

Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario

(2005/C 327/04)

I. FINALIDAD

1. La finalidad de las presentes Directrices es establecer unos instrumentos para que la Unión Europea y sus instituciones y órganos fomenten la observancia del Derecho internacional humanitario. Ponen de relieve el compromiso de la Unión Europea en la promoción de esa observancia de forma notoria y coherente. Las Directrices van destinadas a todos aquellos que actúan en el marco de la Unión Europea, en la medida en que las cuestiones que se plantean afecten a sus competencias y responsabilidades. Complementan otras directrices y otras posiciones comunes ya adoptadas en la UE en relación con cuestiones tales como los derechos humanos, la tortura y la protección de los civiles. ⁽¹⁾
2. Las presentes Directrices están en consonancia con el compromiso de la UE y de sus Estados miembros de cumplir el Derecho internacional humanitario, y pretenden abordar el respeto de este Derecho por terceros Estados y, cuando corresponda, por agentes no estatales que operen en terceros Estados. Aunque el mismo compromiso se extiende a las medidas que adopten la UE y sus Estados miembros para velar por que su propia conducta, y la de sus fuerzas, se ajuste al Derecho internacional humanitario, dichas medidas no se ven afectadas por las presentes Directrices. ⁽²⁾

II. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Introducción

3. La Unión Europea se funda en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y supremacía de la ley, lo que incluye el objetivo de fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario.
4. El Derecho internacional humanitario, también denominado Derecho aplicable a los conflictos armados o Derecho de la guerra, trata de atenuar los efectos del conflicto armado protegiendo a quienes no participan en él o ya han dejado de hacerlo, mediante la regulación de los métodos y medios de combate.
5. Los Estados están obligados a cumplir las normas del Derecho internacional humanitario en virtud de tratados o porque forman parte del Derecho internacional consuetudinario; estas normas pueden ser aplicables a agentes no

estatales. Su observancia es una cuestión de interés internacional. Por otra parte, el sufrimiento y la destrucción causados por el quebrantamiento del Derecho internacional humanitario dificultan los acuerdos al término de la guerra, de donde se deriva el interés político, además de humanitario, de aumentar su observancia en todo el mundo.

Evolución y fuentes del Derecho internacional humanitario

6. Las normas del Derecho internacional humanitario han evolucionado como consecuencia de la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades militares y las preocupaciones humanitarias. El Derecho internacional humanitario comprende normas que persiguen proteger a las personas que no toman parte directamente en las hostilidades o que han dejado de hacerlo, tales como los civiles, los prisioneros de guerra y otros detenidos, los heridos y los enfermos, así como limitar los métodos y medios de combate, incluida la táctica y el armamento, con el fin de evitar el sufrimiento y la destrucción innecesarios.
7. Al igual que ocurre con otras partes del Derecho internacional, las fuentes principales del Derecho internacional humanitario son dos: los convenios internacionales (tratados) y el Derecho internacional consuetudinario. Este último procede de los usos y costumbres de los Estados, considerados de obligado cumplimiento. Las decisiones judiciales y los escritos de autores prominentes constituyen formas subsidiarias de establecer el Derecho.
8. Los principales convenios de Derecho internacional humanitario se citan en el Anexo de las presentes Directrices. Los más importantes son los Reglamentos de La Haya de 1907, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Suele considerarse como Derecho consuetudinario el Reglamento de La Haya y la mayoría de las disposiciones de los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales de 1977.

Ámbito de aplicación

9. El Derecho internacional humanitario es de aplicación en todos los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales y cualquiera que sea la causa del conflicto. Es aplicable, igualmente, a las situaciones de ocupación derivadas de un conflicto armado. Se aplican disposiciones diferentes a los conflictos armados internacionales, que se producen entre Estados, y a los no internacionales, o internos, que se producen dentro de un Estado.
10. Determinar si una situación constituye un conflicto armado y si se trata o no de un conflicto de carácter internacional son cuestiones complejas, en las que se mezclan cuestiones de hecho y cuestiones de Derecho, cuya solución depende de una serie de factores. Para determinar si una situación constituye un conflicto armado y determinar, por tanto, si le es aplicable el Derecho internacional humanitario, debe recabarse el debido asesoramiento jurídico e información suficiente sobre las circunstancias concretas.

⁽¹⁾ Véanse: Directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos (Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 13 de diciembre de 2001); Directrices sobre la política de la UE frente a terceros países en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Consejo de Asuntos Generales de 9 de abril de 2001); Directrices de la UE sobre los niños y los conflictos armados (Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2003) y Posición Común 2003/444/PESC del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa a la CPI (Diario Oficial L 150 de 18.6.2003).

⁽²⁾ Todos los Estados miembros de la UE son Parte en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos Adicionales, por lo que están obligados a respetar sus normas.

11. Las disposiciones de los Tratados en relación con los conflictos armados internacionales son más detalladas y extensas. Los conflictos sin carácter internacional están sujetos al artículo 3, común a todos los Convenios de Ginebra, así como al Protocolo Adicional II de 1977, al cual debe atenerse el Estado afectado cuando es Parte en él. Los principios del Derecho internacional consuetudinario se aplican por igual a los conflictos internacionales y a los nacionales, pero hay diferencias entre ambos regímenes.

Derecho internacional relativo a los derechos humanos y Derecho internacional humanitario

12. Es importante distinguir entre estas dos ramas del Derecho internacional, que constituyen dos corpus independientes de leyes y que son sustancialmente distintas, aunque ambas tienen por objeto principal la protección del individuo. En particular, el Derecho internacional humanitario es aplicable en tiempo de guerra y durante una ocupación. Por su parte, la legislación relativa a los derechos humanos es de general aplicación dentro de la jurisdicción del Estado de que se trate en tiempo de paz, así como en tiempo de guerra. Por ello, pese a ser independientes, ambos conjuntos de reglas podrán aplicarse a una situación concreta y es a veces necesario considerar la relación entre ellos. Con todo, las presentes Directrices no se ocupan de legislación relativa a los derechos humanos.

Responsabilidad individual

13. Determinadas violaciones graves del Derecho internacional humanitario se definen como crímenes de guerra. Los crímenes de guerra pueden darse conjuntamente con el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, pero éstos, a diferencia de los crímenes de guerra, no están necesariamente vinculados con la existencia de un conflicto armado.

14. Los individuos son personalmente responsables de los crímenes de guerra. Los Estados, de acuerdo con su ordenamiento nacional, deben o bien garantizar el enjuiciamiento de los supuestos perpetradores por sus tribunales nacionales o bien entregarlos a otro Estado para que los juzguen sus tribunales o un tribunal penal internacional, como la Corte Penal Internacional. ⁽¹⁾

III. DIRECTRICES DE ACTUACIÓN

A. INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

15. Actuación:

a) Para poder tomar medidas efectivas, hay que determinar sin demora las situaciones a las que pueda ser aplicable

⁽¹⁾ Véanse la Posición Común 2003/444/PESC del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa a la Corte Penal Internacional y el Plan de Acción de la UE sobre la CPI. Véanse también la Decisión 2002/494/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra; la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros; la Decisión 2003/335/JAI del Consejo, de 8 de mayo de 2003, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

el Derecho internacional humanitario. Los órganos pertinentes de la UE, entre ellos los correspondientes Grupos del Consejo, deben llevar un seguimiento de las situaciones, dentro de sus respectivas áreas de competencia, en las que podría ser de aplicación el Derecho internacional humanitario, para lo cual deberán contar con el debido asesoramiento sobre su aplicabilidad. Cuando proceda, deberán indicar cómo hay que actuar, y hacer las correspondientes recomendaciones, para promover la observancia del Derecho internacional humanitario de conformidad con las presentes Directrices. Deberá tomarse en consideración la oportunidad de evacuar consultas e intercambiar información con organizaciones competentes, tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, y otras, como las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Puede estudiarse, igualmente, acudir a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta, creada conforme al artículo 90 del Protocolo adicional I de los Convenios de Ginebra de 1949, que puede contribuir a fomentar el respeto del Derecho internacional humanitario a través de su capacidad de de investigación y de sus buenos oficios.

b) Cuando sea oportuno, los jefes de misión y los representantes de la UE, tales como jefes de operaciones civiles o comandantes de operaciones militares de la UE y representantes especiales, incluirán en sus informes sobre un Estado o un conflicto determinados, una evaluación de la situación en relación con el Derecho internacional humanitario, en la que se prestará especial atención a los indicios de comisión de graves conculcaciones. Cuando sea posible, los informes incluirán un análisis y sugerencias sobre las medidas que podría tomar la UE.

c) Los documentos informativos para reuniones de la UE deberían contener, cuando proceda, un análisis de la aplicabilidad del Derecho internacional humanitario; los Estados miembros que participen en esas reuniones procurarán asesorarse sobre las cuestiones que se planteen en relación con esta rama del Derecho. En circunstancias en que parezca a punto de estallar un conflicto armado, deberá informarse al Grupo «Derecho Internacional» a la vez que a los otros Grupos pertinentes del Consejo. Si es oportuno y factible, puede encomendarse al Grupo «Derecho Internacional» que formule propuestas a los correspondientes órganos de la UE sobre la actuación futura de la Unión Europea.

B. MEDIOS DE QUE DISPONE LA UE EN SUS RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES

16. La UE cuenta con una variedad de medios a su alcance. Entre ellos, pero no sólo, figuran:

a) El diálogo político: Cuando resulte oportuno, debe plantearse en el diálogo con terceros Estados la cuestión de la observancia del Derecho internacional humanitario, y muy especialmente en situaciones de guerra en que se haya informado de violaciones generalizadas del Derecho internacional humanitario. No obstante,

- también en tiempo de paz debe la UE instar a los Estados que aún no lo han hecho a adherirse y a cumplir plenamente instrumentos destacados del Derecho internacional humanitario, tales como los Protocolos Adicionales de 1977 y el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El pleno cumplimiento supone promulgar la correspondiente legislación y dar formación en Derecho internacional humanitario al personal pertinente.
- b) Declaraciones públicas de carácter nacional: En declaraciones públicas sobre cuestiones relacionadas con el Derecho internacional humanitario, la UE debería insistir, siempre que sea oportuno, en la necesidad de cumplirlo.
- c) Gestiones diplomáticas o declaraciones públicas sobre conflictos específicos: Cuando se informe de violaciones del Derecho internacional humanitario, la UE debería considerar la posibilidad de realizar gestiones diplomáticas y hacer declaraciones públicas, según convenga, condenando esos actos y pidiendo a las partes que cumplan sus obligaciones en virtud del Derecho internacional humanitario y que tomen medidas para impedir nuevas violaciones.
- d) Medidas restrictivas o sanciones: El recurso a medidas restrictivas (sanciones) puede resultar una forma eficaz de fomentar el respeto del Derecho internacional humanitario. Por tanto, debe considerarse la posibilidad de imponer esas medidas a Estados o entidades no estatales que sean parte en un conflicto, y también a individuos, cuando resulten apropiadas y ajustadas a Derecho.
- e) Cooperación con otras organizaciones internacionales: Cuando proceda, la UE debería colaborar con las Naciones Unidas y con las organizaciones regionales pertinentes para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario. Los Estados miembros de la UE deberían, asimismo, cuando sea adecuado, actuar en ese sentido como miembros de otras organizaciones, tales como las Naciones Unidas. El Comité Internacional de la Cruz Roja cumple una función, basada en tratados, bien establecida y ampliamente reconocida, como organización humanitaria neutral e independiente de promoción de la observancia del Derecho internacional humanitario.
- f) Operaciones de gestión de crisis: La importancia de prevenir y reprimir la conculcación del Derecho internacional humanitario por terceras partes debería tenerse en cuenta al redactar los mandatos de las operaciones de gestión de crisis de la UE. En los casos en que proceda, el mandato puede incluir la recogida de información que pueda ser útil a la Corte Penal Internacional⁽¹⁾ o para la investigación de otros crímenes de guerra.
- g) Responsabilidad individual: Pese a que, en las situaciones posteriores a un conflicto es, con frecuencia, difícil hallar un equilibrio entre el objetivo general de instaurar la paz y la necesidad de combatir la impunidad, la Unión Europea debería velar por que no quedaran impunes los crímenes de guerra. Para que tenga efecto disuasorio durante un conflicto armado, el enjuiciamiento de los crímenes de guerra debe ser visible y, si es posible, debe producirse en el Estado en que se perpetraron. La UE debería alentar, por tanto, a los terceros Estados, a promulgar legislación penal nacional que penalice la vulneración del Derecho internacional humanitario. Ése es otro contexto en que deben comprenderse el apoyo de la UE a la Corte Penal Internacional y las medidas para enjuiciar a los criminales de guerra.
- h) Formación: La formación en los principios del Derecho internacional humanitario es necesaria para garantizar su cumplimiento en tiempo de guerra. La educación y la formación deben emprenderse también en tiempo de paz y deben afectar a toda la población, aunque hay que prestar especial atención a grupos específicos, tales como los cuerpos y fuerzas de seguridad. La formación de las fuerzas armadas entraña obligaciones adicionales. La UE debería plantearse impartir o financiar educación y formación en Derecho internacional humanitario en terceros Estados, incluso en el marco de programas más amplios de fomento del Estado de Derecho.
- i) Exportación de armamento: El Código de Conducta de la Unión Europea en materia de Exportación de Armas⁽²⁾ dispone que debe verificarse el cumplimiento del Derecho internacional humanitario por parte del país importador antes de conceder licencias de exportación de armas destinadas a él.

(1) Véase el Acuerdo de Cooperación y Asistencia entre la Unión Europea y la Corte Penal Internacional.

(2) Adoptado el 8 de junio de 1998, doc. 8675/2/98 REV 2.

ANEXO

PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

- Convenio de La Haya del 18 de octubre de 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre (Convenio núm. IV)
 - Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre — Anexo al Convenio IV de La Haya de 1907
 - Protocolo de 1925 relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos
 - Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I)
 - 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 (Convenio II)
 - Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III)
 - Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV)
 - 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 (Protocolo I) del 8 de junio de 1977
 - Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) del 8 de junio de 1977
 - Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado
 - Reglamento para la aplicación de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 14 de mayo de 1954
 - I Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 14 de mayo de 1954
 - II Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 26 de marzo de 1999
 - Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. 1972
 - Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Ginebra, 10 de octubre de 1980
 - Protocolo I sobre fragmentos no localizables. Ginebra, 10 de octubre de 1980
 - Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos. Ginebra, 10 de octubre de 1980
 - Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996
 - Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias. Ginebra, 10 de octubre de 1980
 - Protocolo IV sobre armas láser cegadoras. 1995
 - Protocolo V sobre los Restos Explosivos de Guerra. 2003
 - Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción. 1993
 - Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Ottawa, 1997
 - Estatuto del Tribunal Internacional para juzgar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991. 1993
 - Estatuto del Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidos en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994. 1994
 - Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. 1998
-