

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIRRETTUS HUMANOS
INTEK-AMÉRICAIN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



34-35

Edición Especial sobre Participación Política

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$36.00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las Instituciones Académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

ÍNDICE

Presentación9

PARTICIPACIÓN POLÍTICA. ASPECTOS GENERALES

Participación política y derechos humanos15
José Enrique Molina Vega
Carmen Pérez Baralt

Participación, democracia y derechos humanos.
Un enfoque a partir de los dilemas de
América Latina79
José Thompson

Participación política en la democracia actual:
crisis de los paradigmas modernos y búsqueda
de alternativas105
Adriana Murillo Ruin

La participación política frente a los sistemas
de justicia: de lo constitucional a lo electoral149
José de Jesús Orozco

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL

La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en
situaciones de marginación, desempleo y pobreza.
Necesidad de una democratización de la democracia
para garantizar la efectiva participación
política de todos165
Liliana Giorgis

A concretização-efetividade dos direitos sociais,
economicos e culturais como elemento constitutivo
fundamental para a cidadania no Brasil211
Milena Petters Melo

Para empezar el siglo XXI.
Un diagnóstico sobre la participación política de la
sociedad civil en México243
Marisol López Menéndez

PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SITUACIONES ESPECIALES Y GRUPOS MARGINADOS

Restricciones a la democracia local en
municipios con presencia de grupos alzados
en armas en Colombia279
Fredy Preciado

Derecho Internacional Humanitario:
¿teoría o realidad? Algunos resultados regionales del
ejercicio de la diplomacia humanitaria329
Tathiana Flores Acuña

El monopolio de los partidos políticos y los
derechos de los pueblos indígenas de Bolivia351
José Antonio Álvarez Melgar

El sistema axiológico de la CEDAW como
parámetro de control constitucional en la
formulación e implementación de
leyes y políticas públicas417
Guiselle Molina Subirós

Análisis de la participación política
de lesbianas y gays en Paraguay483
Rosa María Posa

**PARTIDOS POLÍTICOS, FINANCIAMIENTO Y
VERIFICACIÓN ELECTORAL**

Dinero y política: la cuadratura del círculo de la
democracia en América Latina521

Jorge Mario García Laguardia

Observación electoral, balance y perspectivas551

Rafael Roncagliolo

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 34-35 de su Revista IIDH, tercer número especial consecutivo y especializado, en esta oportunidad, en el tema de la participación política. En este ejemplar incluimos trabajos de investigación desarrollados por participantes del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, cuyo programa giró en torno a los temas y dilemas de este conjunto de derechos en la realidad americana actual. Se incorporan, igualmente, investigaciones realizadas por consultores externos del Instituto y ponencias de algunos de los profesores del Curso.

Para el IIDH la escogencia de la participación política como uno de los ejes de derechos que constituyen la prioridad de su acción académica tiene un significado profundo. Esto no solo se debe a que uno de sus Departamentos operativos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) tiene por mandato la promoción de la democracia y por énfasis la cercanía con los Organismos Electorales del Continente, sino porque, en la concepción de este Instituto, la participación política es una noción compleja que involucra diversas facetas, como se plasma en el concepto de ella como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas

públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”*. En este sentido, la participación política reclama el ejercicio de derechos humanos antes, durante y después de un proceso electoral específico, abarcando una diversidad de ámbitos que requieren investigación y profundización. En esta línea se orienta la publicación que ahora ve la luz.

Esta Revista se estructura en cuatro secciones. La primera, sobre aspectos generales de la participación política, reúne aportes de José Enrique Molina Vega y Carmen Pérez Baralt, consultores del IIDH, en un desarrollo sobre cuestiones fundamentales inherentes a la participación política y derechos humanos, que brinda un marco referencial vital para entender otras especificidades del tema. Por su parte, la perspectiva sobre participación, democracia y derechos humanos en relación con los dilemas de América Latina, desarrollada por José Thompson, Director Académico de ese Curso y de CAPEL, busca ahondar en las implicaciones que estas interrelaciones traen consigo. Adriana Murillo, participante del Curso, elabora un estudio concienzudo que presenta la actual crisis de los paradigmas modernos respecto de la participación política en la democracia actual, dejando planteadas algunas opciones de salida.

Como parte de una preocupación vital, la primera sección cierra con el trabajo de José de Jesús Orozco, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, quien nos ofrece una panorámica clara sobre los aspectos de protección jurídica y los mecanismos apropiados para que la participación política pueda discurrir entre lo que debería entenderse como justicia constitucional o justicia electoral, una frontera cuyos límites no siempre están claros.

* Definición acuñada por el IIDH para efectos del XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

Una de las principales preocupaciones con el tema de la participación política es la incidencia que sobre este aspecto tiene o debe tener la sociedad civil, por lo que se presenta una sección en este sentido que incluye los trabajos de las participantes Liliana Giorgis y Milena Peters Mello: “La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos” y “A concretização - efetividade dos direitos sociais, economicos e culturais como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil”, respectivamente. Marisol López, consultora, presenta un diagnóstico sobre la participación política de la sociedad civil en México, modelo de investigación cuyas metodologías y hallazgos son útiles para cualquiera de los países de nuestra región.

La tercera sección, *Participación Política, Situaciones Especiales y Grupos Marginados*, es una oportunidad para tratar las llamadas situaciones **especiales**, que es cuando deben buscarse acciones afirmativas y soluciones novedosas para poner a disposición de grupos en desventaja, nuevos instrumentos de participación política. La situación de las personas que se encuentran en presencia de grupos armados es tratada por el participante Fredy Preciado, quien nos hace un estudio contextual sobre la situación en Colombia. Relacionado con lo anterior, pero desde una óptica general del Derecho Internacional Humanitario, Tathiana Flores Acuña, funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, presenta algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria.

Sobre los distintos grupos marginados, José Antonio Álvarez ofrece un trabajo amplio en el que enfrenta el monopolio de los partidos políticos tradicionales *vis a vis* los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia. La sociología de

la mujer es desarrollada por la participante Giselle Molina con su trabajo “El sistema axiológico de la CEDAW como parámetro de control constitucional en la formulación e implementación de leyes y políticas públicas”. Finalmente, la participante Rosa María Posa, hace un estudio pionero sobre los grupos discriminados sexualmente con un análisis de la situación de lesbianas y gays en Paraguay en materia de participación política.

La última sección trata de temas actuales que afectan por igual a todos nuestros países: el financiamiento de los partidos políticos y la verificación electoral. Jorge Mario García Laguardia, primer Director de CAPEL y ex Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, nos deja planteadas grandes inquietudes con su investigación “Dinero y política: la cuadratura del círculo de la democracia en América Latina”, mientras que Rafael Roncagliolo, profesor del Curso, nos pone como lectura obligatoria su ponencia “Observación electoral, balance y perspectivas”.

Esperamos que esta publicación especializada venga a llenar espacios fundamentales sobre un tema vital dentro del cambio de paradigmas que reclama la realidad americana. A la vez, la ofrecemos como un producto adicional del Curso Interdisciplinario, en la búsqueda constante por generar doctrina y compartirla de la manera más amplia posible, en cumplimiento del mandato académico de este Instituto. Confiamos en que será fuente de consulta para los interesados en esta materia y albergamos la esperanza de que inspire investigaciones adicionales para beneficio del crecimiento de la democracia y la participación en una parte del mundo que ha visto grandes luchas por lograr su recuperación y ahora requiere de constantes esfuerzos para su conservación.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA,
SITUACIONES ESPECIALES Y
GRUPOS MARGINADOS**

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: ¿TEORÍA O REALIDAD? Algunos resultados regionales del ejercicio de la diplomacia humanitaria*

*Tathiana Flores Acuña***

*Nuestro deber es defender la soberanía de la humanidad
por encima de cualquier soberanía
para impedir que se caiga en la barbarie.*

Paul Grossrieder

Introducción

La incorporación y aplicación de la normativa internacional a nivel nacional es sin duda uno de los más grandes retos del Derecho Internacional actual. En el caso del Derecho Internacional Humanitario (DIH), al ser un derecho que regula la conducta de las partes en un conflicto armado y la protección de las personas que no participan en él, la diferencia entre un país que ha aplicado adecuadamente las obligaciones que se derivan de la normativa internacional de aquél que no lo ha

* La presente es una versión actualizada a mayo del 2002 del estado de promoción y aplicación de los instrumentos de DIH en la región de Centroamérica y el Caribe hispanohablante.

** Asesora Jurídica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para América Central y el Caribe Hispanohablante. Las opiniones expresadas en el presente documento son opinión personal de la autora y no representan necesariamente la posición del CICR.

hecho puede tener como consecuencia directa evitar la muerte de cientos o de miles de seres humanos.

La aplicación efectiva y adecuada de las normas del DIH es la piedra angular de la ya por sí difícil tarea de humanizar algo tan inhumano como la guerra. La aplicación de las normas del DIH implica la adopción de una serie de medidas y de acciones dirigidas a hacer efectivas las normas internacionales, acciones y medidas que resultan, por ende, en mayores probabilidades del respeto del sistema normativo humanitario en caso de conflicto armado.

No se trata de cuestiones de poca importancia. Una adecuada aplicación de la normativa del DIH puede tener resultados de gran envergadura en ámbitos tan relevantes como la protección de las personas vulnerables en tiempo de guerra, de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil durante las hostilidades -tales como el agua y los alimentos- y de la salvaguardia de los bienes culturales de gran importancia para la humanidad.

La aplicación de las normas internacionales y su incorporación en el sistema jurídico interno es sin duda alguna el objetivo final al cual se desea llegar en un sistema jurídico determinado. El respeto de principios humanitarios básicos depende en gran medida del logro de este objetivo. Para ello deben darse un sinnúmero de pasos previos. El primero es indudablemente lograr la participación de los diferentes actores estatales en la discusión y formulación de un instrumento internacional determinado a través de, generalmente, la organización de una Conferencia Internacional. Luego de lo cual, se deben llevar a cabo gestiones para que el país participante en la Conferencia Internacional ratifique el instrumento adoptado en dicha ocasión, o en su defecto, se adhiera a él.

Es a través del ejercicio de la diplomacia humanitaria que asuntos relativos a la ratificación de un tratado de DIH o la adopción de una ley nacional -en calidad de medida de aplicación y a la vez de prevención en tiempo de paz- se incorporan en la agenda gubernamental al mismo nivel que asuntos de prioridad uno para un gobierno y pueblo determinado, tales como la aprobación del presupuesto de la Nación o de un tratado de libre comercio.

¿Cómo lograr que esta situación aspirada llegue a concretarse? A través de la sensibilización de las autoridades concernidas, el cabildeo continuo y el seguimiento constante desplegado a diferentes niveles gubernamentales. Debe tenerse como meta el llegar a un consenso en favor del instrumento jurídico o de la iniciativa humanitaria, consenso que debe primar sobre la política partidista. La razón para llegar a dicho consenso se encuentra en una sola de las características de las iniciativas que se promueven: su naturaleza humanitaria.

Pasaremos en este artículo a analizar la metodología empleada en la promoción de los instrumentos de DIH para luego pasar a un recuento regional y nacional de los logros alcanzados.

1. Diplomacia humanitaria y participación política

La diplomacia humanitaria es concebida como aquella diplomacia que se ejerce en favor de la promoción de instrumentos, leyes y medidas que por su naturaleza intrínseca contienen normas que protegen al ser humano y sus derechos fundamentales, tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto armado. El despliegue diplomático dirigido a la promoción de la adopción y aprobación de instrumentos que, en el caso en estudio, forman parte del DIH, es por ende, parte de ésta.

Se trata pues de la promoción de instrumentos de naturaleza humanitaria que velan por principios que van más allá de los intereses nacionales y que hacen que los elementos políticos que puedan contener formen parte de la política internacional mundial o regional más que de la política partidista nacional.

La diplomacia humanitaria implica el ejercicio, en una cierta manera, del derecho de participación política dado que requiere un acercamiento con los distintos sectores políticos que conforman el ejercicio del gobierno y de la oposición representada, sea en el gobierno central sea ante el Congreso Nacional, a fin de que se adopte o no un determinado Convenio o proyecto de ley.

Ejercida adecuadamente, la diplomacia humanitaria logrará el cumplimiento del objetivo trazado de manera casi anónima. El proceso hacia la ratificación o adhesión de un instrumento internacional -así como aquél relativo a la adopción de normas o medidas de aplicación de dichos instrumentos- es un proceso complejo, compuesto de múltiples fases y etapas. Este requiere el concurso de una serie de actores, tanto gubernamentales como como no gubernamentales, a nivel nacional e internacional, hecho que torna difícil determinar cuál y de quién ha sido el aporte decisivo para el logro de un determinado resultado.

En nuestro criterio, el secreto de una labor diplomática humanitaria bien ejercida es el tener un poder de convencimiento tal que haga que el actor mismo se aboque a apoyar la iniciativa dada con la certidumbre de que el resultado deseado es lo más conveniente para su país y para el respeto de los derechos fundamentales de las personas. No debe buscar solamente titulares de periódicos ni ejercer presión excesiva en las autoridades gubernamentales que amenace de manera alguna la soberanía del Estado. Los anteriores son algunos ejemplos que muestran la delicada naturaleza de la diplomacia

humanitaria y el frágil equilibrio que debe lograrse a fin de cumplir con el cometido trazado.

Pasemos a analizar de qué manera y cuándo debe ejercerse la diplomacia humanitaria en la promoción y aplicación de normas en las esferas gubernamentales. En el caso del Poder Ejecutivo, distintos Ministerios concernidos -dentro de los cuales el principal es el Ministerio de Relaciones Exteriores en calidad de promotor de instrumentos internacionales- tendrán, en mayor o menor grado, un papel protagónico en el logro del objetivo final: sea la ratificación o adhesión a un instrumento internacional, sea la preparación y el envío de un proyecto de ley ante el Congreso de la República.

El procedimiento más común que debe seguir un instrumento internacional antes de su envío al Congreso Nacional -incluido el caso de que el país haya suscrito el instrumento en cuestión- es la solicitud de la elaboración de dictámenes que contengan la opinión de las altas jerarquías de los Ministerios relacionados con el tema en estudio. Para sensibilizar a los(as) funcionarios(as) concernidos(as), la institución o persona interesada debe desplegar esfuerzos dirigidos a la introducción a la materia en cuestión y a los principios fundamentales allí contenidos. Para lograr este objetivo, la persona debe ejercer su derecho de participación política con el fin de obtener el nivel de acercamiento requerido y alcanzar la meta. He aquí un primer nivel del ejercicio de participación política que se traduce en el ejercicio del cabildeo ante esferas gubernamentales.

En este primer nivel la presencia y participación de la oposición no es tan obvia. Los(as) funcionarios(as) se encuentran trabajando en los diversos Ministerios a causa de sus capacidades a nivel técnico por lo que la proveniencia política o participación partidista es minimizada frente a sus habilidades y conocimientos técnicos en materias específicas.

Esto resulta en que el despliegue de los esfuerzos relativos a la diplomacia humanitaria no se vean tan afectado por elementos partidarios nacionalistas ni por posibles acciones de obstaculización a potenciales logros del gobierno de turno.

En el desarrollo de la labor de diplomacia humanitaria ante el Poder Ejecutivo es recomendable retomar los acuerdos y resoluciones regionales específicos, tales como los recientemente adoptados por la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (CECC) en materia de protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado.

En la fase siguiente la situación puede ser bien distinta. Los Congresos nacionales son por naturaleza instituciones políticas. La representatividad de los diversos sectores políticos de un país es considerada elemento fundamental de dicho poder del Estado. Esta característica intrínseca del Poder Legislativo hace que se requiera un esfuerzo especial a fin de mantener una neutralidad política al promover la adopción de un instrumento o de una ley de carácter humanitario. La lucha por mantener la neutralidad a la hora de promover un instrumento o ley determinadas implica evitar caer en juegos de orden político partidario o ser víctimas de una coyuntura política que pueda perjudicar los objetivos últimos del instrumento o ley que se promueve.

La sensibilización adecuada y oportuna de los diversos actores legislativos es sumamente importante. En el campo del DIH, la organización de actividades introductorias a la materia ante las Comisiones de Derechos Humanos, de Relaciones Exteriores y de Justicia de los Congresos Nacionales es altamente recomendable. Por otra parte, el Directorio del Congreso y dentro de él, la Presidencia, son interlocutores imprescindibles que deben ser incorporados en actividades de sensibilización sobre la importancia de las iniciativas humanitarias.

En el cumplimiento de estas tareas, el recurso a resoluciones adoptadas en materia de DIH por organismos parlamentarios internacionales tales como la Unión Interparlamentaria (UIP) o regionales como el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) o el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) ha demostrado ser de gran valor. Esto sin dejar de lado las resoluciones adoptadas anualmente por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en favor de la promoción y aplicación de los instrumentos de DIH.

Finalmente, los poderes judiciales han jugado un papel fundamental en el análisis de la normativa internacional a la luz del sistema jurídico nacional. Tal es el caso de algunos países del continente americano -Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Honduras- en los que este papel ha sido tan relevante que ha incluido el estudio de la legislación nacional, así como la interpretación misma de normas constitucionales con el fin de emitir el dictamen requerido para la ratificación del Estatuto de Roma.

Una adecuada represión de los crímenes de guerra requiere la convergencia de dos ámbitos de competencia: el nacional y el internacional a fin de lograr un sistema integral de administración de justicia. En el ámbito nacional, los(as) funcionarios(as) del Poder Judicial especializados en materia penal tienen un rol esencial, en primer lugar, en la preparación de proyectos normativos que repriman los crímenes de guerra de conformidad con las obligaciones internacionales, proyectos que luego serán incorporados en los Códigos Penales y los Códigos de Justicia Militar. En segundo lugar, las Escuelas Judiciales deben complementar estos esfuerzos con actividades posteriores y permanentes de formación judicial que lograrán una difusión a nivel nacional de la nueva normativa penal.

Para lograr el primer resultado a nivel nacional, es aconsejable sensibilizar especialistas penales y miembros de Salas

de lo Penal del Poder Judicial sobre los principios especiales que caracterizan el Derecho Internacional Penal y el DIH. Entre otros, los principios de jurisdicción universal y de imprescriptibilidad deben contextualizarse y distinguirse de los principios penales clásicos de territorialidad y de prescripción. Sólo de esta manera se logrará en forma adecuada la sanción y represión de los crímenes de guerra y la aplicación correcta de la normativa nacional al respecto. En el ámbito internacional, el papel de la Corte Suprema de Justicia o de las Salas Constitucionales ha mostrado ser clave en la entrada en vigor del Estatuto de Roma al ejercer su papel de interpretación de normas constitucionales que de otra manera hubiesen podido constituirse en obstáculo al ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional.

Es necesario mencionar que la labor de diplomacia humanitaria ante los Poderes Judiciales es, en un cierto modo, la más delicada pues debe mantenerse en todo momento un alto grado de respeto a la imparcialidad de los(as) funcionarios(as) judiciales que permita el mantener espacio suficiente para la toma de decisiones judiciales independientes.

En nuestra opinión, en el ejercicio de la diplomacia humanitaria, todos los actores que en ella trabajan deben verse como desplegando esfuerzos complementarios hacia la consecución de un objetivo común. Tanto las instituciones internacionales de carácter humanitario como las organizaciones no gubernamentales, como las Comisiones Nacionales de Aplicación del DIH, de carácter esencialmente gubernamental, cumplen una función primordial en la promoción y en la aplicación de las normas humanitarias.

2. Medidas de aplicación nacional del DIH: medición de resultados

Los avances regionales en materia de aplicación de la normativa humanitaria reflejan la apropiación, por las autoridades gubernamentales y sociedad civil en general, del valor e importancia de adoptar en tiempos de paz medidas de aplicación del DIH. A lo largo del año 2001 y los primeros meses del 2002, la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH así como las medidas de aplicación en los países centroamericanos y del Caribe hispanohablante avanzaron notoriamente. Panamá, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua cuentan con un excelente estado de ratificación y adhesión de los instrumentos. El progreso realizado por este último país ha sido enorme, ya que en 1998 Nicaragua únicamente era Estado Parte de los Convenios de Ginebra y hoy día, es Estado Parte de todos los instrumentos DIH, con excepción del Estatuto de Roma y el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

Los esfuerzos desplegados por el CICR en materia de DIH tienen como mérito el haber creado un espacio para la discusión y estudio de esta rama del derecho en tiempo de paz así como la concepción ya internalizada de que es fundamental trabajar en tiempo de paz a favor de la incorporación de la normativa internacional existente en DIH.

Los importantes resultados alcanzados deben sin duda verse a la luz del contexto histórico reciente de la región. No debe olvidarse que Centroamérica vivió, hasta hace poco, décadas de convulsión social que causaron el estallido de conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El avance centroamericano en la promoción de los instrumentos de DIH y en su difusión ante diversos sectores de la sociedad ha sido notable, a pesar de las muchas otras prioridades que los

grandes retos económicos y sociales que la época actual de postconflicto impone.

No debe dejarse de lado los países del Caribe hispanohablante. Tanto Cuba como República Dominicana han llevado a cabo numerosas actividades de difusión de las normas fundamentales a todos los sectores de la sociedad, entre ellos, los sectores militares, las autoridades políticas y la academia, así como la sociedad civil en general.

En esta sección se hará una reseña de los logros obtenidos en el periodo 2001-2002, tanto a nivel regional como nacional, en la promoción y aplicación de los instrumentos de DIH a fin de devolver de alguna manera a los latinoamericanos los importantes pasos que han dado en hacer conocer y respetar las normas del DIH.

a. Nivel Regional

Las actividades regionales de promoción del DIH tienen una importancia particular. Ellas facilitan el intercambio de resultados y experiencias nacionales, la creación de redes de contacto para actividades futuras y crean un ambiente propicio para el impulso de las medidas de aplicación nacional a ser adoptadas en el futuro. Los avances regionales en materia de difusión y promoción de la aplicación del DIH muestran un desarrollado nivel de concienciación sobre la trascendencia que dichas iniciativas tienen en la protección de la persona en tiempo de conflicto armado.

Al pasar a enumerar las actividades regionales desplegadas debo mencionar la primer actividad regional del año que el CICR organizó del 6 al 8 de marzo del 2001 en San José, Costa Rica: el Seminario titulado “La implementación Nacional del Derecho Internacional Humanitario y Convenciones Interamericanas Relacionadas”. Este seminario fue organizado

conjuntamente con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el apoyo de algunos países interesados en la promoción del DIH, entre los cuales el gobierno de Costa Rica, el de Canadá y el de Suiza. Una vez más la OEA mostró ser un foro privilegiado para la difusión de las normas del DIH.

Otro foro importante es el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos organizado anualmente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). El IIDH sigue siendo una institución líder a nivel continental en la promoción de dichos derechos, cuyo constante apoyo a la difusión y promoción del DIH a través de la Cátedra permanente Jean Pictet ha resultado en la preparación de grupos selectos de activistas, académicos(as) y funcionarios(as) gubernamentales en DIH. En ocasión del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos correspondiente al año 2001, el CICR llevó a cabo una actividad de simulación de cabildeo sobre los temas de la promoción de la ratificación y adhesión del Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el II Protocolo de la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. A través de esta actividad se buscó sensibilizar los participantes sobre la dificultad que se presenta en algunas ocasiones al momento de promover la ratificación o adhesión de instrumentos de DIH frente a las numerosas e imperativas prioridades que tienen los gobiernos en otros ámbitos no relacionados específicamente con las normas internacionales.

En el 2001, la difusión de las normas y principios del DIH se vieron ampliadas en el ámbito de la justicia interamericana al tener la valiosa oportunidad de llevar a cabo una Jornada de Estudio e intercambio sobre DIH y temas relacionados, en el marco de las sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ocasión en la que se logró una interesante y

rica discusión con los jueces de la CIDH sobre los principios del DIH y sus diversos ámbitos de aplicación, sobre los desafíos de la sociedad actual frente a medios y métodos de combate existentes, así como sobre la Corte Penal Internacional y el papel del DIH en la jurisprudencia de la CIDH.

Otra instancia que demostró ser de gran valor subregional en la promoción del DIH es la CECC. Como resultado de un primer pero sumamente fructífero acercamiento con esta institución se adoptó, en la XXI Reunión Ordinaria de Ministros de Cultura y Educación de Centroamérica y Belice, una resolución y tres Acuerdos relativos a la protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado.

b. Nivel nacional

En el marco nacional grandes pasos han sido dados en materia de promoción y aplicación de la normativa internacional relativa al DIH. A efectos de presentar una visión global de la situación nacional pasaré a mencionar los avances logrados, por un lado, en materia de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y, por otro lado, en relación con las medidas de aplicación nacional a nivel legislativo para incorporar las normas internacionales en el sistema jurídico interno.

La existencia de Comisiones Nacionales en aquellos países que cuentan con ellas será resaltada en primer lugar, dado que se considera que su existencia no sólo traduce la voluntad estatal de cumplir con sus obligaciones internacionales, sino que demuestra el importante papel que juegan en el avance progresivo de una aplicación efectiva del DIH. A continuación se pasa a ver el detalle de los principales logros por país en orden alfabético:

Costa Rica

En materia de aplicación de las normas internacionales, en abril del 2002 la Asamblea Legislativa aprobó la incorporación de normas relativas a la represión nacional de crímenes de guerra en el ordenamiento jurídico, a través de una reforma del Código Penal mediante Ley No. 8272, aprobada el 25 de abril del 2002. Esta reforma adquiere suma importancia dado que el 7 de junio del 2001 Costa Rica ratificó el Estatuto de Roma para la creación de una Corte Penal Internacional.

Por otra parte, y en aplicación del artículo 9 del Tratado de Ottawa¹, el 18 de marzo del 2002 se aprobó la Ley No. 8231, “Prohibición de Minas Anitpersonales” que proscribe dichas minas en el país².

En cuanto a instrumentos internacionales, se logró incluir en la agenda de la Asamblea Legislativa iniciativas tendentes a la ratificación del II Protocolo de la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y del Protocolo Facultativo de la Convención de los Niños sobre la participación de los niños en los conflictos armados. Esta última iniciativa fue aprobada el 8 de abril del 2002 a través de la Ley No. 8247.

Las normas internacionales de DIH han sido también objeto de difusión. En junio del 2001, el CICR impartió un curso sobre DIH a los estudiantes de la Maestría en Diplomacia del Instituto de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Los objetivos del curso fueron cumplidos dado que se logró dar a los estudiantes una introducción a los

¹ El Artículo 9 del Tratado de Ottawa relativo a las Medidas de aplicación a nivel nacional dispone que “Cada uno de los Estados Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención, cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control”.

² Publicada en el Diario Oficial “La Gaceta” No. 73 del 17 de abril del 2002.

principales temas relativos al DIH, tanto a nivel académico como pragmático en el área de la diplomacia humanitaria, este último a través del desarrollo de casos hipotéticos. Como reconocimiento a la importancia del campo de administración de justicia en la aplicación efectiva de las normas del DIH, el CICR co-organizó y participó, el mes de diciembre del 2001, en una actividad introductoria sobre el DIH dirigida a miembros de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (CONAMAJ).

Cuba

Cuba es Estado Parte de una cantidad importante de instrumentos de DIH. En materia de aplicación de las normas internacionales del DIH, tanto el Código Penal cubano como el Código de Justicia Militar contienen una extensa normativa sobre las violaciones graves del DIH.

En materia de difusión de las normas del DIH, el Centro de Derecho Internacional Humanitario de Cuba (CEDIH) ha logrado a través de los años, la preparación de numerosos miembros de las fuerzas armadas en materia de DIH. Por medio de cursos periódicos que se llevan a cabo durante el año a diversos niveles de la milicia y de su biblioteca, el CEDIH ha cumplido a cabalidad la función de promotor del conocimiento de las normas del DIH.

Por otro lado, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Cubana promueve la organización de múltiples actividades de difusión y estudio de las normas del DIH en todo el territorio nacional. A nivel académico, el DIH es anualmente objeto de estudio por parte de juristas cubanos y de otras nacionalidades en Seminarios y Simposios con perspectiva internacional organizados por la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

Guatemala

La Comisión Guatemalteca para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (COGUADIH) fue creada mediante Acuerdo Gubernativo No. 948-99 del 28 de diciembre de 1999³. Esta Comisión fue la primera en tener como miembros a representantes de todos los poderes del Estado, hecho que sin duda facilita el cumplimiento del mandato encomendado. COGUADIH se reúne periódicamente a fin de cumplir con el Plan de Acción trazado a inicios del año.

En materia de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH se debe mencionar la reciente ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Niños sobre la participación de los niños en los conflictos armados⁴, hecho que se suma a que en el 2001, Guatemala haya pasado a ser Estado Parte del II Protocolo Enmendado de la Convención de Naciones Unidas de 1980 sobre armas convencionales⁵. Finalmente, se han llevado a cabo esfuerzos hacia la ratificación del II Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Respecto de la represión de las violaciones graves al DIH, actualmente se está trabajando un proyecto de Código Penal, oportunidad que se ha aprovechado para promover la inclusión de un capítulo como parte del Código relativo a la represión de los crímenes de guerra.

³ Publicado el 12 de enero del 2000 y en vigor a partir del 13 de enero del 2000.

⁴ Ratificado el 9 de mayo del 2002, aprobado por medio del Decreto No. 1-2002 del 23 de enero de 2002.

⁵ El II Protocolo de la Convención de 1980 fue aprobado el 15 de mayo del 2001, mediante Decreto No. 20-2001, ratificado el 29 de octubre de 2001 y publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 2002. El IV Protocolo de la Convención de 1980 fue aprobado por el Decreto 21-2001 del 13 de junio del 2001.

El Salvador

El Salvador cuenta con un Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario (CIDIH-ES) desde el 25 de agosto de 1997⁶. Este Comité es una de las cinco entidades existentes en la región que han sido creadas para velar por la promoción y aplicación del DIH a nivel nacional. Todos los años, el CIDIH-ES organiza un Taller de Plan de Acción para fijar los objetivos anuales a cumplir. Como parte de ese Plan de Acción, durante el 2001 el CIDIH-ES organizó varios eventos como parte de la presentación oficial y lanzamiento de la Convención de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos, dentro de los que se encuentra el lanzamiento de una versión didáctica elaborada sobre el tema y se develó oficialmente los primeros signos protectores de bienes culturales en el país.

A lo largo del año 2001 continuaron los esfuerzos hacia la promoción y ratificación de instrumentos de DIH, tales como la Convención de 1954 para la protección de bienes culturales y sus dos Protocolos. Como resultado, El Salvador actualmente es Parte de la Convención de 1954 y a partir de junio del 2002 será Estado Parte de sus dos Protocolos⁷.

El CIDIH-ES se ha abocado además a la preparación de un proyecto de reforma del código penal para sancionar los crímenes de guerra y de la normativa vigente para prohibir las minas antipersonal.

⁶ Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 154 de agosto de 1997. El sitio web del CIDIH-ES es: www.cidih-es.ipfox.com/.

⁷ El I Protocolo de la Convención de 1954 entrará en vigor el 27 de junio de 2002. El II Protocolo de la Convención de 1954 entrará en vigor cuando hayan sido depositados 20 instrumentos de adhesión o aceptación. Con la adhesión de El Salvador, se cuentan al 30 de abril del 2002, 13 instrumentos depositados.

Honduras

A fin de promover la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y la represión nacional de los crímenes de guerra, el CICR ha sostenido reuniones periódicas con Magistrados de la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y el asesor del Presidente del Congreso. En materia de represión y como resultado del interés y apoyo demostrado por las autoridades mencionadas, se preparó un proyecto de Código Penal que incluye un capítulo sobre la represión de crímenes de guerra.

La voluntad estatal se ha reflejado además en la aprobación de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales y su I Protocolo el 23 de junio de 2001, así como de su II Protocolo, en los primeros meses del 2002⁸. Por su parte, la Convención de Naciones Unidas de 1980 fue aprobada por el Congreso el 21 de mayo del 2002, mediante Decreto No. 198-2002 y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados fue aprobado por Decreto No. 63 del 2 de abril del 2002⁹.

Con relación al Estatuto de Roma, el dictamen emitido por la Corte Suprema de Justicia en enero del 2002 analiza el Estatuto a la luz de las normas constitucionales y recomienda finalmente la ratificación por Honduras de dicho instrumento tan relevante para la comunidad internacional.

8 La Convención de 1954 y su I Protocolo fue aprobada por Decreto No. 54-2001, publicado en La Gaceta No. 29 511 del 2001. El II Protocolo de la Convención de La Haya fue aprobado mediante Decreto No. 240-2002 del 13 de marzo del 2002, Ley No. 29731.

9 Decreto publicado en el Diario Oficial No. 28771 el 3 de mayo del 2002. Los instrumentos mencionados se encuentran aún pendientes del depósito de ratificación respectivo.

Nicaragua

La Comisión Nacional para la Aplicación de Derecho Internacional Humanitario fue creada por Decreto Ejecutivo el 23 de abril de 1999¹⁰. En su reunión anual de preparación del Plan de Acción, la Comisión estableció como parte de sus prioridades comenzar el estudio de los bienes culturales del país a fin de iniciar la protección de dichos bienes de conformidad con la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus II Protocolos. Nicaragua pasó a ser Parte de este último instrumento el 1 de junio de 2001¹¹. Como se mencionó al inicio, Nicaragua tiene uno de los mejores estados de ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH, logro alcanzado en muy pocos años.

En materia de aplicación de las normas de esta rama del derecho, el 22 de marzo del 2002 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de protección y uso del nombre y del emblema de la cruz roja¹². Respecto de los crímenes de guerra, el proyecto de Código Penal, aprobado en su parte general, prevé un capítulo completo dedicado a este tema.

Panamá

La Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del DIH (CPDIH) fue creada el 25 de agosto de 1997¹³. Dicha Comisión se ha abocado de manera prioritaria a la tarea de promover la ratificación de los instrumentos de DIH obteniendo magníficos resultados: Panamá tiene el mejor estado de ratificación de la región.

¹⁰ Creada mediante Decreto No. 54-99 del 23 de abril de 1999.

¹¹ Ratificado mediante Decreto No. 11-2001 del 23 de enero del 2001.

¹² Ley No. 418, publicado en el Diario La Gaceta No. 57 del 22 de marzo de 2002.

¹³ Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 154 del 25 de agosto de 1997, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 165 del 19 de agosto de 1999.

Como consecuencia de un proceso de sensibilización, difusión y discusión de más de dos años por diversos actores nacionales e internacionales, el 7 de marzo de 2002 Panamá ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Ya previendo esta ratificación y como parte del principio fundamental de dicha Corte relativo a la complementariedad de su jurisdicción, la CPDIH ha preparado un proyecto de capítulo sobre la represión nacional de los crímenes de guerra que ha sido discutido paulatinamente con representantes de los tres poderes de la República, entre ellos funcionarios(as) del Ministerio de Relaciones Exteriores, asesores(as) de la Asamblea Legislativa, y magistrados(as) de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a las leyes de aplicación de la normativa internacional, vale mencionar que la ley del emblema de Panamá fue aprobada en el mes de julio del 2001¹⁴.

República Dominicana

Este país ha venido trabajando desde 1995 en la promoción y la aplicación del DIH a través de la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CPDIH)¹⁵. La Comisión trabaja con planes cuatrimestrales de acción y se reúne periódicamente. República Dominicana ha experimentado grandes avances en la preparación de miembros de las fuerzas militares en materia de DIH, logro de gran relevancia en el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH que prevén la preparación de las fuerzas armadas en materia del DIH o derecho internacional de los conflictos armados.

¹⁴ Ley No. 32 del 4 de julio de 2001, publicada en La Gaceta No. 24 339 el 6 de julio de 2001.

¹⁵ Creada mediante Decreto Ejecutivo No. 131-99 del 30 de marzo de 1999.

Como parte del cumplimiento del mandato encomendado, la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del DIH ha estudiado el estado de los instrumentos del DIH en el país, a fin de promover paulatinamente su ratificación o adhesión. De manera complementaria a estos esfuerzos, y como parte de una política nacional de discusión sobre el Estatuto de Roma, en abril del 2002 la Comisión organizó un Seminario sobre la Corte Penal Internacional que contó con la asistencia de más de 350 personas, entre las cuales, funcionarios(as) de Ministerios, de otras entidades públicas, así como estudiantes, profesores(as) universitarios(as) y miembros de la sociedad civil.

En materia de aplicación del DIH, la Comisión tiene programado finiquitar un proyecto de ley que prevea la protección de los emblemas y denominaciones de la cruz roja y de la media luna roja así como iniciar el estudio de la normativa internacional relativa a los crímenes de guerra.

A modo de conclusión

¿Ha sido fácil la tarea de convencer a las autoridades nacionales e internacionales de la importancia de adoptar medidas de aplicación del derecho de los conflictos armados en un período postconflicto? ¿Forma parte el DIH de las prioridades de los Estados de la región? ¿Reflejan los avances regionales en materia de aplicación un conocimiento previo de las normas del DIH y de las obligaciones que de él se derivan? Estas son algunas de las preguntas que han podido surgir a lo largo de la presente lectura. Al respecto es necesario formular algunas conclusiones y lecciones aprendidas.

Primero que todo, es pertinente destacar el importante papel de las Comisiones Nacionales de Aplicación del DIH. Estas han logrado constituirse en el motor de iniciativas nacionales en favor de la difusión de las normas humanitarias, de la promoción de la ratificación y adhesión de las normas del DIH

y de los primeros pasos hacia una aplicación nacional de las normas internacionales, sea a nivel legislativo, reglamentario o administrativo.

En segundo lugar, es imprescindible resaltar la estrecha relación existente entre la concienciación de las autoridades gubernamentales y de la sociedad en general, y la importancia de adoptar, ya en tiempos de paz, medidas de aplicación del DIH. Esta labor, cuyo carácter debe ser permanente y continuo, hace que los esfuerzos dirigidos hacia la ratificación o adhesión de los instrumentos de DIH caigan en terreno fértil y avancen de manera excepcional como hasta ahora lo han hecho.

Es aquí donde el ejercicio adecuado y preciso de la diplomacia humanitaria juega un papel clave. La promoción de la ratificación y adhesión de los instrumentos de DIH y de su incorporación en el ordenamiento jurídico interno debe llevarse a cabo a través de esfuerzos impregnados en todo momento de neutralidad, de respeto por la soberanía estatal y de la voluntad política, que es a la postre la que predominará. La diplomacia humanitaria debe basarse en la política de convencer, no de vencer. Es la delicada naturaleza de esta materia la que hace de ella casi un arte.

A fin de lograr un resultado integral satisfactorio, la diplomacia humanitaria debe ser ejercida tanto a nivel nacional como internacional, frente a Estados como a entidades regionales o mundiales. Todo foro que reúna los actores estatales relacionados con la promoción y la aplicación del DIH es un foro de potencial valor que debe ser explorado. Los logros alcanzados en los diversos foros regionales y subregionales constituyen un aliciente para continuar a multiplicar los foros internacionales de sensibilización y concienciación humanitarias.

Pero, ¿cuáles instrumentos de DIH promover de manera prioritaria? El carácter único de todos y cada uno de los

instrumentos de DIH no permite establecer prioridades entre ellos. El amplio espectro de protección de las normas humanitarias comprende desde la protección de los bienes culturales en tiempo de conflicto armado hasta la regulación y prohibición de medios y métodos de combate, desde la prohibición de la participación de menores de 18 años en conflictos armados hasta la proscripción de las minas anti-personal.

Es el carácter único de cada uno de los instrumentos de DIH que establece como imperativa la promoción de su totalidad. Sólo a través de la ratificación progresiva e integral de los instrumentos del DIH y de la promoción de su respeto se asegura una protección efectiva de los derechos de las personas y de los bienes en tiempo de conflicto armado. Esta es la tarea pendiente. Este es el reto que enfrenta la región luego del desangramiento causado por décadas de guerra y muerte.