

De las *palabras* a los *hechos*

JAVIER GUISANDEZ GOMEZ
Coronel de Aviación

LA CONTINUIDAD COMO PASO PREVIO

Es la segunda ocasión en la que un elevado número de estados europeos, siempre junto con Canadá, se reúnen para plasmar, de manera clara y concreta, la forma más eficaz para que ningún estado, desde el punto de vista internacional, se quede tan sólo en la postura teórica de *adoptar* y pase a la práctica de *adaptar*.

Ya en abril de 1999 se reunieron en Bruselas representantes de 30 estados euroasiáticos en la 1ª Reunión Regional sobre Comisiones Nacionales relativas al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

En esta ocasión ha sido Budapest en donde, a primeros de febrero, se han dado cita los 30 países euroasiáticos, Canadá y 8 organismos internacionales, utilizando los idiomas ruso e inglés, para concretar medidas a recomendar a sus respectivos gobiernos, intercambiar experiencias y analizar los riesgos que puede acarrear para ciertos países, el no adoptar medidas para adaptar su ordenamiento jurídico interno a los acuerdos, convenios y tratados internacionales que los mencionados países han aceptado soberanamente.

Países participantes.—Alemania, Austria, Bélgica, Bielorusia, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Kazakstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Noruega, Polo-

nia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Yugoslavia.

Organismos participantes.—Unión Europea, Consejo de Europa, Naciones Unidas, Federación de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Comité Internacional de la Cruz Roja.

DE LA CONVENCION DE GINEBRA A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Han pasado 125 años desde que nació el DIH, como tal, se han celebrado el centenario de las Convenciones de la Haya, el cincuentenario de la firma de la Carta de San Francisco, el cincuentenario de los Convenios de Ginebra y, el año que viene, se celebrará el vigésimo quinto aniversario de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra.

No obstante, todo lo anterior, la propuesta internacional no ha sido uniforme, pues mientras que los Conve-

nios de Ginebra han sido ratificados por 189 países, el mismo número que los miembros de Naciones Unidas, 159 han ratificado el I Protocolo para la Protección de las víctimas en los conflictos de carácter internacional y 150 el II, que abarca a los conflictos de carácter no internacional.

Con objeto de facilitar la adaptación de la ley internacional a la nacional, es por lo que se han creado las Comisiones Nacionales, que a iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja, han tenido una resonancia mundial en 60 países, de los que 25 pertenecen a Eurasia, entre los que no nos encontramos.

No obstante, y debido a la especial postura que tiene España en relación con el DIH, hemos sido invitados a participar en la 2ª Conferencia Regional, incluyendo a España al mismo nivel que el resto de los países que ya cuentan con esta comisión interministerial.

España constituye uno de los referentes internacionales, en lo referente a la adopción de tratados y convenios internacionales del DIH, pues no en vano somos parte, entre otros, de los siguientes acuerdos nacionales e internacionales, que defienden el DIH:

Principales leyes y tratados promulgadas y ratificados por España

- Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978 (28DIC78))
- Ley Orgánica 6/1985 sobre el Poder Judicial
- Ley Orgánica 13/1985 (09DIC85), Código Penal Militar



Representantes de Eslovenia, España y Suecia.



- Ley sobre la cooperación con el Tribunal para la Ex Yugoslavia (15/1994/01JUN94)

- Ley Orgánica 10/1995 (23NOV95), sobre el Código Penal

- Ley sobre cooperación con el Tribunal de Ruanda (4/1998/01JUL98)

- Ley Orgánica 4/1998 (01JUL98), sobre la prohibición total de las minas contra personal

- Real Decreto 663/1997 (12MAY97), sobre la Prohibición de armas químicas

- Protocolo de 1980 de ONU sobre el uso de ciertas armas convencionales

- Convención de Ottawa de 1997, sobre la prohibición de las minas antipersonal



- Ratificación del Estatuto de Roma, sobre la Corte Penal Internacional (24OCT00)

Es importante destacar, por lo que se refiere al Estatuto sobre la Corte Penal Internacional, que a día de hoy, aunque la respuesta internacional a la

firma ha sido numerosa, llegando a la cifra de 139 estados signatarios, no ha sucedido lo mismo con la ratificación, donde tan sólo 27 países hemos respondido afirmativamente; acompañando a España otros vecinos occidentales como Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo y Noruega. El representante español,

autor de este artículo, tuvo la oportunidad de exponer nuestra actual situación a este respecto, en la que se combinan una participación internacional muy activa, una respuesta generalizada ante los tratados y convenios internacionales, una facilidad

fuera de lo común para implementar los acuerdos de carácter internacional e incorporarlos a nuestro ordenamiento jurídico interno y una esperanza moderada a que España constituya y desarrolle, en un futuro próximo, la Comisión Nacional, tal vez como consecuencia natural de la ratificación por las cámaras legislativas de España, el pasado mes de octubre, del tratado sobre la Corte Penal Internacional.

Otra ventaja que tenemos en España es que no necesitamos ninguna ley de *interposición*, es decir, tan pronto se publica en el Boletín Oficial del Estado que hemos ratificado un acuerdo internacional, éste pasa inmediatamente a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, lo que evita discusiones semánticas y demagógicas y elimina la estratagema utilizada por algunos estados, que si bien se adhieren a un acuerdo internacional, en la práctica no se obligan a su cumplimiento, demorando la promulgación de la ley necesaria para que dicho acuerdo internacional vincule a sus ciudadanos. Pero esta ventaja no nos exime de incorporar, si fuera necesario, el articulado concreto que contemplara los delitos nuevos y sus penas correspondientes.

RESPECTAR Y HACER RESPECTAR EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS CONFLICTOS ARMADOS (DICA)

Aunque el Derecho Internacional obliga a los estados, no está de más recordarles no sólo la responsabilidad de ellos ante el DIH, como partes, sino que también responden de la actuación de sus individuos y de las medidas tanto preventivas como correctivas que tomen, para evitar pri-

mero y para hacer justicia después, ante los crímenes o violaciones ejecutadas por sus ciudadanos.

Sin duda puede ayudar a todo ello el conseguir una transparencia en las actuaciones estatales, a lo que la Comisión Nacional podría evidentemente coadyuvar no sólo por lo que se refiere a la mencionada transparencia, sino también a que se constituyera en elemento clave para la consiguiente

que es lo mismo, de la actuación de un soldado de OTAN no responde la Alianza, sino el país al que él pertenece, incluso cuando el mencionado combatiente esté realizando un cometido bajo el *paraguas* de la Alianza.

Si el DIH se aplica durante tiempo de conflicto, tiene que ser difundido, aprendido y practicado desde tiempo de paz, no como una asignatura más sino como parte intrínseca de la instrucción y adiestramiento de la unidad a la que pertenece, con objeto de conseguir una identificación entre *las palabras y los hechos*.

En cualquier caso, no debemos olvidar que el DIH no es de utilización exclusiva por los militares, sino que su aplicación tiene un alcance interministerial y un aprovechamiento multifuncional.

LOS BIENES CULTURALES

Si nos fijamos, por ejemplo, en el caso de la Protección de los Bienes Culturales, su inscripción como tales y su expresa señalización, tiene que hacerse en tiempo de paz, buscando un equilibrio entre la eficacia de su marcación y la alarma que en la población ello pueda acarrear, siendo un instrumento clave para todo ello, el de la información a todos los niveles.

En el campo de los Bienes Culturales, tal vez sería conveniente, para estudiar la protección que de ellos se piensa dar, que se constituyera un grupo de expertos, en el que al lado de los militares, que conocen el efecto y capacidad de las armas, se sentaran arquitectos, que saben de la debilidad o fortaleza de los edificios, directores de museos que pueden informar de la fragilidad o robustez de las obras de arte, asesores jurídicos



Hotel Danubio, dado de alta como un Bien Cultural de especial protección por la Humanidad, señalado con los tres pentágonos invertidos.

confianza internacional. Todo ello se puede plasmar de manera práctica, con la remisión de informes periódicos, relativos a la postura y comportamiento del país.

A este respecto, tal vez sea necesario hacer una pequeña reflexión, en el sentido de que si bien los diecinueve estados que constituimos la Alianza, somos partes de muchos tratados internacionales, la OTAN no lo es; o lo

que ayudarían a la interpretación de las leyes, y en fin, todo un elenco interdisciplinario necesario sin duda para evitar desvíos y lagunas.

Otro aspecto relacionado directamente con la Protección de los Bienes Culturales lo constituye el principio de la **Necesidad Militar**, que con otras palabras exige que los daños generados en el enemigo sean como consecuencia de que lo requiera la misión. Pues bien, en la actualidad se pretende incluir el término de **imperiosa necesidad militar**, en todo lo referente a los daños sobre los *bienes culturales*, con lo cual se quiere exigir el requisito de que no existía otra alternativa menos dañina.

Con respecto a las FAS e insistiendo una vez más en la importancia de los asesores legales, es conocida la eficacia que puede tener en la formación de un militar el conocimiento del DIH, a través de instructores que les hablen en su mismo idioma, que eviten los tecnicismos jurídicos y que relacionen los aspectos tácticos y de planeamiento, con el marco que la ley impone.

La realidad presente es que más de un 95% de los conflictos armados actuales se están desarrollando dentro de las fronteras de un país, con lo que entre los *actores* enfrentados, además de las fuerzas regu-



Marco en el que se desarrolló la reunión internacional en la ciudad de Budapest.

lares o gubernamentales, existen grupos armados con liderazgos, más o menos claros, pero con una falta de conocimientos en cuanto al DIH se refiere ciertamente preocupantes. Pues bien, una inquietud generalizada en la reunión de Budapest es la de hacer llegar a estos grupos armados, los conocimientos básicos necesarios, con objeto de evitar destrozos y daños innecesarios.

La clave, podríamos decir, no está en *adoptar sino en adaptar*. Dicho con otras palabras no sólo es necesario incluir delitos en el *derecho interino*, como ya ha hecho España en el Código Penal, sino en la elaboración de manuales sencillos, concisos, concretos, entendibles y transportables, de manera que incluyan las normas básicas, según el conflicto o la misión que se trate.

Es importante que los representantes ministeriales que formen parte de la Comisión Nacional, no lo sean a título personal, sino que constituyan la voz del ministerio, con objeto de proporcionar flexibilidad y eficacia. En el caso de Bélgica, son los ministros personalmente quienes nombran a su representante en la Comisión y, en consecuencia, estos despachan con aquellos directamente.

En el caso de que un ministerio tenga dos o más carteras, si se busca la eficacia, también tiene que tener dos o más representantes en la mencionada *comisión*, al objeto de permitir la discusión de cualquier tema específico, sin necesidad de tener que convocar a vocales temporales.

Aunque la creación de estas *comisiones* tenía como propósito la coordinación de la aplicación de los 4 Convenios de Ginebra de 1949 y de los 2 Protocolos Adicionales de 1977, en la



actualidad se pretende que cubran a todos los acuerdos y tratados internacionales relacionados con el DIH.

MEDIDAS PRACTICAS PARA RESPETAR Y ASEGURAR EL RESPETO DEL DIH

Siete son las medidas acordadas y recomendadas que debe tomar un país, con voluntad de respetar el DIH, para asegurarse dicho respeto, no sólo desde sus instituciones, sino también por parte de sus ciudadanos.

- *Formar parte de los tratados de DIH.* Parece obvio que el primer paso institucional es la firma de adhesión, seguida por la ratificación de las cámaras legislativas y terminada con el establecimiento de las leyes que lo hagan posible. Sin duda es la demostración de una voluntad política de acuerdo y cumplimiento.

- *Reprimir las violaciones al DIH.* No sólo como una obligación asumida al entregar el instrumento de ratificación del tratado, sino también como una expresión clara y determinante del compromiso aceptado con la comunidad internacional y con la propia constitución del país.

- *Proteger el signo de la cruz roja o de la media luna roja.* Esto significa por un lado el establecimiento de normas y leyes que aseguren su

protección y, por el otro, determinar los cauces para la solicitud y autorización de uso de los mencionados emblemas.

- *Tomar medidas para la implantación del DIH.* Estas medidas se manifiestan de manera práctica en la traducción de los textos, adaptación de las leyes, establecimiento de los procedimientos y adopción de una políti-

ca e infraestructura oportunas.

- *Diseminar el conocimiento del DIH.* Lo más natural es aprovechar el periodo de paz para difundir, hasta los niveles que se considere puedan llegar a estar vinculados en caso de conflicto armado, aquellos aspectos del DIH más probables.

- *Establecer una Comisión Na-*

Nacionales, que 60 países han considerado oportuno.

- *Tomar acciones para conseguir un respeto universal al DIH.* Por hablar de una normativa incluida dentro del Derecho Internacional Público, el compromiso de los estados partes va más allá de su respeto y pretende concienciar a la comunidad internacional para que participe de manera activa y efectiva en este campo, íntimamente ligado al individuo y a los conflictos armados.

CONCLUSIONES

El hecho de que España no disponga de una Comisión Nacional, no parece que haya sido un obstáculo para que nos hayamos ganado un prestigioso reconocimiento internacional en todo lo referente al Derecho Internacional Humanitario.

No obstante, del análisis del comportamiento de la Comisión en otros países de nuestro entorno, en los que ya ha sido instituida, parece deducirse que también a nosotros nos podría resultar una experiencia positiva que facilitara aún más nuestro desarrollo normativo.

Tal vez, en el momento presente, con la reciente ratificación de España al Estatuto de Roma, sobre la Corte Penal Internacional, podría ser aprovechado para instituir la Comisión y dotarla de sus

atribuciones y responsabilidades.

En el supuesto de que fuese creada la mencionada Comisión, tal vez debiera estar integrada por representantes de los siguientes ministerios: Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía, Hacienda, Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales ■



cional. Debido a que la implantación del DIH es una tarea que se debe planificar a largo plazo, es necesario que existan los instrumentos que permitan un seguimiento de las acciones tomadas o que se deben tomar, para ser consecuente con el compromiso. Nada mejor que el establecimiento y funcionamiento de estas Comisiones