



**El poder de la humanidad**

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional  
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

10 a 11 de noviembre de 2017, Turquía



**ES**

CD/17/12.1

Original: inglés  
Para información

**CONSEJO DE DELEGADOS  
DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA  
MEDIA LUNA ROJA**

Antalya, Turquía  
10 y 11 de noviembre de 2017

**Derecho internacional humanitario**

**INFORME DE ANTECEDENTES  
(PARTE I – RESOLUCIONES 1 Y 2 ADOPTADAS POR LA XXXII CONFERENCIA  
INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA)**

**Documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja**

Ginebra, septiembre de 2017

CD/17/12.1

## RESUMEN

Este informe de antecedentes se presenta en apoyo de un proyecto de resolución para el Consejo de Delegados, titulado "Derecho internacional humanitario". La resolución propuesta consta de dos partes principales: (I) información actualizada sobre la labor emprendida para implementar la resolución 1 ("Fortalecimiento del derecho internacional humanitario que protege a las personas privadas de libertad") y la resolución 2 ("Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario") adoptadas en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional); y (II) información actualizada sobre la labor que se lleva a cabo en materia de derecho internacional humanitario consuetudinario (DIH consuetudinario).

La parte I del documento tiene como objetivo informar al Consejo de Delegados acerca de la labor que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha emprendido en relación con las resoluciones 1 y 2, así como los desafíos surgidos y los próximos pasos previstos. Invita al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) a apoyar estos esfuerzos.

En relación con la implementación de la resolución 1, el informe describe las diversas reuniones informales y formales organizadas por el CICR para permitir que los Estados lleguen a un acuerdo sobre las modalidades de trabajo y un plan de trabajo relativo al fortalecimiento de la protección jurídica para las personas privadas de libertad. Dado que, lamentablemente, los Estados no pudieron hallar puntos de coincidencia sobre las cuestiones de organización pertinentes durante una reunión formal de Estados celebrada en abril de 2017, el CICR está reflexionando – y consultando con los Estados – sobre la mejor manera de avanzar en esta cuestión.

En relación con la implementación de la resolución 2, el CICR y Suiza, como facilitadores del proceso intergubernamental sobre el fortalecimiento del respeto del DIH, convocaron dos reuniones formales, cada una de ellas precedida por un proceso informal de consultas. La primera reunión formal de Estados acordó modalidades de organización y un plan de trabajo preliminar para 2017, en tanto la segunda reunión formal de Estados examinó un informe elaborado por el CICR titulado "*Mecanismos, iniciativas y procesos existentes en relación con el DIH*", así como las características y funciones de un eventual foro de Estados. Una tercera reunión formal de Estados se centrará en analizar formas de fortalecer la aplicación del DIH aprovechando el potencial de la Conferencia Internacional y de foros regionales de DIH.

Además de reflejar la labor que se está llevando a cabo para implementar las dos resoluciones de la XXXII Conferencia Internacional, la resolución propuesta al Consejo de Delegados invita y alienta a las Sociedades Nacionales a apoyar la labor futura en el marco de sus respectivos procesos. Destaca además la importante contribución que aportan los miembros del Movimiento al proceso de fortalecimiento del respeto del DIH a través de los miembros del grupo de referencia de composición abierta del Movimiento, facilitado por el CICR.

## 1) INTRODUCCIÓN

En 2011 y 2015, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Conferencia Internacional) identificó dos cuestiones que requerían el fortalecimiento del derecho internacional humanitario (DIH). En primer lugar, el DIH provee una protección muy limitada para las personas privadas de libertad en relación con conflictos armados no internacionales. De esta manera, tras el proceso de consultas que se extendió de 2011 a 2015, la XXXII Conferencia Internacional adoptó la resolución 1, “Fortalecimiento del derecho internacional humanitario que protege a las personas privadas de libertad”. En segundo lugar, el principal problema en los conflictos armados actuales no es una falta de normas, sino más bien la falta de respeto del derecho existente. Sin duda, la necesidad imperativa de mejorar el cumplimiento del DIH ha sido reconocida por todos los Estados. En consecuencia, en 2015 la XXXII Conferencia Internacional adoptó la resolución 2, “Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario”.

Mediante el proyecto de resolución titulada “Derecho internacional humanitario”, el Consejo de Delegados apoya ambos procesos para fortalecer el DIH. Acoge con satisfacción la labor que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha llevado a cabo para implementar la resolución 1 y la labor emprendida por el CICR y Suiza para implementar la resolución 2. Más aún, la resolución alienta a las Sociedades Nacionales a apoyar la labor futura sobre el proceso de fortalecimiento del respeto del DIH en particular. Reconoce además la importante contribución que aportan los miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) a ese proceso, en particular mediante el grupo de referencia de composición abierta del Movimiento, facilitado por el CICR.

Este documento de antecedentes informa al Consejo de Delegados acerca de la labor que el CICR ha emprendido en relación con las resoluciones 1 y 2, así como los desafíos surgidos y los próximos pasos previstos; establece además opciones de cómo el Movimiento podría apoyar estos esfuerzos.

## 2) ANTECEDENTES

Debe tenerse en cuenta que la labor llevada a cabo en estos dos procesos en 2016 y 2017 se basa en las consultas que se realizaron entre 2011 y 2015. En 2011, la XXXI Conferencia Internacional invitó al CICR, en cooperación con los Estados y otros actores pertinentes, a proseguir las investigaciones, las consultas y los debates en estas dos áreas, así como a presentar informes en la Conferencia Internacional de 2015, formulando diversas opciones y recomendaciones para fortalecer la protección jurídica en estas dos áreas. Por consiguiente, este informe complementa, y debe ser leído juntamente con el informe sobre los progresos alcanzados presentado al Consejo de Delegados de 2013 (*Implementación de la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional, “Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”*) y los informes finales presentados al CICR por la XXXII Conferencia Internacional en 2015 (*Fortalecimiento del derecho internacional humanitario que protege a las personas privadas de libertad*, 32IC/15/19.1; y *Fortalecimiento del derecho internacional humanitario que protege a las personas privadas de libertad*, 32IC/15/19.2, este último en colaboración con el gobierno de Suiza).

### 3) ANÁLISIS/PROGRESOS

#### **Resolución 1: Fortalecimiento del derecho internacional humanitario que protege a las personas privadas de libertad**

La resolución 1 de la XXXII Conferencia Internacional provee el marco para la labor llevada a cabo por el CICR en 2016–2017 para fortalecer la protección de los detenidos en relación con los conflictos armados. En el párrafo dispositivo 8, la Conferencia Internacional “*recomienda* la continuación de una labor detenida, de conformidad con esta resolución, encaminada al logro de uno o varios resultados concretos y de aplicación viable, bajo cualquier forma pertinente o apropiada, de naturaleza jurídicamente no vinculante, con miras a fortalecer las protecciones que otorga el derecho internacional humanitario y velar por que este no pierda su carácter práctico y pertinente en cuanto a la protección de las personas privadas de libertad en relación con un conflicto armado, en particular en lo que concierne a los CANI [conflictos armados no internacionales]”.

La resolución 1 también invita al CICR a “facilitar la labor de los Estados y a aportar su pericia tanto humanitaria como jurídica” (párrafo dispositivo 10). Al mismo tiempo, como parte del procedimiento antes de comenzar la labor sustancial en pos del objetivo acordado, la resolución 1 requiere que los Estados y el CICR colaboren para determinar “las modalidades de sus labores futuras a fin de velar por que estén impulsadas por los Estados, sean colaborativas y no politizadas, de conformidad con la presente resolución” (párr. 9). En consecuencia, en 2016 y 2017, el CICR trabajó con los Estados para lograr consenso sobre las modalidades de la labor futura y elaborar un plan de trabajo preliminar.

#### *Consultas sobre las modalidades de la labor y preparación de las posibles modalidades del CICR*

A fin de lograr consenso sobre las modalidades de la labor, en 2016 el CICR interactuó con los Estados de diversas formas, como reuniones regionales de grupo, intercambios escritos de opiniones y una consulta abierta. Por invitación de los Estados y tomando en consideración las opiniones de los Estados, el CICR elaboró una propuesta de posibles modalidades de la labor futura y los elementos provisorios de un plan de trabajo, que los Estados analizaron en el marco de un debate informal de participación abierta el 20 de enero de 2017. La propuesta sugería, entre otras cosas, que el CICR y dos Estados, provenientes de diferentes regiones geográficas, facilitarían conjuntamente la labor futura. Si bien hubo consenso respecto de varios aspectos de la propuesta, el punto principal de debate fue la cuestión de quién facilitaría la labor futura. Algunos Estados respaldaron la propuesta del CICR de que dos Estados y el CICR la facilitarían conjuntamente. Sin embargo, otros Estados manifestaron dudas acerca de esta propuesta.

Por consiguiente, se invitó a todas las Misiones Permanentes a otra consulta informal en Ginebra el 24 de febrero de 2017 a fin de examinar una propuesta revisada de modalidades, así como el proyecto de un plan de trabajo. Antes de la discusión del 24 de febrero, Australia y Colombia expresaron su interés en facilitar la labor futura conjuntamente con el CICR. En la consulta del 24 de febrero, nuevamente algunos Estados apoyaron la propuesta de que el CICR, Australia y Colombia facilitarían conjuntamente la labor futura, mientras que otros Estados prefirieron que el CICR solo facilite la labor futura y que ningún Estado participara como facilitador.

**CD/17/12.1***Primera reunión formal de Estados, 6–7 de abril de 2017*

Tomando en consideración las opiniones de los Estados expresadas en el marco de los debates informales que tuvieron lugar en enero y febrero, el CICR elaboró una propuesta de posibles modalidades de la labor futura y un plan de trabajo preliminar, y los presentó a todos los Estados. Los días 6 y 7 de abril de 2017, el CICR organizó la primera reunión formal de Estados en este ámbito. La primera reunión formal contó con la participación de 91 Estados.

Lamentablemente, durante la reunión de dos días de duración, no fue posible lograr consenso sobre las modalidades de la labor futura y un plan de trabajo preliminar. Pese a la exhaustiva labor de difusión llevada a cabo por el CICR, a los importantes esfuerzos diplomáticos desplegados por los Estados para lograr consenso, a la elaboración de una propuesta conciliadora del CICR sobre modalidades durante la reunión de abril y a los debates hasta la noche, las posiciones de los Estados no alcanzaron la convergencia necesaria para lograr un acuerdo.

En particular, las opiniones de los Estados divergieron sobre las siguientes cuestiones: si todas las decisiones del proceso – incluidas las cuestiones de procedimiento y las decisiones sobre posibles resultados – deberían adoptarse por consenso; si todo el proceso – incluidos todos los resultados posibles – debería basarse en el principio de “nada está acordado hasta que todo esté acordado”; y quién debería facilitar la labor futura y cómo. Si bien hubo consenso general respecto de que el CICR debería facilitar la labor futura, los Estados no pudieron ponerse de acuerdo sobre si los Estados deberían facilitar conjuntamente, si el CICR podría pedir a los Estados, caso por caso, apoyo en su tarea como facilitador o si solo el CICR debería facilitar la labor futura. El CICR habría valorado la posibilidad de compartir con los Estados la pesada responsabilidad de facilitar la labor futura.

*Otras consultas y acciones*

La División Jurídica del CICR hizo presentaciones sobre el tema de la detención a los asesores jurídicos de las Sociedades Nacionales en septiembre de 2016 y mayo de 2017, como parte de la Reunión Anual de Asesores Jurídicos de las Sociedades Nacionales. El CICR también envió a todas las Sociedades Nacionales dos notas informativas – una en marzo de 2017 y otra en julio de 2017 – que informan a las Sociedades Nacionales sobre el proceso de consulta descrito anteriormente. El CICR proseguirá estos esfuerzos en los preparativos para la XXXIII Conferencia Internacional.

*Próximas etapas*

Luego de la falta de consenso entre los Estados durante la reunión celebrada los días 6 y 7 de abril de 2017, el CICR envió una carta a todos los Estados en mayo de 2017. En la carta, el CICR preguntó a los Estados si creían que el estancamiento al que se había llegado en abril de 2017 podría superarse e invitó a los Estados a que presentaran sugerencias concretas al CICR sobre cómo resolver el desacuerdo imperante sobre las modalidades. Al mismo tiempo, el CICR está reflexionando sobre la mejor manera de proceder para fortalecer la protección de los detenidos en relación con los conflictos armados. Se evaluarán posibles formas de avanzar en el proceso establecido en la resolución 1, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados expresadas en respuesta a la carta enviada en mayo de 2017, con

**CD/17/12.1**

miras a abordar efectivamente la necesidad de fortalecer el DIH que protege a las personas privadas de libertad, en particular en relación con los CANI.

**Resolución 2: Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario**

La resolución 2 de la XXXII Conferencia Internacional provee el marco para el proceso intergubernamental sobre fortalecimiento del respeto del DIH, facilitado conjuntamente por el CICR y Suiza. La resolución 2 “[r]ecomienda que, tras la XXXII Conferencia Internacional, se dé continuidad a un proceso intergubernamental, inclusivo e impulsado por los Estados que se rija por el consenso y los principios rectores enunciados en el párrafo dispositivo 1, para convenir las características y las funciones de un eventual foro de Estados y hallar, gracias a las posibilidades que brindan la Conferencia Internacional y los foros regionales en materia de derecho internacional humanitario, cauces que mejoren el respeto de este, con miras a la presentación de los resultados de ese proceso intergubernamental ante la XXXIII Conferencia Internacional” (párrafo dispositivo 2).

Con la adopción de la resolución 2, se inició una nueva fase de esta iniciativa. Como se establece en la resolución, el proceso intergubernamental actual se centra en tres tareas principales: en primer lugar, proporcionar un espacio para que los Estados intercambien opiniones con el fin de lograr un posible acuerdo sobre las características y las funciones de un eventual nuevo foro de Estados en materia de DIH; en segundo lugar, velar por que los Estados participen en un debate sobre cauces que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brinda la Conferencia Internacional; y, en tercer lugar, ofrecer a los Estados la oportunidad de analizar cauces que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brindan los foros regionales en materia de DIH.

*Primera reunión formal: Acuerdo sobre cuestiones de organización y un plan de trabajo*

Como primer paso para reanudar la labor en este proceso, Suiza y el CICR convocaron una primera reunión formal para lograr consenso sobre las cuestiones de organización y un plan de trabajo para el futuro proceso intergubernamental. La primera reunión formal tuvo lugar en noviembre de 2016, precedida por dos debates preliminares entre los Estados. Contó con la participación de 100 Estados y se obtuvo consenso sobre las modalidades de organización y un plan de trabajo. En lo que atañe a las modalidades de la labor, los Estados acordaron que Suiza y el CICR deberían seguir facilitando conjuntamente el proceso intergubernamental. Los Estados también reafirmaron los principios rectores establecidos en la resolución 2. Además, convinieron en que se celebrarían dos reuniones formales anuales hasta la próxima Conferencia Internacional y que entre las reuniones formales tendría lugar un proceso preparatorio. Según el plan de trabajo acordado, las cuestiones sustantivas planteadas en la resolución 2 se abordarán en el curso de las dos reuniones formales previstas para 2017: la primera debería comprender la presentación de un informe detallado sobre los mecanismos existentes de DIH, así como un debate sobre las características y las funciones de un eventual foro de Estados; la segunda se centraría en los cauces que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brindan la Conferencia Internacional y los foros regionales en materia de DIH.

## CD/17/12.1

### *Segunda reunión formal de Estados: Mecanismos existentes y debate sobre las características y las funciones de un eventual foro de Estados*

La segunda reunión formal de Estados tuvo lugar del 10 al 12 de abril de 2017. La reunión contó con la participación de 102 delegaciones, precedida por una consulta informal y un debate informal entre Estados. En preparación de la reunión y en consonancia con una solicitud efectuada por los Estados en la primera reunión formal, el CICR elaboró un informe titulado *Mecanismos, iniciativas y procesos existentes en relación con el DIH*, en tanto que el CICR y Suiza presentaron un documento de antecedentes titulado *Características y funciones de un eventual foro de Estados*.

El informe del CICR sobre los mecanismos existentes en relación con el DIH fue pedido por varios Estados, como un medio de tener un mapa de los mecanismos existentes para basar en ellos la labor posterior e identificar fallas en la implementación del DIH, analizando una amplia gama de mecanismos, procesos y entidades que de alguna manera se relacionan con el DIH. Las reacciones de los Estados en relación con este informe, así como sus posiciones con respecto a un eventual foro de Estados en materia de DIH, estuvieron divididas. Por un lado, una serie de Estados argumentó que los mecanismos existentes eran insuficientes. Entre otras cosas, argumentaron que no existían mecanismos o foros de alcance mundial que: (i) reunieran a los responsables de implementar el DIH a nivel nacional; (ii) se concentraran específicamente en el DIH o tuvieran un mandato específico en materia de DIH; (iii) estuvieran estrictamente en consonancia con los principios rectores del proceso, en particular los principios de no politización y no contextualización, y el carácter voluntario; y (iv) abordaran regularmente cuestiones de DIH y pudieran con el tiempo aumentar la confianza entre los Estados como un medio de facilitar una mejor cooperación en este ámbito. Estos Estados manifestaron su apoyo a la idea de crear un nuevo foro voluntario de Estados en materia de DIH como un espacio seguro para que los Estados entablen un diálogo y cooperen en relación con el DIH. Por otra parte, algunos Estados expresaron fuertes reservas u oposición a un eventual nuevo foro de Estados y argumentaron que preferirían fortalecer los mecanismos existentes en materia de DIH. Algunos de estos Estados argumentaron que no existían fallas en los mecanismos de cumplimiento del DIH cuando se consideraban en conjunto todos los mecanismos existentes de cumplimiento del DIH, es decir, aquellos que ocasionalmente abordaban el DIH pero pertenecían a otros marcos jurídicos internacionales.

Al término de la reunión, los Estados acordaron un breve documento sobre los “Principales elementos”, destacando esencialmente los debates y la voluntad de los Estados de continuar el proceso intergubernamental. Lamentablemente, las posiciones de los Estados no alcanzaron la convergencia necesaria para lograr un resultado más sustantivo, incluso en relación con un eventual foro de Estados.

### *Otras consultas y acciones*

La División Jurídica del CICR informó a los asesores jurídicos de las Sociedades Nacionales sobre este proceso en septiembre de 2016 y facilitó un taller sobre el tema en la Reunión Anual de Asesores Jurídicos de las Sociedades Nacionales que tuvo lugar en mayo de 2017. El CICR también envió a todas las Sociedades Nacionales tres notas informativas – en julio de 2016, enero de 2017 y julio de 2017 – sobre el proceso de consulta descrito anteriormente. Asimismo, a fin de consultar con el Movimiento en forma más exhaustiva, en particular sobre los cauces que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brindan la

**CD/17/12.1**

Conferencia Internacional y los foros regionales en materia de DIH, el CICR invitó a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja a participar en un grupo de referencia de composición abierta. Actualmente, 18 Sociedades Nacionales participan en el grupo mencionado.

*Próximas etapas*

En consonancia con el plan de trabajo acordado, una tercera reunión formal tendrá lugar en diciembre de 2017 en el marco del proceso intergubernamental, para debatir acerca de los cauces que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brindan la Conferencia Internacional y los foros regionales. Estará precedida por una consulta de participación abierta y una consulta informal entre Estados. En la tercera reunión formal, los Estados también deberán acordar un plan de trabajo provisional para 2018, que debería incluir una revisión de las cuestiones pendientes.

**4) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A la luz de los debates complejos entre los Estados sobre ambos temas, el CICR invita al Movimiento a apoyar su labor en relación con las resoluciones 1 y 2 de la XXXII Conferencia Internacional.

Existe una importante necesidad humanitaria y jurídica de fortalecer el DIH que protege a las personas privadas de libertad. El CICR continúa con la reflexión y las consultas sobre la mejor manera de conseguirlo. Sin embargo, a la luz de la imposibilidad de los Estados de lograr consenso sobre las modalidades de labor y un plan de trabajo en la reunión celebrada en abril de 2017, actualmente no hay claridad respecto de si la resolución 1 puede ser implementada y cómo. El CICR se compromete a presentar un informe sobre los trabajos que se lleven a cabo de conformidad con la presente la resolución a la XXXIII Conferencia Internacional. A la luz de las dificultades de procedimiento afrontadas en este proceso, por un lado, y de la importancia de fortalecer el DIH que protege a los detenidos en conflictos armados, por otro lado, el CICR valoraría el apoyo continuo del Movimiento para su labor en este tema.

El CICR y Suiza mantienen su compromiso para continuar facilitando el proceso intergubernamental sobre el fortalecimiento del respeto del DIH. Habida cuenta de la necesidad imperiosa de mejorar el cumplimiento del DIH, como fuera reconocido por los Estados durante este proceso, es necesario prever caminos creativos para lograr consenso sobre las características y las funciones de un eventual foro de Estados e identificar formas que mejoren el respeto del DIH gracias a las posibilidades que brindan la Conferencia Internacional y los foros regionales en materia de DIH. En este contexto, los diversos elementos de la resolución 2 deberían considerarse como ámbitos complementarios – y no mutuamente exclusivos – para fortalecer el respeto del DIH. Pueden y deben alcanzarse progresos en todos los elementos, para que la XXXIII Conferencia Internacional pueda presentar un resultado de este ámbito de trabajo que refleje formas diversas pero concretas de fortalecer el respeto del DIH.

Mediante el proyecto de resolución presentado junto con este informe, el Consejo de Delegados expresará su apoyo a labor del CICR y Suiza en el proceso intergubernamental conforme a la resolución 2, reconociendo al mismo tiempo su carácter impulsado por los Estados. En particular, las Sociedades Nacionales podrían apoyar el proceso informando a



**CD/17/12.1**

sus gobiernos al respecto y alentando su participación en las reuniones. El Consejo de Delegados reconocerá también la importante labor llevada a cabo por los miembros del Movimiento que participan en el grupo de referencia de composición abierta facilitado por el CICR relativo al proceso intergubernamental conforme a la resolución 2 y alienta al Movimiento a participar y apoyar el trabajo de este grupo.