Budapest, 2002); La implementación de los tratados de protección de los bienes culturales en situación de conflicto armado (Ginebra, 2000, Lima, 2002). Además se convocó en marzo de 2001 en San José, Costa Rica, en cooperación con la Organización de Estados Americanos una conferencia regional de expertos sobre la aplicación nacional tanto de los instrumentos de derecho humanitario como de las Convenciones interamericanas que tienen relación con éste. Estas reuniones han permitido profundizar los conocimientos de los expertos participantes sobre aspectos específicos de la puesta en práctica del derecho internacional humanitario, intercambiar experiencias y opiniones e identificar principios directores o guías a la atención de las autoridades competentes para tomar acción.

El Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario también tiene la tarea de facilitar el intercambio de informaciones sobre las medidas nacionales existentes o en preparación y sobre sus aplicaciones. A ese efecto instituyó una base de datos en el cual figuran leyes, reglamentos y otros textos de interés, como la jurisprudencia de los tribunales nacionales o un comentario acerca del sistema jurídico interno de cada país. Finalmente, este Servicio también publica un bienal sobre el estado de la aplicación nacional del derecho internacional humanitario en el mundo, eso a la atención de los Estados y de las demás entidades y personas interesadas <sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Tanto la base de datos como los informes pueden ser consultados en la página web de la organización [www.cicr.org](http://www.cicr.org).

## V. DIFICULTADES ENCONTRADAS Y RETOS A ENFRENTAR

Es indiscutible que la puesta en práctica de las normas del derecho internacional, a través de la adopción de medidas concretas a nivel interno de cada Estado es un paso indispensable para la correcta aplicación de esas normas y, por ende, para su respeto. Es patente que al no satisfacer esta obligación los Estados pueden correr el riesgo de incurrir en responsabilidad internacional por incumplimiento. No obstante, cabe constatar un retraso importante entre el desarrollo del derecho internacional humanitario por un lado y su puesta en obra en los ordenamientos jurídicos internos por el otro. Con algunas excepciones, sólo recientemente los Estados han empezado a tomar acción en este ámbito. A menudo bajo el impulso —o la presión— de las acciones emprendidas en el marco internacional en respuesta a las reiteradas graves exacciones cometidas y violaciones del derecho internacional humanitario ocurridas en el marco de los conflictos armados de la década del '90, y que siguen cometiéndose en la actualidad en varias partes del planeta.

¿A qué se debe este retraso y cuáles son las dificultades que han obstaculizado el proceso?

Sobre la base de la experiencia de algunos años de asesoría prestada por el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja a las autoridades nacionales de los Estados de América en éste se han podido identificar algunas de las dificultades y retos con los cuales se enfrenta la puesta en obra del derecho internacional humanitario en el plano nacional. Los factores que generan las dificultades encontradas son a menudo interrelacionados.

Un primer factor importante identificado parece ser de carácter *psicológico*. El derecho internacional humanitario es un derecho de excepción, que se aplica únicamente en situaciones de conflicto armado. Como nadie quiere estar en guerra y la mayoría de los Estados piensa que ello nunca sucederá en su territorio, no se le da a la puesta en obra de este derecho la consideración que merece. A eso se adiciona el temor manifestado a menudo por las autoridades políticas que la preparación de medidas con miras a facilitar el respeto de una normativa de excepción pueda ser interpretada como preparación a una posible guerra y, por lo tanto, provocar inquietud en la población. Sin embargo, el hecho de que son cada vez más los Estados que envían contingentes a fuerzas internacionales de mantenimiento o reestablecimiento de la paz y que a ese efecto se debe informar, formar y establecer los mecanismos internos necesarios para asegurar el respeto del derecho humanitario por parte de dichos contingentes, puede ofrecer una respuesta a tal inquietud.

Un segundo factor que afecta la implementación del derecho internacional humanitario resulta de la *falta de prioridad* acordada, generalmente, al tema dentro de las agendas gubernamentales, factor que puede estar estrecha-

mente relacionado con el factor psicológico antes mencionado. La prioridad que un gobierno acordará al derecho internacional humanitario dependerá también del grado de estabilidad de su gobierno, del estado de desarrollo de su infraestructura administrativa, de la situación socioeconómica general en la cual se encuentra el país en un determinado período, así como de los objetivos y lineamientos de su política tanto interior como exterior y otros imperativos del momento. Así, últimamente, aspectos relacionados con las amenazas que plantean los actos de terrorismo para la seguridad tanto de los individuos como de los Estados y los esfuerzos emprendidos para combatir dichos actos han resultado en una reorientación —en algunos casos radical— de las prioridades por parte de las autoridades políticas y administrativas de la mayoría de los países. La prioridad que se le acordará a las cuestiones relacionadas con el derecho internacional humanitario y su aplicación nacional será asimismo muchas veces función de la importancia y del espacio que ocupa, dentro de las agendas políticas gubernamentales, la protección de los derechos humanos.

El *desconocimiento*, todavía demasiado frecuente, de las normas del derecho internacional humanitario, en particular entre las autoridades civiles y militares e integrantes de los tres poderes estatales y, como consecuencia, la falta de comprensión de la importancia y pertinencia de éstas, son otros factores que pueden aminorar los progresos en relación a la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario.

En el ámbito de la aplicación de este cuerpo de derecho se suele poner de relieve que la responsabilidad de establecer un marco jurídico que favorezca su respeto incumbe, en primer lugar, a las instituciones gubernamentales, en particular al Poder Ejecutivo. Sin embargo, convendría prestar más atención a los legisladores que muchas veces desconocen totalmente de lo que se trata. De hecho, en su calidad de agentes normativos —tanto a la hora de autorizar la adhesión a los tratados relevantes, como a la de lograr su efectiva implementación a través de la adopción de leyes que conforman el orden interno con las normas internacionales o la de movilizarse políticamente en caso de conflicto armado para asegurar la protección de la población civil o facilitar la acción humanitaria— el papel de los Parlamentos y sus miembros es imprescindible. De ellos dependerá si se le dará seguimiento y con qué prioridad a las propuestas de leyes sobre los emblemas protectores y les incumbirá decidir sobre la forma en la cual serán sancionados los crímenes de guerra y enjuiciados sus perpetradores. Ellos pueden además contribuir, de manera decisiva, a que sea respetado y aplicado el derecho internacional humanitario a nivel tanto nacional como internacional. Los medios y procedimientos a su disposición (tales como entre otros el derecho de iniciativa o el derecho a formular mociones) les permiten en particular tomar acción sin esperar que sean solicitados y cuestionados, influenciando el actuar de las autoridades ejecutivas.

En este orden de ideas el papel del Poder Judicial también merece ser subrayado. Les competirá de hecho a los integrantes de las salas constitucionales decidir sobre la importancia que se atribuye al derecho internacional humanitario a la luz de la constitución política de un Estado y a los magistrados aplicar las disposiciones del derecho interno que ponen en obra las normas de dicho derecho. Ellos también tendrán por lo tanto que ser incluidos en los esfuerzos con miras a la divulgación del conocimiento de éste.

Hay asimismo factores de índole *administrativa* que acarrearán dificultades en la puesta en obra del derecho internacional humanitario. Los procesos de preparación y adopción de ciertas medidas nacionales para su aplicación son complejos, requieren, a menudo, tiempo y la consulta o intervención de autoridades variadas así como recursos financieros de los cuales las administraciones públicas no siempre disponen. Frecuentes rotaciones de los funcionarios responsables dentro de los ministerios gubernamentales, la falta o insuficiencia de competencias especializadas, a menudo la ya mencionada ausencia o insuficiencia de recursos tanto humanos como económicos pueden frenar los procesos encaminados tanto con miras a la participación en tratados internacionales como la preparación de medidas nacionales para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Otro factor se debe a las *características mismas del derecho internacional humanitario* que, como ya fue mencionado, constituye un complejo conjunto de normas que se refieren a un gran número de temas y problemas. Su aplicación depende o es de competencia dentro del marco nacional de varias autoridades gubernamentales y otras entidades y requiere a menudo de consultaciones públicas. En la ausencia de un órgano de coordinación o de una autoridad determinada que se haga cargo, las responsabilidades se diluyen y las iniciativas tardan en ser tomadas. A ese respecto, el funcionamiento y el ejercicio real de sus competencias y mandato por parte de las Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario puede representar una ventaja importante. Es más, en aquellos Estados que han dado a sus Comisiones los medios efectivos y las competencias necesarias para ejercer las funciones que se les ha atribuido, se ha logrado realizar progresos concretos y más rápidamente.

En ese mismo orden de ideas, los intercambios bilaterales o multilaterales entre Estados vecinos o con mismas afinidades políticas o tradiciones jurídicas, así como la cooperación regional a través de mecanismos existentes o bajo una forma *ad hoc* han funcionado muchas veces como un factor importante de estimulación, favoreciendo una dinámica en este ámbito. Para ello, el intercambio de información, tanto sobre las medidas adoptadas y aplicadas o los proyectos en curso y las estrategias aplicadas, así como la realización de eventos conjuntos favorecen y facilitan la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario y disminuyen los efectos acarreados por la escasez de recursos.

En efecto, el derecho internacional no cesa de desarrollarse, y en muchos casos es difícil para las administraciones nacionales a la vez seguir y participar del desarrollo de ese derecho en el plano internacional y dar respuesta a las exigencias de ese derecho en el plano nacional. Se necesita para ello, como ya fue mencionado, importantes recursos, humanos y financieros, de los cuales no todos los Estados disponen. La cooperación interestatal y regional puede así en muchos casos contribuir a paliar esas dificultades.

Finalmente, no se puede hablar de los retos que enfrenta en la actualidad la puesta en obra en el plano nacional del derecho internacional humanitario sin aludir a la importancia de la *voluntad política* como factor determinante para el fortalecimiento del respeto del derecho internacional humanitario. Si bien la *capacidad* para aplicar el derecho internacional humanitario es fundamental —pues no se puede respetar lo que no existe, o que no se conoce o que no se puede respetar por falta de las estructuras y los mecanismos necesarios a ese efecto— el respeto de ese derecho tanto por los Estados como por las partes en un conflicto armado dependerá en gran parte de *la voluntad efectiva* de adherirse a las normas de comportamiento pertinentes y de cumplir cabalmente con las obligaciones internacionales que se derivan de éstas. Toda acción que emprenderán las autoridades de un Estado para ejecutar dichas obligaciones en los ordenamientos jurídicos internos, inducir comportamientos conformes y supervisar su respeto por parte de los individuos bajo su jurisdicción no será otro que la manifestación, a través de actos concretos, de dicha voluntad. Como testimonian los adelantos concretos registrados en este ámbito en un gran número de países del continente, la voluntad política, cuando existe y se manifiesta, permitirá asimismo enfrentar las dificultades que obstaculizan la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario de manera creativa y constructiva.

## VI. CONCLUSIONES

Un proceso importante para poner en obra el derecho internacional humanitario y para fortalecer su respeto ha sido iniciado en el mundo y bajo una forma particularmente dinámica en el continente americano. En muchos países de este continente se han tomado acciones concretas a ese fin y se registran constantemente progresos. Las acciones en este ámbito son también impulsadas y apoyadas por parte de organizaciones o regionales tales como la Organización de Estados Americanos, así como a través de intercambios de experiencias e información entre las autoridades competentes de los Estados de la región y muy particularmente entre las Comisiones o Comités interministeriales e interinstitucionales específicamente encargados del tema, intercambios que merecen ser apoyados y fortalecidos.

La transposición al plano nacional de las normas que figuran en los Convenios de Ginebra de 1949, en sus Protocolos Adicionales de 1977 así como en otros instrumentos relevantes tiene la doble ventaja de nacionalizar dichas normas mediante nexos muy concretos con las leyes y estructuras internas, al mismo tiempo que permite aplicar sanciones en caso de su incumplimiento. Constituye también una contribución directa a la instauración de un Estado de Derecho en el que la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales son respetados y garantizados, incluso en situaciones de excepción o extremas, tales como las situaciones de conflicto armado.

El proceso es sin duda largo y laborioso, tanto por la importancia que debe brindarse a las medidas que deben adoptarse o ya adoptadas como por la complejidad de los temas que se han de abordar. A ello hay que agregar que el derecho internacional humanitario es algo viviente y en constante evolución. Para no quedar definitivamente atrás en el proceso de aplicación es necesario un trabajo constante y armonioso de reflexión, análisis y acción. Este trabajo es todavía más necesario en el momento en que la pertinencia y la adecuación del derecho internacional humanitario son cuestionadas. Puede ser que las normas del derecho internacional humanitario no sean perfectas y que tampoco tengan una respuesta clara para todos los nuevos desafíos que plantean las situaciones actuales de conflicto armado. Sin embargo, representan actualmente lo mejor de que disponemos para evitar y, cuando proceda, tratar muchos de los problemas humanitarios que acompañan dichas situaciones. Por lo tanto, se deben juntar los esfuerzos para lograr la aceptación universal de los instrumentos que las contienen, como su mejor conocimiento y comprensión y, por ende, el respeto de los principios que las fundamentan. Esto, con el solo objetivo de fortalecer la protección que puede ofrecer el derecho internacional humanitario y aportar un poco de humanidad en medio de la desesperación que siguen provocando las guerras y sus consecuencias directas.