



El poder de la humanidad

**XXXII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**
8-10 de diciembre de 2015, Ginebra



ES

32IC/15/19.2
Original: inglés

XXXII CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Ginebra, Suiza
8-10 de diciembre de
2015

Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario

Informe final

**Documento elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja
en colaboración con
el Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores**

Ginebra, octubre de 2015

Informe final Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario

Índice

RESUMEN	2
Informe final Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario	4
1. Introducción	4
2. Propósito, naturaleza y alcance del informe final	6
3. Principios rectores del proceso de consultas.....	6
4. Reseña de las reuniones mantenidas en el marco del proceso de consultas	8
4.1. Primera reunión de Estados	8
4.2. Segunda reunión de Estados	8
4.3. Tercera reunión de Estados	12
4.4. Cuarta reunión de Estados	13
5. Elementos de un sistema de control del cumplimiento del DIH	14
5.1. Aspectos generales de la Reunión de Estados	15
5.2. Funciones de la Reunión de Estados	18
5.2.1. Presentación de informes sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional.....	18
5.2.2. Debates temáticos sobre cuestiones de DIH	23
5.2.3. Apoyo para las funciones de presentación de informes periódicos y debates temáticos	25
5.2.4. Otras cuestiones relativas a las funciones de la Reunión de Estados.....	26
6. Principales características de la Reunión de Estados	27
6.1. Denominación de la Reunión de Estados	27
6.2. Periodicidad de la Reunión de Estados	28
6.3. Participación en la Reunión de Estados	28
6.4. Sesiones plenarias de la Reunión de Estados.....	31
6.5. Presidencia, Mesa y Secretaría de la Reunión de Estados	31
6.6. Recursos.....	34
7. Cuestiones fundacionales relativas al establecimiento de la Reunión de Estados 35	
7.1. Formas y medios de establecimiento de la Reunión de Estados	35
7.2. Otras consideraciones relativas a la resolución y al proceso luego de la XXXII Conferencia Internacional.....	37
7.3. Relación con la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ..	38
8. Próximas medidas.....	39
9. Observaciones finales	40
Anexo I: delegaciones que participaron en las reuniones de consulta.....	41

RESUMEN

Este informe final se presenta ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (en adelante, Conferencia Internacional) en cumplimiento de la tarea encomendada en la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional, titulada "Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados". En la resolución 1, la XXXI Conferencia Internacional reconoció la importancia de "explorar las maneras de mejorar y asegurar la eficacia de los mecanismos para controlar el respeto del derecho internacional humanitario"¹ (DIH) e invitó al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a iniciar consultas con los Estados para hallar y proponer posibles medios de alcanzar ese objetivo.² Además, expresó su reconocimiento al Gobierno de Suiza por "su determinación de explorar y hallar medios concretos para reforzar la aplicación del derecho internacional humanitario y el diálogo sobre las cuestiones relativas a este derecho entre los Estados y otros actores interesados, en cooperación con el CICR".³

Tras la XXXI Conferencia Internacional, Suiza y el CICR pusieron en marcha una iniciativa conjunta para facilitar la aplicación de las disposiciones pertinentes de la resolución 1, a fin de no duplicar los esfuerzos respectivos.

La iniciativa comenzó el 13 de julio de 2012, cuando se convocó, en Ginebra, una primera reunión de Estados. Luego se celebraron otras ocho reuniones, que incluyeron debates preparatorios. La cuarta y última reunión de Estados celebrada en el marco de la iniciativa conjunta tuvo lugar en Ginebra los días 23 y 24 de abril de 2015. En total, participaron más de 140 Estados en las diferentes reuniones de consulta.

La finalidad del presente informe es ofrecer una reseña del proceso de consulta y de las cuestiones examinadas. Además, el informe:

- destaca los principales elementos de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH que surgió en el transcurso de la iniciativa conjunta de Suiza y el CICR, cuyo principal componente sería una reunión regular de Estados, a la que se asignarían varias funciones y tareas;
- refleja las cuestiones respecto de las cuales podría decirse que las opiniones de los Estados coincidieron;
- refleja los temas respecto de los cuales las opiniones de los Estados se mantuvieron divergentes, e incluye las correspondientes opciones;
- presenta las recomendaciones de los facilitadores con respecto a las cuestiones debatidas.

El proceso encomendado por la XXXI Conferencia Internacional y facilitado por el CICR y por Suiza fue de carácter consultivo y no una negociación. Por consiguiente, el informe final es responsabilidad de los facilitadores solamente y no pretende expresar las opiniones consensuadas de los Estados. Como se establece en la resolución 1, las opciones y las recomendaciones que contiene el informe se someterán a la XXXII Conferencia Internacional para que pueda considerarlas y emprender la acción correspondiente⁴. Además, pueden servir como fundamentos para una resolución en la materia de la Conferencia Internacional, sin por ello predeterminar su resultado.

Cada una de las nueve secciones de este informe está dedicada a un tema en particular. A continuación, se destacan solo algunos de ellos.

¹ Párr. 5 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

² Párr. 6 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

³ Párr. 7 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

⁴ Párr. 8 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

La sección 3 hace referencia a los principios que guiaron el proceso de consultas y que, en opinión de los Estados, deben servir como marco para establecer un nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH. Uno de esos principios es el carácter voluntario, es decir no vinculante jurídicamente, de la Reunión de Estados, sus funciones y sus tareas, así como la necesidad de que sea eficaz y de que su funcionamiento no sea politizado.

La sección 4 pasa revista al proceso de consultas. Al dar cuenta de los principales aspectos de las reuniones mantenidas, permite comprender la evolución de los debates en su conjunto y comprobar la riqueza y la especificidad de las deliberaciones que tuvieron lugar.

La sección 5 expone los posibles elementos del sistema de control del respeto del DIH. Como se ha dicho, ese sistema incluye una Reunión de Estados regular como pieza central, con las funciones de: 1) presentar informes de los países sobre cumplimiento del DIH; y 2) mantener debates temáticos sobre cuestiones de DIH. Esta sección examina aspectos de carácter general respecto de los cuales podría decirse que hubo amplio consenso, y algunas modalidades de ambas funciones que debería elaborar la Reunión de Estados.

La sección 6 reseña las principales características de la Reunión de Estados, como su denominación, periodicidad, participación, sesiones plenarias, estructura institucional y recursos. Al igual que para las demás partes del informe final, se ofrecen aquí las posiciones y las recomendaciones generales pertinentes sobre cada uno de estos aspectos.

La sección 7 aborda las formas en que podría establecerse una futura Reunión de Estados. En el proceso de consultas, se observó un claro consenso acerca de que el posible establecimiento de un sistema de control del respeto del DIH no implicará aplicar enmiendas a los Convenios de Ginebra de 1949 o la aprobación de un nuevo tratado. Esta sección resume las posiciones específicas que surgieron en relación con el procedimiento por el cual podría establecerse una Reunión de Estados de carácter voluntario. Además, examina la relación futura entre la Conferencia Internacional y la Reunión de Estados, y enuncia algunos principios que podrían sostenerla.

La sección 8 hace referencia a los próximos pasos que deben darse en preparación de la XXXII Conferencia Internacional y a la aprobación de una resolución sobre los temas abordados en este informe final. Señala que, conforme a las propuestas formuladas durante el proceso de consultas, se hará un esfuerzo para otorgar el plazo más extenso posible para efectuar las consultas necesarias en torno al proyecto de resolución entre los miembros de la Conferencia Internacional.

La sección 9 contiene las observaciones finales de los facilitadores. Destaca que el proceso de consultas evidenció una laguna importante: la ausencia de una plataforma dedicada al diálogo regular y la cooperación entre los Estados sobre temas relativos al DIH. Los facilitadores consideraron que la Conferencia Internacional debería aprovechar la oportunidad histórica que se presenta de establecer un foro de esa naturaleza y contribuir de ese modo a fortalecer el respeto del DIH, que es el objetivo común de todos los miembros de la Conferencia Internacional.

Informe final

Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario

1. Introducción

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas destinado a aliviar los efectos de los conflictos armados. En general, los Estados y otros actores pertinentes coinciden en que, independientemente de la evolución de la naturaleza de los conflictos armados, el DIH sigue siendo un marco jurídico internacional adecuado para regular la conducta de las partes en esos conflictos y conferir protección a las personas afectadas.

No obstante, la necesidad de lograr un mayor respeto del DIH ha sido y sigue siendo un reto persistente. Por más evidente que parezca, se debe recordar que el sufrimiento humano y las necesidades de ayuda humanitaria que causan los conflictos armados en todo el mundo serían mucho menores si el DIH se aplicara debidamente antes del estallido de un conflicto armado y una vez que éste se ha desencadenado. Al igual que cualquier otro conjunto de normas, el DIH debe ser conocido, comprendido y respetado para alcanzar sus propósitos. Los Estados y otros actores toman medidas a diario a tal efecto; sin embargo, se reconoce ampliamente que aún queda mucho por hacer al respecto.

A lo largo de la última década y media, se han emprendido varias iniciativas para sensibilizar sobre la necesidad de lograr un mayor respeto del DIH.

En 2003, en el marco de los preparativos para la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) organizó una serie de seminarios regionales con los Estados y otros actores dedicados a “Mejorar el cumplimiento del DIH”⁵. La opinión rotunda de los participantes fue que el cumplimiento del DIH era inadecuado y era necesario mejorarlo.

En una conferencia organizada en 2009 por el Gobierno de Suiza acerca de los “60 años de los Convenios de Ginebra y las décadas por venir”, los Estados determinaron que el cumplimiento del DIH era uno de los retos clave para que ese conjunto de normas continuara siendo pertinente de cara al futuro.

Un estudio del CICR, realizado entre 2008 y 2010, y consultas que posteriormente se mantuvieron con los Estados sobre “Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, con miras a la XXXI Conferencia Internacional, celebrada en 2011, dejaron en evidencia que un número significativo de Estados consideraba que era prioritario lograr una mejor aplicación del DIH, que los mecanismos existentes de control del respeto del DIH habían demostrado ser inadecuados y que era necesario proseguir las reflexiones sobre cómo mejorar el cumplimiento del DIH. Esas observaciones sustentaron la resolución 1 sobre “Fortalecimiento de la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, aprobada en forma unánime por la XXXI Conferencia Internacional en 2011.⁶

Entre otras cosas, la resolución 1 reconoció “la importancia que reviste explorar las maneras de mejorar y asegurar la eficacia de los mecanismos para controlar el respeto del derecho

⁵ Un resumen de los resultados de esas consultas figura como anexo del informe del CICR *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, presentado ante la XXVIII Conferencia Internacional, disponible en: www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihlcontemp_armedconflicts_final_ang.pdf.

⁶ Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-1-2011.htm>

32IC/15/19.2

internacional humanitario, a fin de fortalecer la protección jurídica para todas las víctimas de los conflictos armados”.⁷ En esa resolución, la XXXI Conferencia Internacional invitó al CICR a proseguir las investigaciones, las consultas y los debates, en cooperación con los Estados para hallar y proponer diversas opciones y formular sus recomendaciones para mejorar y asegurar la eficacia de los mecanismos para el control del respeto del derecho internacional humanitario,⁸ y solicitó que se presentara un informe con propuestas de opciones y recomendaciones ante la XXXII Conferencia Internacional.⁹ Además, expresó su reconocimiento al Gobierno de Suiza por su determinación de facilitar un proceso destinado a explorar y hallar formas y medios concretos para reforzar la aplicación del derecho internacional humanitario y el diálogo sobre las cuestiones relativas a este derecho entre los Estados, en cooperación con el CICR,¹⁰ sobre la base de una promesa que Suiza había presentado ante la XXXI Conferencia Internacional.

Tras la XXXI Conferencia Internacional, Suiza y el CICR pusieron en marcha una iniciativa conjunta para facilitar la aplicación de las disposiciones pertinentes de la resolución 1 a fin de evitar duplicar los esfuerzos respectivos, entre otros objetivos. La iniciativa comenzó el 13 de julio de 2012, cuando se convocó, en Ginebra, una primera reunión de Estados. Luego se celebraron otras ocho reuniones, que incluyeron debates preparatorios. La reunión final de Estados, la cuarta en el marco de la iniciativa conjunta, tuvo lugar en Ginebra los días 23 y 24 de abril de 2015. En total, participaron más de 140 Estados en las diferentes reuniones de consulta.¹¹ Este informe se presenta ante la XXXII Conferencia Internacional, en cumplimiento de lo encomendado en la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

De conformidad con la mencionada resolución 1, los facilitadores realizaron extensas investigaciones antes de cada una de las nueve reuniones mantenidas con los Estados y las presentaron en documentos de fondo que remitieron antes de cada reunión. Los Estados también fueron invitados a enviar a los facilitadores las propuestas que tuvieran con respecto al proceso, tanto sobre la sustancia como sobre los procedimientos. Los documentos de fondo, que están disponibles públicamente,¹² abordaron diversos temas e ideas, así como numerosas opciones para que debatieran los Estados, junto con preguntas orientativas para dirigir el debate. Cada documento de fondo se basó en los debates mantenidos y en las posiciones expresadas por los Estados sobre un tema en particular en las reuniones previas, de modo de reducir las opciones de acuerdo con las opiniones generales expresadas por las delegaciones.

Las nueve reuniones organizadas desde 2012 fueron el principal canal de consultas con y entre los Estados. Este informe final se basa en esas consultas. Además, se mantuvieron numerosas reuniones bilaterales sobre la iniciativa con los Estados, y se organizaron reuniones regionales, o se asistió a ellas, para informar y consultar sobre el proceso de la manera más amplia posible. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también fueron informadas periódicamente acerca de los progresos de la iniciativa; el apoyo del Movimiento Internacional fue expresado por el Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2013.¹³

⁷ Párr. 5 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

⁸ Párr. 6 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

⁹ Párr. 8 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

¹⁰ Párr.7 de la res. 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

¹¹ V. lista anexa de delegaciones participantes.

¹² Los documentos pertinentes se hallan en el sitio web del CICR en la siguiente dirección: www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government, o en el sitio web del Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores en la dirección: www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/icrc.html.

¹³ Consejo de Delegados de 2013, resolución 8: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p1140.htm>.

32IC/15/19.2

Se entablaron debates y se difundió la iniciativa en diversas organizaciones internacionales y regionales, así como en círculos académicos y de la sociedad civil, en diferentes partes del mundo.

2. Propósito, naturaleza y alcance del informe final

El propósito del informe final es presentar una reseña del proceso de investigación, consulta y debate conducido por el CICR y por Suiza desde la aprobación de la resolución 1. El informe también:

1. destaca los principales elementos de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH que surgió en el transcurso de la iniciativa conjunta de Suiza y el CICR, cuyo principal componente sería una reunión regular de Estados, a la que se asignarían varias funciones y tareas;
2. refleja las cuestiones respecto de las cuales podría decirse que las opiniones de los Estados coincidieron;
3. refleja los temas respecto de los cuales las opiniones de los Estados se mantuvieron divergentes, e incluye las correspondientes opciones;
4. presenta las recomendaciones de los facilitadores con respecto a las cuestiones debatidas, tal como solicitó la XXXI Conferencia Internacional.

El proceso encomendado por la XXXI Conferencia Internacional y facilitado por el CICR y por Suiza fue de carácter consultivo y no una negociación. Por consiguiente, el informe final es responsabilidad de los facilitadores solamente y no pretende expresar las opiniones consensuadas de los Estados. Como se ha dicho, su finalidad es presentar los resultados de las investigaciones, las consultas y los debates con miras a mejorar y asegurar la eficacia de los mecanismos para el control del respeto del DIH. Como se establece en la resolución 1, las opciones y las recomendaciones que contiene el informe se someterán a la XXXII Conferencia Internacional para que pueda considerarlas y emprender la acción correspondiente. Conforme a los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Conferencia toma decisiones en forma de resoluciones.¹⁴

La finalidad del presente informe es resumir, a grandes rasgos, los debates mantenidos en el marco de la iniciativa de Suiza y del CICR desde sus comienzos. Si bien se lo puede leer como un texto autónomo, se lo ha redactado sabiendo que los miembros de la Conferencia Internacional podrán consultar los procedimientos de cada una de las reuniones (documentos de fondo y conclusiones de la presidencia, de cuya elaboración también son responsables solamente los facilitadores), en caso de que lo consideren necesario para su preparación.

Se alienta a los miembros de la Conferencia Internacional a examinar los documentos pertinentes a fin de comprender mejor la evolución del proceso de consultas en su conjunto y de apreciar la riqueza y la especificidad de los debates mantenidos.

3. Principios rectores del proceso de consultas

Como facilitadores, Suiza y el CICR se comprometieron plenamente a garantizar que su iniciativa conjunta en respuesta a la resolución 1 fuera conducida de forma transparente, inclusiva y abierta.

Además de la transparencia, la apertura y el carácter inclusivo, la iniciativa de Suiza se rigió por varios principios que los Estados formularon desde el inicio y que paulatinamente fueron precisando.

¹⁴ V. art. 10(5).

32IC/15/19.2

Se dejó en claro, una y otra vez, que esos principios deben servir como marco general para buscar posibles soluciones a los retos que plantea el fortalecimiento de los mecanismos para el control del respeto del DIH.

Se entendió entonces que los principios, enumerados a continuación, debían no solo orientar los debates mantenidos en el marco de la iniciativa de Suiza y del CICR, sino también sustentar los resultados del proceso de consultas que podría aceptar la XXXII Conferencia Internacional:

- la necesidad de que el mecanismo de control del cumplimiento del DIH sea eficaz;
- la importancia de evitar la politización;
- el hecho de que el proceso sea impulsado por los Estados y se base en el consenso, así como la necesidad de que las consultas se basen en los principios aplicables del derecho internacional;
- la necesidad de evitar toda duplicación con otros sistemas de control de cumplimiento del DIH;
- el requisito de tomar en consideración la cuestión de los recursos;
- la necesidad de hallar formas adecuadas de garantizar que estén incluidos todos los tipos de conflicto armado (tal como están definidos en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales; en este último caso, si procediera) y las partes en esos conflictos);
- la necesidad de que el proceso garantice universalidad, imparcialidad y no selectividad;
- la necesidad de que el proceso se base en el diálogo y la cooperación;
- el carácter voluntario del proceso de consultas (es decir que no es jurídicamente vinculante), así como de su eventual resultado.

La importancia de atenerse a estos principios rectores fue subrayada en repetidas ocasiones por los participantes en la cuarta reunión de Estados celebrada los días 23 y 24 de abril de 2015 y, en particular, en una declaración conjunta que varios Estados realizaron a tal efecto en esa ocasión.

Si bien todos los principios rectores tienen el mismo peso, conviene recordar que el proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR fue de carácter voluntario y que la participación de los Estados en un posible resultado, tal como se lo describe en este documento, también sería voluntaria. Desde el inicio de los debates, se observó una clara coincidencia de opiniones entre los Estados acerca de que todo esfuerzo tendiente a mejorar la eficacia de los mecanismos de control del cumplimiento del DIH no debería conllevar enmiendas de los Convenios de Ginebra de 1949, o la negociación de un nuevo tratado. Por ello, resulta evidente que todo sistema de control del cumplimiento del DIH que pudiera eventualmente acordarse será voluntario y no se basará en un tratado. Por ende, su funcionamiento y su desempeño dependerán del reconocimiento, por parte de los Estados, de que es imperioso alcanzar un mayor respeto del DIH, así como de su disposición a contribuir a lograrlo en forma conjunta y de conformidad con el compromiso que han contraído de respetar y hacer respetar los tratados de DIH pertinentes.

Recomendación

Los principios que guiaron el proceso de consultas deben continuar sirviendo como marco rector para el posible establecimiento de un nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH.

4. Reseña de las reuniones mantenidas en el marco del proceso de consultas

4.1. Primera reunión de Estados

La primera reunión de Estados informal sobre “Fortalecer el cumplimiento del derecho internacional humanitario” fue convocada en Ginebra el 13 de julio de 2012. Confirmó que existía una preocupación generalizada entre los Estados acerca de la falta de cumplimiento de las normas del DIH, así como un amplio consenso en torno a la necesidad de mantener un diálogo regular entre ellos sobre cuestiones de DIH y, en particular, sobre lograr un mayor respeto de ese conjunto de normas.

Luego de la primera reunión de Estados informal, Suiza y el CICR prosiguieron los debates y las consultas con varios Estados a través de reuniones bilaterales, así como en dos rondas de debates con un grupo de Estados en el que estaban representadas equitativamente las diferentes zonas geográficas, a fin de determinar cuáles eran las principales cuestiones para seguir adelante con el proceso.

Los debates y las consultas se centraron en un examen de los mecanismos existentes de control del cumplimiento del DIH y de las razones por las cuales no funcionaron; se analizó, además, si podría reactivarse alguno de ellos. Se hizo mención también a las enseñanzas que podrían obtenerse de otros organismos de derecho internacional a los fines de establecer un sistema eficaz de control del respeto del DIH. Por otro lado, se deliberó acerca de las funciones que ese sistema debería cumplir, independientemente de la estructura institucional que adopte. Un tema importante de debate fue el formato que debería darse al diálogo regular sobre el cumplimiento del DIH entre los Estados, dado que con frecuencia se señaló la falta de un foro adecuado para ello.¹⁵

4.2. Segunda reunión de Estados

Los días 17 y 18 de junio de 2013, se celebró en Ginebra una segunda reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario”, en el marco del proceso facilitado por Suiza y el CICR. La finalidad de la reunión fue presentar a todos los Estados una reseña de los debates y las consultas que se habían realizado a lo largo de los doce meses previos y obtener orientación sobre las cuestiones más importantes que habían surgido, así como sobre los posibles pasos siguientes.

La segunda reunión de Estados abordó:

- los mecanismos de cumplimiento del DIH existentes y sus deficiencias;
- las posibles funciones de un sistema de control del respeto del DIH;
- las posibles tareas y características de una Reunión de Estados.¹⁶

Mecanismos de control del respeto del DIH existentes

La segunda reunión de Estados reconoció que, a diferencia de la mayoría de las demás ramas del derecho internacional, los principales tratados de DIH disponen de un número limitado de mecanismos para garantizar el cumplimiento de sus normas.

¹⁵ V. documentos de fondo para esas dos rondas de debate en: www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2012-11-strenghtening-ihl-and-chairs-conclusions-meeting-states-november-2012.pdf y www.icrc.org/eng/assets/files/2013/2013-04-strenghtening-ihl-background-conclusions-meeting-states.pdf.

¹⁶ V. documento de fondo para la segunda reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”, junio de 2013, en: www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013.

32IC/15/19.2

Cabe recordar que se establecen tres mecanismos, *stricto sensu*, en los Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional I de 1977: el mecanismo de las Potencias protectoras; el procedimiento de encuesta y la Comisión Internacional de Encuesta.¹⁷ Se los incluye en tratados referidos a situaciones de conflictos armado internacional y están destinados solo a esos conflictos, pese a que la gran mayoría de los conflictos armados actuales no tiene carácter internacional. La devastación y el sufrimiento que causan los conflictos armados sin carácter internacional pueden comprobarse a diario, y los civiles suelen ser las víctimas principales de las violaciones del DIH cometidas tanto por los Estados como por actores no estatales.

Además de su alcance limitado, los mecanismos existentes para el control del cumplimiento del DIH se han utilizado en muy pocas ocasiones o directamente no se los ha utilizado. Las razones de ello probablemente residan en la forma en que fueron configurados, así como en la falta de un anclaje institucional adecuado. Los tres mecanismos se basan en el supuesto de que los Estados que participen en conflictos armados internacionales tendrán la voluntad y la capacidad de proponer a la otra parte, o de acordar con ésta, según corresponda, la instauración de uno de esos mecanismos. Este enfoque se basa en una expectativa que posiblemente no se cumpla en la actualidad y que tal vez esté relacionada con la época en que se definieron los respectivos mecanismos. Ninguna rama del derecho relativa a la protección de las personas y elaborada después de los Convenios de Ginebra se basa exclusivamente en los mecanismos configurados.

¹⁷El mecanismo de las Potencias protectoras está establecido en los artículos 8/8/8/9 comunes de los Convenios de Ginebra de 1949 y en el artículo 5 del Protocolo adicional I. Obliga a cada parte en conflicto a designar un Estado neutral, con la aprobación de la otra parte, para que salvaguarde sus intereses humanitarios, es decir para que efectúe un seguimiento del respeto del DIH. En la práctica, el sistema de las Potencia protectoras se ha utilizado en muy pocas ocasiones desde la Segunda Guerra Mundial. La última vez que se lo utilizó fue hace tres décadas, según la información de que se dispone. El procedimiento de encuesta formal fue dispuesto por primera vez en el Convenio de 1929 para mejorar la suerte de los heridos y los enfermos de los ejércitos en campaña (art. 30). Luego se lo repitió, con nuevos detalles, en los Convenios de Ginebra de 1949 (arts. 52/53/132/149 comunes). Conforme a este mecanismo, se debe iniciar una encuesta de toda presunta violación de los Convenios de Ginebra por pedido de una parte en conflicto. Ha habido muy pocos intentos de utilizar el procedimiento de encuesta desde que se aprobó el Convenio de 1929, y ninguno dio lugar a su puesta en marcha.

La *Comisión Internacional de Encuesta* se estableció en 1991 conforme al artículo 90 del Protocolo adicional I. Tiene competencia para investigar todo acto que presuntamente sea una infracción grave de los Convenios de Ginebra de 1949 o del Protocolo adicional I, y para facilitar, mediante sus buenos oficios, la recuperación de una actitud de respeto de esos instrumentos. La competencia de la Comisión es obligatoria si los Estados de que se trate son Partes en el Protocolo o han hecho una declaración formal de aceptación de esa competencia y uno de ellos solicita sus servicios. Las partes en un conflicto armado internacional también pueden utilizar los servicios de la Comisión en forma *ad hoc*. La Comisión no se ha utilizado hasta la fecha. Independientemente de ello, y a diferencia de los mecanismos de las Potencias protectoras y el procedimiento de encuesta, el potencial de la Comisión como herramienta para mejorar el respeto del DIH fue enfatizado por numerosos Estados en el marco del proceso de consultas conducido por Suiza y el CICR.

En la práctica, suele ser el CICR el que cumple una serie de funciones destinadas a lograr un mayor cumplimiento del DIH. Su mandato para hacerlo en conflictos armados internacionales está establecido en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo adicional I. La Institución también está facultada para ofrecer sus servicios a las partes en conflictos armados sin carácter internacional conforme al artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. La labor operacional del CICR, que consiste en prestar protección y asistencia a las personas afectadas por conflictos armados, está estrechamente vinculada con su método de trabajo, que se basa ante todo en la confidencialidad. La iniciativa de Suiza y el CICR no apunta a obstaculizar el papel del CICR o a duplicar las actividades que lleva adelante la Institución. Por el contrario, se buscaron sinergias cada vez que fue posible para articular la relación entre el trabajo del CICR, sobre todo en el ámbito jurídico, y un sistema eficaz para el control del respeto del DIH (v. más abajo). Por consiguiente, el papel y el cometido existentes del CICR no fueron objeto del proceso conjunto.

32IC/15/19.2

Además, los mecanismos de control del cumplimiento existentes carecen de relación con una estructura institucional más amplia. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son una excepción entre los tratados internacionales relativos a la protección de las personas en el sentido de que no disponen que los Estados deben reunirse con regularidad para debatir temas de interés común y cumplir otras funciones para mejorar el respeto del DIH. La ausencia de esa estructura implica que los tres mecanismos de control del cumplimiento del DIH carecen del apoyo institucional que posiblemente sea necesario para garantizar que se los utilice, facilitar el desempeño de sus funciones y contribuir a efectuar los seguimientos que corresponda.

Es importante destacar que el *propósito* de estos mecanismos no es ofrecer una plataforma regular para el diálogo y la cooperación entre los Estados sobre cuestiones de DIH y que no se los puede reconfigurar para cumplir esa función, que es central en el nuevo sistema de control cuyo establecimiento se está analizando.

Por estas y otras razones, la gran mayoría de los Estados opinó que, si bien los tres mecanismos individuales siguen estando disponibles para los Estados que deseen utilizarlos en las condiciones que definen los tratados de DIH pertinentes en situaciones de conflicto armado internacional, no pueden ser un sustituto de un marco para el diálogo regular entre los Estados sobre cuestiones de DIH. Lo que se está contemplando ahora es el establecimiento de ese marco regular.

Posibles funciones de un sistema de control del cumplimiento del DIH

La segunda reunión de Estados también analizó las posibles funciones que podría tener un sistema de control del cumplimiento del DIH. Esas funciones definidas con fines ilustrativos a partir de otros sistemas internacionales de control del cumplimiento se incluyeron en el documento de fondo preparado para la reunión, a fin de suscitar las reflexiones y las opiniones de los Estados. La lista incluyó las siguientes funciones:

- celebración de una Reunión de Estados regular;
- presentación de informes periódicos;
- encuesta;
- alerta temprana;
- llamamientos de urgencia;
- visitas a países;
- opiniones no vinculantes jurídicamente;
- buenos oficios;
- investigaciones solicitadas por los Estados;
- resolución de diferencias;
- examen de quejas.¹⁸

Hubo un amplio consenso acerca de que:

- la presentación de informes periódicos;
- los debates temáticos sobre cuestiones de DIH (función propuesta por varios Estados en la segunda reunión); y
- las encuestas,

¹⁸ V. documento de fondo para la segunda reunión de Estados sobre "Fortalecimiento del cumplimiento del DIH", junio de 2013, en: www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013.

32IC/15/19.2

deberían ser temas prioritarios en las futuras deliberaciones que se mantengan en el marco del proceso facilitado por Suiza y el CICR, y que los debates deberían apuntar a examinar los diferentes aspectos de estas funciones.

Posibles tareas y características de una Reunión de Estados

En la segunda reunión de Estados, quedó en claro que los Estados apoyaban en general el establecimiento de un foro para mantener un diálogo regular sobre el DIH, es decir una Reunión de Estados regular. Esa reunión será un foro para debatir cuestiones relativas al cumplimiento de las normas del DIH y también podría servir para fijar otros elementos de un sistema de control del respeto del DIH.

Se señalaron varios aspectos relativos a la Reunión de Estados que merecerían mayor consideración, por ejemplo: la periodicidad de las reuniones; los posibles medios para iniciar e institucionalizar las reuniones; y si se podría establecer un órgano, como una Mesa y/o una Secretaría, para preparar las reuniones y cumplir eventuales funciones administrativas y entre períodos de sesiones. Se mencionaron también otras cuestiones que habría que examinar: el método de selección de los temas de debate; los resultados de las reuniones; los medios por los cuales una reunión podría incluir el contacto con las organizaciones internacionales y los actores de la sociedad civil; y la cuestión de los recursos. Además, se observó que, dada la preponderancia de los conflictos armados sin carácter internacional, es preciso considerar con mayor atención los medios de abordar la cuestión del cumplimiento del DIH por las partes no estatales en conflictos armados.¹⁹

Sobre la base de los debates mantenidos en la segunda reunión de Estados, Suiza y el CICR se comprometieron a presentar, en debate y consulta permanente con los Estados, propuestas y opciones concretas, sobre todo en relación con:

- la forma y el contenido de un sistema de presentación de informes periódicos sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional;
- la forma, el contenido y los posibles resultados de los debates temáticos sobre cuestiones de DIH;
- las modalidades para proceder a las encuestas, incluidas maneras posibles de utilizar la Comisión Internacional de Encuesta;
- las características y las tareas de una Reunión de Estados.²⁰

Debates preparatorios luego de la segunda reunión de Estados

Con miras a definir las características de los posibles elementos mencionados de un sistema de control del respeto del DIH y en preparación de la tercera reunión de Estados, Suiza y el CICR condujeron dos debates preparatorios abiertos a todos los Estados, luego de la segunda reunión de Estados.

El primer debate preparatorio tuvo lugar los días 16 y 17 de diciembre de 2013.²¹ En esa ocasión, se hizo hincapié en la presentación de informes sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional y los debates temáticos sobre cuestiones de DIH. Además, se abordó a grandes rasgos el tema de las características y las tareas de una Reunión de Estados regular.

¹⁹ V. conclusiones de la presidencia de la segunda reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”, junio de 2013, en: www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-second-meeting-states-strengthening-compliance-ihl-june-2013.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ V. debate preparatorio sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”, diciembre de 2013, en: www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-ihl-preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-december.

El objetivo del siguiente debate preparatorio, celebrado los días 3 y 4 de abril de 2014,²² fue realizar un análisis más exhaustivo de diversos aspectos de la Reunión de Estados, y mantener un primer debate preliminar sobre una posible función de encuesta. También fue una oportunidad de volver a examinar algunas cuestiones relativas a la presentación de informes sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional y la función de los debates temáticos, que habían quedado pendientes de la reunión de diciembre de 2013.

4.3. Tercera reunión de Estados

La tercera reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario” en el marco del proceso facilitado por Suiza y el CICR tuvo lugar los días 30 de junio y 1 de julio de 2014 en Ginebra. Su objetivo fue repasar los principales temas examinados en los dos debates preparatorios con miras a aclarar y precisar las posiciones de los Estados sobre las cuestiones pendientes, incluida la eventual identificación de los aspectos en torno a los cuales las opiniones coincidían y aquellos que debían seguir siendo debatidos.

La tercera reunión de Estados abordó varias cuestiones, cuyos principales aspectos se resumen a continuación.

Temas generales

- *Reforma de los mecanismos existentes para el control del cumplimiento del DIH*

En la tercera reunión de Estados, se volvió a examinar la cuestión de la posible reforma de los mecanismos para el control del DIH existentes que ya se había analizado antes de la segunda reunión de Estados y durante ésta. Con pocas excepciones, se sostuvo en general que los actuales esfuerzos tendientes a identificar medios y formas de fortalecer el cumplimiento del DIH no deberían centrarse en cómo podrían reformarse los mecanismos, aparte de la Comisión Internacional de Encuesta. Se subrayó que esa visión no excluía un análisis de propuestas específicas sobre cómo fortalecer los mecanismos existentes y que los Estados podrían formular esas propuestas en cualquier momento, incluso como objeto de un debate temático en una futura Reunión de Estados.

- *Cuestiones fundacionales relativas al establecimiento de una Reunión de Estados*

Dado que, como ya se ha explicado, un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH no se establecerá mediante un instrumento jurídicamente vinculante, se planteó y analizó en la tercera reunión de Estados la cuestión del establecimiento de una Reunión de Estados como pilar de ese futuro sistema. Se enunciaron dos posiciones, y se consideró que era necesario mantener nuevos debates para que las opiniones de los Estados ganaran mayor claridad. No profundizaremos aquí sobre esta cuestión, dado que más adelante se la aborda con mayor exhaustividad.

Posibles elementos de un sistema de control del cumplimiento del DIH

En la tercera reunión de Estados, se abordaron varios aspectos relativos a los posibles elementos específicos de un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH, algunos de los cuales se mencionan a continuación. Unos pocos Estados no expresaron sus opiniones sobre las diferentes cuestiones que se sometieron a debate debido, sobre todo, a sus posiciones sobre alguno de los dos temas generales mencionados más arriba. Por consiguiente, el resumen que se ofrece a continuación no se propone reflejar su posición.

²² V. debate preparatorio sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH, abril de 2014, en: www.icrc.org/en/document/preparatory-discussion-strengthening-compliance-ihl-april-2014.

32IC/15/19.2○ *Presentación de informes periódicos sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional*

La tercera reunión de Estados confirmó que los Estados en general consideran que la función de presentación de informes es una herramienta importante para fortalecer el cumplimiento del DIH y que es un elemento esencial de todo futuro sistema de control del cumplimiento del DIH. Hubo un amplio consenso en torno a los fines de esa función de información; las cuestiones analizadas se refirieron, sobre todo, al posible tipo de informes periódicos y su seguimiento, y a cómo garantizar la eficacia general de un sistema de presentación de informes voluntarios.

○ *Debates temáticos sobre cuestiones de DIH*

La tercera reunión de Estados confirmó que todos los Estados están de acuerdo en que los debates temáticos sobre cuestiones de DIH serían una función importante de un nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH y en que se debería organizar sesiones específicas de la Reunión de Estados para mantenerlos.

○ *Reunión de Estados*

La tercera reunión de Estados confirmó que los Estados están de acuerdo en que una Reunión de Estados como pilar de un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH sería una herramienta útil para tal fin y que es necesario establecerla. Hubo amplia coincidencia en que los propósitos generales de la Reunión de Estados deberían ser:

- servir como foro para que los Estados debatan temas de interés común y cumplir funciones relativas a la aplicación y el cumplimiento del DIH con miras a fortalecer el respeto de ese conjunto de normas;
- servir como anclaje institucional para los demás elementos del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH.

En los debates se señaló que la futura Reunión de Estados debería ofrecer a los Estados un foro basado en el diálogo y la cooperación para examinar experiencias prácticas y retos relativos a la aplicación del DIH, facilitar la identificación de posibles necesidades en materia de construcción de capacidad por parte de los Estados y promover la cooperación internacional para abordarlas y el intercambio de mejores prácticas.

También se analizaron diversas cuestiones relativas a la estructura y los órganos de una futura Reunión de Estados y a otros aspectos.

Debate preparatorio luego de la tercera reunión de Estados

Estas cuestiones continuaron siendo objeto de análisis en el debate preparatorio que se celebró los días 1 y 2 de diciembre de 2014. Se abordaron los siguientes aspectos: la posible denominación de la futura Reunión de Estados; la estructura, las tareas y otros aspectos relacionados con los órganos de la Reunión de Estados; la periodicidad; los miembros; la participación de observadores (prestando especial atención a que todos los Estados puedan participar); las cuestiones fundacionales relativas al establecimiento, así como su relación con la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El debate preparatorio de diciembre de 2014 se destinó a aclarar las posiciones de los Estados respecto de esos temas con miras a concluir el proceso de consultas en la cuarta reunión de Estados.

4.4. Cuarta reunión de Estados

La cuarta y última reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario” en el marco del proceso facilitado por Suiza y el CICR se celebró los días 23 y 24 de abril de 2015 en Ginebra. Como se indica en el documento de fondo para la reunión, los debates se centraron en los siguientes aspectos:

- Los límites de un posible sistema de control del cumplimiento del DIH, con inclusión de:

32IC/15/19.2

- consideraciones generales sobre la Reunión de Estados como pilar del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH;
- informes sobre el cumplimiento del DIH a nivel nacional;
- debates temáticos sobre cuestiones de DIH.
- Las características principales de la Reunión de Estados, con inclusión de:
 - sesiones plenarias como órgano principal del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH;
 - participación en la Reunión de Estados;
 - la Presidencia y la Mesa de la Reunión de Estados;
 - la Secretaría de la Reunión de Estados;
 - apoyo de expertos;
 - recursos.
- Las cuestiones fundacionales relativas al establecimiento de la Reunión de Estados, con inclusión de:
 - formas y medios de establecer la Reunión de Estados;
 - relación con la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Próximos pasos.²³

El objeto general de la reunión fue definir los principales elementos de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH que había surgido en las consultas con los Estados. Otros objetivos específicos fueron: revisar los puntos respecto de los cuales podría decirse que había habido amplia coincidencia; identificar las cuestiones respecto de las cuales seguía habiendo opiniones divergentes; analizar los temas que merecerían un debate adicional en la reunión (de modo de permitir que los facilitadores conocieran mejor las opiniones de los Estados para preparar el informe final); y procurar determinar temas específicos que necesitarán mayor análisis sobre la base de la resolución correspondiente de la XXXII Conferencia Internacional

Las secciones siguientes de este informe tienen la finalidad de reflejar los debates mantenidos en la cuarta reunión de Estados, junto con las opciones que se propusieron en esa misma reunión.²⁴ Para evitar duplicaciones, no se incluye aquí un resumen de las deliberaciones mantenidas en la cuarta reunión.

5. Elementos de un sistema de control del cumplimiento del DIH

En la primera reunión de Estados que se celebró en el marco del proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR, se confirmó la preocupación general de los Estados acerca del incumplimiento del DIH y se comprobó que había un amplio acuerdo en cuanto a la utilidad de un diálogo regular entre ellos sobre cuestiones de DIH y, en particular, sobre la necesidad de mejorar el respeto de ese derecho. La noción de que ese diálogo regular debería mantenerse en un foro especial, es decir una Reunión de Estados (v. más abajo consideraciones sobre su denominación) se ha reiterado en numerosas ocasiones desde entonces en el marco de las consultas. En esta sección, se describen los elementos, las características y las modalidades de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH²⁵ que ha recibido amplio apoyo en los debates y se da cuenta de otras propuestas y opciones que se presentaron.

²³ V. documento de fondo para la cuarta reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”, abril de 2015, en: www.icrc.org/en/document/fourth-meeting-all-states-geneva-23-24-april-2015.

²⁴ V. conclusiones de la presidencia de la cuarta reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del DIH”, abril de 2015, en: www.icrc.org/en/document/fourth-meeting-all-states-geneva-23-24-april-2015.

²⁵ La finalidad del mecanismo para el control del cumplimiento del DIH debatido en el marco del proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR es fortalecer el respeto del DIH. En este contexto, el término

5.1. Aspectos generales de la Reunión de Estados

El proceso para lograr un mayor respeto del DIH es multifacético. Requiere la adopción de medidas adecuadas por parte de diversos actores en los planos nacional, regional e internacional a fin de lograr que ese conjunto de normas sea conocido, comprendido y respetado. En ese contexto, es importante recordar que los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977 y de 2005 son una excepción entre los tratados internacionales, puesto que no prevén una instancia para que los Estados se reúnan con regularidad para intercambiar información y opiniones sobre las formas de lograr un mayor cumplimiento de ese derecho.

Si bien en los foros políticos internacionales y en los órganos especializados en el control de la aplicación de otras ramas del derecho internacional, se hace referencia al DIH en forma cada vez más frecuente, esa atención es esporádica y, por ende, insuficiente. En general, el DIH se vuelve un tema de interés ante una emergencia real o percibida, y las consideraciones políticas suelen prevalecer sobre la necesidad de evaluar desde una perspectiva especializada el contenido específico y la aplicación de ese conjunto de normas. Por ello, hubo consenso en el proceso de consultas acerca de la necesidad de abordar esa laguna institucional.

Los debates confirmaron en gran medida que se debe establecer una Reunión de Estados regular, como componente central de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH. Como se ha mencionado, esa reunión debería:

- servir como foro específico para que los Estados examinen cuestiones de DIH de interés común, sobre la base del diálogo y la cooperación;
- cumplir sus funciones²⁶ relativas a la aplicación del DIH, con miras a fortalecer el respeto de sus normas; y
- ofrecer un anclaje institucional para los demás elementos del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH.

La futura Reunión de Estados no estaría facultada para elaborar nueva normativa ni adoptar enmiendas de los tratados de DIH correspondientes, sino que más bien se centraría en lograr una mejor comprensión y aplicación del DIH. En particular, se subrayó que la labor de la Reunión de Estados debería permitir a los Estados:

- examinar experiencias prácticas sobre aplicación del DIH;
- examinar retos relativos a la implementación del DIH;
- intercambiar mejores prácticas;
- detectar necesidades en materia de construcción de capacidad y propiciar la cooperación internacional para satisfacer esas necesidades con el consentimiento de los Estados de que se trate.

Con respecto a las posibles funciones de control del cumplimiento, la mayoría de los Estados sostuvo que la Reunión de Estados debería encargarse de un sistema de información sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional (v. sección 5.2.1.) y de la función de debates temáticos sobre cuestiones de DIH (v. sección 5.2.2.). Con el tiempo, podrían añadirse otras funciones si hubiera acuerdo al respecto entre los Estados participantes (v. sección 5.2.4.).

“cumplimiento” hace referencia al respeto de todas las obligaciones pertinentes en virtud del DIH. El término “sistema” se ha utilizado para subrayar la interrelación y la cohesión de los diferentes elementos que formarán el nuevo sistema: la reunión de Estados y las tareas que cumplirá, así como las posibles funciones de control del cumplimiento que podrían estarle asociadas.

²⁶ El término “funciones” hace referencia a las tareas que los Estados podrían asignar, eventualmente, a la reunión de Estados.

Desde que comenzó el proceso de consultas, las opiniones coincidieron en que el ámbito de la Reunión de Estados (y, por lo tanto, de sus funciones) debería centrarse en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales (para los Estados Partes en estos últimos). Esto significa, entre otras cosas, que el sistema debería limitarse a las situaciones en las que se aplica ese ordenamiento del derecho internacional,²⁷ excluidas las circunstancias que no correspondan a la definición de conflicto armado establecida en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales. Quedan abarcados los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales, conforme a los principios rectores del proceso.²⁸

El ámbito de la Reunión de Estados como ha sido descrito es el resultado de la idea de que el posible sistema de control del cumplimiento del DIH debería apuntar a llenar la laguna mencionada y no duplicar la labor de otros marcos de control. En otras palabras, no afectará los papeles y las competencias de las reuniones o conferencias de Estados Partes en tratados específicos de pertinencia para el DIH.²⁹ Análogamente, no debería abordar en forma específica los tratados que establecen mecanismos para determinar la responsabilidad penal individual, como la Corte Penal Internacional, que adicionalmente tiene su propia Asamblea de Estados Partes.

Las consultas confirmaron que los Estados que no son Partes en los Protocolos adicionales deberían poder referirse a ellos si así lo desearan. La misma opinión se expresó en relación con otras fuentes del DIH, incluidas las normas de carácter consuetudinario: los Estados que así lo deseen deberían sentirse libres de hacer referencia a ellas en la Reunión de Estados, como en los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH o en los debates temáticos sobre cuestiones de DIH. Ello se debe a que ahora se considera que algunos de los tratados de DIH más antiguos, como las Convenciones de La Haya de 1907, reflejan el DIH consuetudinario.³⁰

Asimismo, las delegaciones coincidieron, y lo reiteraron en forma permanente, en que la concepción de la Reunión de Estados debería basarse en los principios rectores mencionados

²⁷ Existen medidas que los Estados deberían tomar en tiempo de paz cuya finalidad es crear un entorno propicio al respeto del DIH, como difusión del DIH, entrenamiento de las fuerzas armadas y adopción de legislación nacional para incorporar e implementar los tratados de DIH, cuando corresponda. También hay obligaciones que persisten más allá de los conflictos armados y que cesan solo cuando su función protectora deja de ser necesaria, como la aplicación del III Convenio de Ginebra hasta la liberación final de un prisionero de guerra.

²⁸ Un Estado opinó que el nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH solo debería ocuparse de los conflictos armados internacionales.

²⁹ Como la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción; la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción; la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; la Convención sobre Municiones en Racimo; y la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

³⁰ El DIH consuetudinario es importante en los casos en que un Estado puede no ser Parte en un tratado de DIH, como el Protocolo adicional I. Por ejemplo, este Protocolo establece normas sobre conducción de las hostilidades, incluido el principio de distinción (es decir, la obligación de las partes en un conflicto armado de distinguir entre civiles y combatientes y entre bienes de carácter civil y objetivos militares). Se considera, en general, que estas obligaciones convencionales reflejan el DIH consuetudinario. Sin embargo, si un Estado no es Parte en el Protocolo y si el DIH consuetudinario es excluido de los informes, el examen de la implementación de las obligaciones que imponen esas normas fundamentales podría quedar fuera del contenido de los informes o de los debates temáticos. El DIH consuetudinario también es una fuente de obligaciones jurídicas en conflictos armados no internacionales, para los cuales las normas convencionales de DIH están mucho menos desarrolladas. En resumen, la inclusión voluntaria del DIH en el ámbito de la reunión de Estados y sus atribuciones debería permitir encapsular todo el espectro de obligaciones de DIH y así contar con un sistema presumiblemente más eficaz.

32IC/15/19.2

más arriba, incluidos, aunque sin limitarse a éstos, su carácter voluntario e impulsado por los Estados, y la necesidad de evitar toda politización.

También se subrayó en varias ocasiones que la estructura institucional de la Reunión de Estados debería ser lo más “austera” y eficaz posible, y limitarse a lo necesario (tanto a nivel logístico como de procedimientos) para el cumplimiento efectivo de sus funciones y sus tareas.

Cabe observar que varios Estados cuestionaron la necesidad de establecer una Reunión de Estados. Por lo tanto, los debates mantenidos en la cuarta reunión de Estados fueron una oportunidad de reiterar las opiniones expresadas previamente y de presentar nuevas propuestas. En ese contexto, en la cuarta reunión de Estados se propuso una opción alternativa específica a la reunión de Estados. Podría consistir en la presentación de informes confidenciales al CICR (v. más abajo).

En primer lugar, se sostuvo que las opiniones relativas a la estructura de la Reunión de Estados, sus funciones y sus características no podían expresarse antes de que se tomara una decisión sobre *su método de establecimiento*. Esta cuestión se aborda en la sección 7.1.

En segundo lugar, se consideró que no se había examinado suficientemente la forma de reconfigurar los *mecanismos de DIH existentes*. Cabe observar que este tema fue abordado en numerosas ocasiones en el proceso de consultas;³¹ los Estados también fueron invitados a presentar propuestas concretas al respecto, pero los facilitadores no recibieron ninguna.³² Es preciso reiterar que el proceso de consultas no puede ni debe afectar el funcionamiento de los mecanismos de control del cumplimiento del DIH existentes (dos de los cuales son de encuesta)³³, en caso de que los Estados deseen recurrir a ellos en el futuro. Además, la función de los actuales mecanismos individuales no es servir (tampoco podrían hacerlo) como *plataforma para un diálogo regular entre los Estados* sobre cuestiones de DIH, que es la principal finalidad deseada de una posible Reunión de Estados.

En tercer lugar, se reiteró que deberían examinarse las oportunidades ofrecidas por la resolución de la Asamblea General de la ONU sobre el estado de los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 y relativos a la protección de las víctimas de conflictos armados, como mecanismo existente. Esta solución solicita al secretario general de la ONU que presente informes cada dos años sobre el estado de los Protocolos adicionales y sobre las medidas para fortalecer el régimen existente de DIH, con respecto a su difusión y a su aplicación cabal a nivel nacional.³⁴ Sin embargo, la Sexta Comisión (Jurídica) de la Asamblea General de la ONU no es un foro específico de DIH del tipo que se prevé establecer, dado que su mandato no se centra específicamente en el DIH. Además, la resolución no prevé un diálogo regular entre los Estados sobre cuestiones de DIH, sino que sirve como vehículo para la provisión de información técnica.

En cuarto lugar, se pidió en la reunión de Estados final que se examinaran *enfoques regionales* de los debates sobre cuestiones de DIH. Se mencionó como ejemplo la labor del CICR como facilitador de reuniones regionales sobre aplicación del DIH, ya que en esos encuentros se ha logrado evitar la politización. El CICR confirmó que esa propuesta ya se ha

³¹ V. documento de fondo y conclusiones de la presidencia de las reuniones mantenidas en el marco del proceso de consultas en: <https://www.icrc.org/en/document/strengthening-compliance-international-humanitarian-law-ihl-work-icrc-and-swiss-government>.

³² Las únicas propuestas para reformar los mecanismos existentes se hicieron en relación con la Comisión Internacional de Encuesta. Algunas de esas propuestas fueron establecer un nexo entre esa Comisión y la futura reunión de Estados para sensibilizar a los Estados sobre sus servicios y obtener mayor confianza en el mecanismo.

³³ El procedimiento de encuesta y la Comisión Internacional de Encuesta.

³⁴ El informe del secretario general de la ONU se basa en información provista por los Estados Miembros de la ONU y por el CICR, v. párr. 14 de la resolución 69/120 de la Asamblea General de la ONU.

32IC/15/19.2

puesto en práctica y que la Institución está decidida a seguir realizando esa actividad. Si bien este tipo de esfuerzos es sumamente valioso, no puede dejar de subrayarse que es necesario preservar el carácter universal del DIH. En tal contexto, se considera que la Reunión de Estados regular sería excepcionalmente útil.

Por último, se expresó una preocupación en la cuarta reunión de Estados con respecto a la capacidad de la futura Reunión de Estados de funcionar ateniéndose a los principios rectores mencionados. Se sugirió que, en lugar de la opción de establecer una Reunión de Estados, se examinara un sistema de presentación voluntaria de informes confidenciales al CICR sobre la respectiva aplicación del DIH, como *segunda opción*, tal como se mencionó. En esa propuesta, el CICR, de conformidad con su método de trabajo y su cometido, examinaría los informes confidenciales y haría recomendaciones confidenciales a los Estados de que se trate. Los expertos del CICR podrían identificar retos comunes y mejores prácticas sobre la base de los informes confidenciales y, si correspondiera, proponer un debate temático sobre una cuestión en particular a la Conferencia Internacional.

Se debe recordar que el diálogo confidencial y bilateral con los Estados y las partes no estatales en conflictos armados, destinado a lograr un mayor respeto del DIH, ya es un aspecto importante de la labor operacional y jurídica del CICR, que continuará.

El proceso de consultas demostró que muchos Estados ven la necesidad de adoptar no un mecanismo bidireccional, sino más bien un foro (a través del establecimiento de una reunión regular) para el diálogo y la cooperación sobre cuestiones de DIH *entre* los Estados. Como se ha observado, el DIH es una rama excepcional del derecho internacional en la medida en que no prevé un foro para el intercambio entre los Estados que permita concienciar sobre sus normas y difundir su conocimiento. En ese foro, los Estados también podrían examinar cuestiones relativas a su aplicación y, de ese modo, obtener las competencias y la identificación con la temática necesarias. Los principios rectores del proceso fueron elaborados por los Estados justamente para permitirles trabajar en el nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH de forma propicia para la construcción de confianza en pos del objetivo común de mejorar el respeto del DIH. La adhesión de los Estados a los principios rectores, que son de su responsabilidad, debería permitirles lograrlo.

Se considera que no existe en la actualidad un diálogo regular entre los Estados sobre cuestiones de DIH y, en particular, un foro específico para examinar formas de mejorar el respeto de ese derecho. Como resultado de las consultas mantenidas, en las cuales una amplia mayoría de los Estados reconoció la necesidad de mantener intercambios regulares sobre DIH, se presenta una oportunidad histórica de crear esa plataforma, y se la debería aprovechar.

Recomendación

Se debería establecer una Reunión de Estados que sirva como foro específico para el diálogo y la cooperación sobre cuestiones de DIH, de conformidad con los principios rectores enunciados. Debería ser el componente central de un posible nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH. Las consideraciones sobre los fines generales y específicos, las funciones y el ámbito de la Reunión de Estados, tal como se los describió más arriba, deberían guiar su establecimiento.

5.2. Funciones de la Reunión de Estados**5.2.1. Presentación de informes sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional**

La función de presentar informes en forma periódica es una característica común de los marcos de aplicación establecidos por otros ordenamientos del derecho internacional. Ello no

32IC/15/19.2

sería resultado de la causalidad o de una falta de imaginación, sino del hecho de que la presentación de informes nacionales cumple fines únicos.

Prácticamente en todas las reuniones celebradas en el marco del proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR, se examinó la función de presentación de informes periódicos. Los debates comenzaron con una reseña de la presentación de informes tal como se realiza en otros foros internacionales. Luego se centraron, con cierto grado de detalle, en las posibles modalidades de presentación de informes sobre el DIH. Se presentaron y examinaron varias opciones en el transcurso de las deliberaciones.

En este informe no se da cuenta de la especificidad de esos debates. A continuación se enumeran los aspectos generales relativos a la presentación de informes respecto de los cuales podría decirse que coincidieron las opiniones de la amplia mayoría de los Estados que se manifestaron sobre la materia. En la segunda parte, se ofrece una reseña de los debates que se mantuvieron en la última reunión de Estados sobre los tipos de informes nacionales y su posible seguimiento, entre otras cuestiones. No hubo consenso respecto de estos temas, por lo que se expresó que los debates deberían proseguir en la Reunión de Estados regular, cuando esté establecida.

En tal contexto, cabe señalar que un reducido número de Estados no se mostró a favor de la función de presentación de informes como tal, u opinó que la presentación de informes debería ser puntual y no periódica.

i. Aspectos generales

- La función de presentación de informes es una herramienta importante para fortalecer el respeto del DIH y, por lo tanto, es un componente esencial de todo futuro sistema de control del cumplimiento del DIH.
- La presentación de informes periódicos permite a los Estados abordar cuestiones de DIH en forma sistemática, lo que contribuye al cumplimiento cabal de los fines de la Reunión de Estados. La presentación de informes:
 - ofrece a los Estados la oportunidad de autoevaluarse en el proceso de preparación de un informe nacional, ya que los Estados deben recoger, compilar y analizar su legislación y su práctica internas;³⁵ y
 - establece una base de información necesaria sobre el estado de la aplicación del DIH en varias partes del mundo; de ese modo, se podrá identificar experiencias y retos comunes respecto de la observancia del DIH, intercambiar mejores prácticas y detectar necesidades de los Estados en materia de construcción de capacidad y responder a ellas.
- Se debería asociar una función de presentación de informes a la Reunión de Estados, que debería servir para fundamentar la selección de temas para los debates sobre cuestiones de DIH.
- La función de presentación de informes debería centrarse en las obligaciones que tienen los Estados en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949, ratificados universalmente, y de sus tres Protocolos adicionales (de 1977 y de 2005), para los Estados que son Partes

³⁵ Cabe señalar que los artículos 48, 49, 128 y 145 de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, respectivamente, y el artículo 84 del Protocolo adicional I disponen que los Estados Partes deberán comunicarse entre ellos no solo las traducciones oficiales de esos tratados, sino también “las leyes y los reglamentos que tal vez hayan adoptado para garantizar su aplicación”.

32IC/15/19.2

en este último caso. Los Estados que no son Partes en los Protocolos podrían informar sobre temas específicos contemplados en los Protocolos, si así lo desearan.

- Los Estados tienen plena libertad para referirse a otras fuentes del DIH en sus informes, si así lo desearan.
- La presentación de informes no exigiría una revisión artículo por artículo de los tratados de DIH pertinentes, y el sistema para presentarlos no sería engorroso.
- Si bien los participantes deberán seguir debatiendo las cuestiones de formato, se sostuvo que los informes podrían prepararse sobre la base de directrices o plantillas que no sean excesivamente prescriptivas y que los Estados puedan emplear a voluntad.
- La función de presentación de informes debería atenerse a los principios rectores enunciados más arriba, incluido su carácter voluntario, y debe concebirse de modo tal de cumplir el propósito de fortalecer el respeto del DIH.
- Es preciso establecer procedimientos de seguimiento adecuados a fin de que la presentación de informes contribuya a fortalecer el respeto del DIH. Esos procedimientos deberían evitar la individualización, la contextualización y la politización, conforme a los principios rectores.

Recomendación

La función de presentación de informes periódicos es una herramienta importante para fortalecer el respeto del DIH y debería ser un componente esencial de una Reunión de Estados regular. Los aspectos generales descritos más arriba deberían servir para determinar las características específicas de la función de presentación de informes.

ii. Tipos de informes sobre cumplimiento del DIH a nivel nacional

A continuación, se presenta un resumen de las posiciones actuales sobre los tipos de informes nacionales sobre cumplimiento del DIH a las que se llegó luego de examinar diferentes opciones a lo largo del proceso de consultas.

Informe básico

La mayoría de los Estados reconoce la utilidad de la presentación por los Estados de lo que se ha llamado “informe básico”.

En ese documento, los Estados describirían cómo han implementado el DIH en su sistema jurídico interno y en sus fuerzas armadas. El informe incluiría, por ejemplo, información sobre difusión de los tratados de DIH aplicables, instrucción civil y militar en DIH, legislación interna pertinente para implementar el DIH, designación de asesores jurídicos en las fuerzas armadas, procedimientos para investigar presuntas violaciones del DIH, etc. Los informes básicos también permitirían que los Estados identificaran los desafíos relativos a la implementación del DIH, las mejores prácticas, las enseñanzas obtenidas y las necesidades en materia de fortalecimiento de capacidad, según corresponda.

En otras palabras, el informe básico serviría principalmente como documento de “referencia”. La información provista sería actualizada en forma periódica, a fin de garantizar su pertinencia como información básica. Se sugirió que las actualizaciones se hicieran cada cuatro o cinco años.

Informes subsiguientes

Sobre la base de los intercambios de opiniones mantenidos, parecería que la mayoría de los Estados también reconoce la utilidad de la presentación de informes subsiguientes breves y sencillos, que podrían presentarse a intervalos más cortos. Se sugirió un plazo de dos años.

Se analizaron tres tipos de informes subsiguientes, en función de su contenido.

- Según el primer modelo, los informes subsiguientes, llamados “informes de desarrollos actuales”, se centrarían en los desarrollos más recientes de la práctica de un Estado e incluirían, por ejemplo, la jurisprudencia nueva de los tribunales nacionales o posiciones gubernamentales pertinentes, así como cuestiones específicas que se hayan planteado en la implementación del DIH, incluidos los retos que se afrontaron y/o resolvieron.
- Según el segundo modelo, los informes subsiguientes, llamados “informes temáticos”, abordarían un tema de modo de fomentar el debate sobre cuestiones de implementación del DIH contemporáneas de forma específica. Este enfoque permitiría abordar temas diversos y contribuiría a que la labor de la Reunión de Estados sea pertinente por lo que respecta a la necesidad de ayudar a mejorar el respeto del DIH en el terreno.
- También se propuso una combinación de los dos modelos descritos, que aprovecharía sus ventajas respectivas, la cual obtuvo un apoyo significativo. Este tercer modelo, llamado “híbrido”, se basaría en informes subsiguientes que abordarían un tema principal, es decir que describirían la implementación por los Estados de un grupo específico de obligaciones de DIH en un formato sencillo. En una sección separada, que sería una característica regular de los informes subsiguientes, los Estados podrían informar sobre los desarrollos

32IC/15/19.2

actuales en la práctica estatal, incluidos los retos que hayan afrontado y/o resuelto, tal como se señala más arriba. Este modelo se denominó “informes sobre temas actuales”.

Se sostiene que, a los fines de fortalecer el cumplimiento del DIH, lo más apropiado sería una combinación del informe básico con informes subsiguientes sobre temas actuales.³⁶

Recomendación

La función de presentación de informes periódicos debería abarcar informes básicos y subsiguientes. La decisión sobre el tipo de informes la tomaría la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

iii. Seguimiento de los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH

A continuación se presenta un resumen de las posiciones relativas al seguimiento de los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH a las que se llegó luego de examinar las diferentes opciones en el transcurso del proceso de consultas. Se basa en dos puntos de carácter general que se repitieron una y otra vez en dicho proceso. En primer lugar, los informes nacionales sobre DIH no deberían caer en un “agujero negro”. En segundo lugar, los procedimientos de seguimiento deben definirse de modo tal de considerar los principios rectores enunciados más arriba. Por consiguiente, tal como se subrayó constantemente, el seguimiento no debería consistir en un examen individual de los informes de los Estados y no debe ser contextualizado ni politizado (en adelante, los “tres criterios”).

En opinión de la mayoría de los Estados que participaron en el análisis de esta cuestión, la Reunión de Estados debería poder analizar los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH de forma no individual, no contextual y no politizada. Para ello, se debería elaborar un único documento de seguimiento, basado en los informes nacionales y respetando los tres criterios, para que se lo considere en una parte específica de las sesiones plenarias de la Reunión de Estados. Algunos Estados opinaron que era prematuro analizar los detalles del procedimiento de seguimiento, pues aún no se habían acordado los tipos de informes nacionales sobre cumplimiento del DIH.

En cuanto al documento de seguimiento único, un reducido número de delegaciones prefirió una compilación no analítica de las principales cuestiones planteadas en los informes nacionales, de modo de reflejar exclusivamente la información y el idioma de cada informe. Un segundo grupo de Estados sostuvo que el documento de seguimiento único también debería identificar, en forma general, las mejores prácticas, los retos comunes y las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad, pero sin formular recomendaciones. Un tercer grupo de Estados opinó que el mencionado documento debería incluir, además de los elementos descritos, recomendaciones para mejorar el cumplimiento del DIH.

Se sostuvo que se podría intentar conjugar las diferentes opiniones sobre un documento de seguimiento único, tomando en consideración los dos tipos de informes nacionales sobre DIH (básico y subsiguientes), descritos más arriba.³⁷

³⁶ En el proceso de consultas también surgieron otras cuestiones, como la publicidad de los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH. Se las aborda en los documentos de fondo correspondientes.

³⁷ Se sugirió lo siguiente:

Los informes básicos sobre DIH que presentarían los Estados a intervalos más largos podrían ser incluidos en un único documento técnico de seguimiento, que también permitiría identificar, en general, las buenas prácticas, los retos comunes y las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad, sin formular recomendaciones (por supuesto, se elaboraría respetando los tres criterios). Se mantendrían así los fines y el contenido de los informes nacionales básicos descritos más arriba

32IC/15/19.2

En cuanto al resultado del debate de la Reunión de Estados sobre los documentos de seguimiento únicos, las consultas confirmaron que la mayoría de los Estados opina que sería apropiado contar con un texto final, de la forma que se decida. Hubo un amplio acuerdo acerca de que no debería tratarse de un texto negociado, sino más de bien de un resumen o conclusiones de la presidencia. Por el momento, no ha prevalecido ninguna posición respecto de si el texto final también debería subrayar las mejores prácticas y los retos comunes y formular recomendaciones para fortalecer el cumplimiento del DIH, de conformidad con los tres criterios.

Un número bastante reducido de Estados expresó dudas respecto de si sería útil realizar el seguimiento de los informes nacionales sobre DIH, incluso a través de un único documento. En su opinión, los Estados deberían tener la oportunidad de presentar brevemente su informe nacional en un segmento específico de las sesiones plenarias de la Reunión de Estados, con miras a estimular solo los intercambios informales sobre experiencias mutas, haciendo especial hincapié en el fortalecimiento de capacidad.

Se considera que la preparación de documentos de seguimiento únicos, sobre la base de los informes nacionales básicos y subsiguientes, tal como se los describió más arriba, sería lo más apropiado para fortalecer el cumplimiento del DIH. La Reunión de Estados debería analizar los documentos únicos, y el debate debería reflejarse, como mínimo, en el resumen o las conclusiones de la presidencia.

Recomendación

El debate sobre las modalidades de seguimiento de los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH debería zanjarlo la Reunión de Estados, cuando esté establecida. Los principios rectores del proceso, en particular la necesidad de que el sistema de control del cumplimiento del DIH sea eficaz y los “tres criterios” (no individual, no contextual, no politizado), deberían guiar la definición de las modalidades de seguimiento.

5.2.2. Debates temáticos sobre cuestiones de DIH

Como ya se ha mencionado, en la segunda reunión de Estados, que tuvo lugar los días 17 y 18 de junio de 2013, se destacó la utilidad de que la futura Reunión de Estados mantenga debates temáticos sobre DIH. Esta función obtuvo amplio apoyo entre los Estados en el proceso de consultas; ninguno de los Estados que participaron en el debate manifestó reticencias con respecto a su inclusión en los elementos de un posible sistema de control del cumplimiento del DIH.

A continuación, se reseñan los aspectos generales relativos a la función de debates temáticos respecto de los cuales puede decirse que coincidieron las opiniones de una amplia mayoría de Estados. En las partes siguientes, se mencionan algunas cuestiones relativas a las modalidades de los debates temáticos que también se examinaron y que, según se consideró, debería seguir analizando la Reunión de Estados cuando esté establecida.

(implementación del DIH en la legislación nacional y en las fuerzas armadas) y el plazo de tiempo más largo para su presentación, por ejemplo, cada cinco años.

Los informes nacionales subsiguientes que presentarían los Estados a intervalos más cortos también podrían servir como base para preparar un único documento de seguimiento (independientemente del modelo particular que se adopte). Ese documento único identificaría, en general, las buenas prácticas, los retos comunes y las necesidades en materia de fortalecimiento de capacidad, e incluiría recomendaciones para mejorar el cumplimiento del DIH. Por supuesto, el documento también se elaboraría respetando los tres criterios. Se mantendrían así los fines, el contenido y la menor longitud de los informes nacionales subsiguientes, así como el plazo más breve para su presentación, por ejemplo, cada dos años.

i. Aspectos generales

- Una parte específica de las sesiones plenarias de la Reunión de Estados debería dedicarse a debates temáticos sobre cuestiones de DIH.
- Los debates temáticos servirían para:
 - informar mejor a los Estados sobre cuestiones actuales o emergentes de DIH;
 - favorecer una mejor comprensión mutua de las posiciones de los Estados, desde el punto de vista jurídico y de la doctrina, sobre cuestiones de DIH emergentes;
 - ofrecer una oportunidad para intercambiar opiniones sobre cuestiones clave en materia de derecho, práctica y doctrina;
 - fomentar una mejor comprensión del DIH y de las medidas prácticas adoptadas por los Estados para implementarlo;
 - fortalecer las redes existentes al reunir a expertos en DIH de diferentes Estados; y
 - tener otros efectos secundarios positivos.
- La finalidad de los debates temáticos no debería ser efectuar codificaciones jurídicas ni elaborar normas vinculantes, sino más bien centrarse en una mejor comprensión y aplicación del DIH.
- Se deberían establecer nexos con el sistema de presentación de informes nacionales sobre cumplimiento del DIH, incluida la identificación de temas de interés común.
- El formato de los debates temáticos debería respetar el carácter no politizado, no selectivo, voluntario e interactivo de las deliberaciones.
- Se deberían establecer criterios sobre la selección de temas para los debates temáticos. Entre ellos deberían figurar, como mínimo, los siguientes:
 - los temas no deberían ser solo de interés teórico, sino relacionarse también con problemas concretos observados en la implementación del DIH con miras a mejorar la situación de las personas afectadas por conflictos armados;
 - los temas deberían ser oportunos;
 - los temas deberían ser pertinentes para un número suficiente de Estados, a fin de obtener su amplia participación en los debates.

Recomendación

La función de los debates temáticos sobre cuestiones de DIH es una herramienta importante para mejorar el respeto del DIH y debería ser un componente esencial de una Reunión de Estados regular. Los aspectos generales señalados deberían guiar la definición específica de la función de los debates temáticos.

ii. Modalidades de los debates temáticos sobre cuestiones de DIH

En opinión de la mayoría de los Estados, sería útil hacer circular un documento de fondo antes del debate temático, así como organizar presentaciones de expertos sobre el tema de que se trate. Un número muy reducido de Estados dudó acerca de la utilidad del aporte de los expertos.

En cuanto a las entidades que podrían proponer temas para un debate temático, se confirmó ampliamente que deberían ser, entre otras: los Estados participantes en la Reunión de Estados, su Mesa, el CICR y la Conferencia Internacional.

32IC/15/19.2

Surgieron tres grandes posiciones en relación con el procedimiento para seleccionar los temas de los debates temáticos. Según una de ellas, los temas solo deberían ser adoptados por la Conferencia Internacional. Según la segunda posición, los temas deberían ser identificados por la Mesa de la Reunión de Estados sobre la base de consultas previas a todos los Estados o a grupos regionales, a fin de garantizar que sean aceptables para un número suficiente de Estados. Según la tercera posición, la sesión plenaria de la Reunión de Estados debería poder seleccionar los temas para el debate, ya sea por decisión de la mayoría o por consenso. La mayoría de los Estados de este último grupo coincidió en que la decisión debería basarse en una recomendación previa de la Mesa a fin de asegurar el amplio apoyo de los Estados.

Las consultas confirmaron que la mayoría de los Estados considera que sería útil elaborar un documento final de cada debate temático y que, como mínimo, se debería preparar y difundir públicamente informes objetivos de los debates. Se estuvo de acuerdo en que el formato preciso de los informes podría decidirse cuando se hayan establecido las modalidades de los debates temáticos.

Se considera que el aporte de los expertos, mencionado más arriba, sería útil para asegurar la inclusión de diversas opiniones pertinentes sobre el tema del debate. La elaboración de un documento final de un debate temático sería lo más apropiado a los fines de fortalecer el cumplimiento del DIH y, como mínimo, se debería elaborar y difundir públicamente un informe objetivo sobre los debates. Tal como se confirmó en las consultas, se debe seguir analizando el proceso de selección de los temas para los debates.

Recomendación

Las modalidades de los debates temáticos sobre DIH deberían ser definidas por la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

5.2.3. Apoyo para las funciones de presentación de informes periódicos y debates temáticos

Como puede deducirse de las secciones anteriores, las funciones de presentación de informes nacionales sobre cumplimiento del DIH y debates temáticos sobre cuestiones de DIH pueden requerir el apoyo de expertos. Las tareas principales serían: redacción de los documentos de seguimiento únicos de los informes nacionales sobre DIH, redacción de los documentos de fondo para los debates temáticos sobre cuestiones de DIH, redacción de los documentos finales luego de las sesiones plenarias relacionadas con estas dos funciones. También podría precisarse el apoyo de expertos para preparar una plantilla o directrices para los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH, si se las considerara de utilidad.

En el proceso de consultas se propuso la opción de establecer un órgano experto, subsidiario de la Reunión de Estados, a los fines de realizar estas tareas, pero fue rechazada por una amplia mayoría de Estados. Queda abierta la cuestión de quién podría desempeñar esta función.

La mayoría de los Estados se expresó a favor de invitar al CICR a cumplir esta tarea de experto y otras, por sí solo o con la debida validación de la Mesa, siempre y cuando esa tarea sea compatible con el cometido, las actividades operacionales y las modalidades de trabajo habituales del CICR, en particular la confidencialidad. Algunos Estados expresaron dudas al respecto, pero no propusieron ninguna alternativa.

El CICR está dispuesto, si se lo invita, a dar el apoyo de experto necesario para las funciones de la Reunión de Estados, siempre que las tareas por cumplir sean compatibles con el

cometido, las actividades operacionales y las modalidades de trabajo habituales de la Institución, en particular la confidencialidad.

5.2.4. Otras cuestiones relativas a las funciones de la Reunión de Estados

i. Encuesta

A lo largo del proceso de consultas, se mencionó en varias ocasiones la función de encuesta. Se la definió como una función eventual de un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH en la segunda reunión de Estados celebrada los días 17 y 18 de junio de 2013. Algunos Estados opinaron que sería un elemento útil de ese posible futuro sistema, dado que la tarea de encuesta en situaciones de conflictos armados ya se ha encomendado y realizado en otros foros internacionales que pueden no tener un mandato y competencias específicas en DIH. Se indicó, en esa reunión, que las modalidades de esta función, incluidas formas posibles de emplear la Comisión Internacional de Encuesta, merecían mayor análisis.

En el debate preparatorio celebrado los días 3 y 4 de abril de 2014, también se analizó una posible función de encuesta, que suscitó opiniones divergentes. El tema se incluyó asimismo en el programa de la tercera reunión de Estados que tuvo lugar los días 30 de junio y 1 de julio de 2014, pero no pudo abordarse por falta de tiempo. La cuestión de una posible función de encuesta fue planteada por algunos Estados en el debate preparatorio de los días 1 y 2 de diciembre de 2014, y volvió a surgir en la cuarta y última reunión de Estados.

Dado el número de Estados que, a lo largo del proceso de consultas, se expresó a favor de una función de encuesta, así como el número de los que se manifestaron en contra, se considera que sería necesario y útil volver a examinar esta cuestión en una etapa posterior, es decir por la Reunión de Estados, cuando esté establecida, respetando las modalidades de trabajo pertinentes. Ese nuevo examen permitiría un análisis más profundo de esta función, incluidas sus posibles modalidades, como el requisito de contar con el consentimiento del Estado de que se trate, y facilitaría una mejor comprensión mutua de las preocupaciones que sustentan las diversas posiciones.

Recomendación

La función de encuesta debería analizarla la Reunión de Estados, cuando esté establecida, con miras a garantizar que cualquier medida que se tome esté basada en una comprensión cabal de las diversas preocupaciones al respecto.

ii. Examen del funcionamiento de la Reunión de Estados

Asimismo, se debe recordar que en las deliberaciones se hizo hincapié en la necesidad de que un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH sea eficaz (uno de los principios rectores del proceso). De allí la importancia de garantizar que la labor de la Reunión de Estados mantenga pertinencia y credibilidad dada la naturaleza rápidamente cambiante de la guerra, y de tomar en consideración los nuevos retos a la implementación del DIH.

Se solicitó a los participantes en la cuarta reunión de Estados que opinaran acerca de si el funcionamiento de la futura Reunión de Estados debería someterse al examen de los Estados participantes luego de un periodo inicial de tiempo y posteriormente a intervalos regulares, con miras a decidir también si sus funciones requieren adaptaciones o si es necesario añadir nuevas funciones y tareas,³⁸ respetando los principios rectores mencionados. La mayoría de

³⁸ Los marcos internacionales existentes en general ofrecen una oportunidad para que los Estados participantes adopten decisiones sobre cuestiones o temas relativos al tratado en cuestión. V., por

los Estados que expresaron sus opiniones dijo estar a favor de esa visión, mientras que unos pocos Estados estuvieron en contra o se manifestaron indecisos.

Recomendación

Se debe mantener flexibilidad, estableciendo que la labor, las funciones y las tareas de la Reunión de Estados sean examinadas periódicamente por los Estados participantes para permitir adaptaciones, según se considere útil y necesario.

6. Principales características de la Reunión de Estados

6.1. Denominación de la Reunión de Estados

La denominación de la Reunión de Estados se debatió en varias ocasiones a lo largo del proceso de consultas y suscitó diversas opiniones. Un número significativo de Estados señaló que eran flexibles respecto de cómo debería llamarse. Los Estados que opinaron propusieron las siguientes opciones:

- “Reunión de Estados sobre derecho internacional humanitario”;
- “Reunión de Estados sobre el cumplimiento del derecho internacional humanitario” o, alternativamente, “Reunión de Estados sobre el respeto del derecho internacional humanitario”;
- “Reunión de Estados Partes en los Convenios de Ginebra”.

Unos pocos Estados sostuvieron que, cualquiera sea la denominación elegida, ésta debería incluir los términos “voluntario”, “no vinculante” o “consultivo”.

Se considera que parecía no haber necesidad de hacer referencia expresa al hecho de que la futura Reunión de Estados estará dedicada a mejorar el cumplimiento o el respeto del DIH, ya que ello estará claro a partir de sus propósitos generales y sus funciones. La inclusión de este aspecto en un título no es lo habitual, hasta donde se sabe, en otros marcos internacionales.

Por otro lado, si se vinculara el título a los Convenios de Ginebra de 1949, se podría dar la impresión de que la reunión se establece por medio de un instrumento vinculante, es decir una enmienda de los Convenios de Ginebra o la aprobación de un nuevo Protocolo de éstos. Por consiguiente, no se escogerá esta opción, puesto que todos los Estados coincidieron claramente, y así lo especificaron en los principios rectores, en que la reunión no será jurídicamente vinculante, sino voluntaria. Además, se daría a entender que la reunión solo abordaría las normas de los Convenios de Ginebra y no temas contemplados en los Protocolos adicionales (para los Estados Partes en éstos), a los que también se hace referencia en los principios rectores.

Asimismo, se considera que la denominación no debería incluir los términos “voluntario”, “no vinculante” o “consultivo”. Por un lado, ese rasgo queda claro a partir de los principios rectores y, por lo tanto, no habría necesidad de incluir esa referencia específica en el título de la reunión. Por otro lado, y tal vez este aspecto sea más importante, si se incluyeran esos términos en la denominación, se podría interpretar que el cumplimiento o el respeto del DIH *en sí* son de carácter voluntario, voluntario o consultivo, lo que se debe evitar.

ejemplo, art. 11(1) de la Convención sobre Municiones en Racimo; art. 8(19) de la Convención sobre Armas Químicas; art. 13(3)(a) del Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II de la Convención sobre armas químicas); y art. 10(2) del Protocolo sobre restos explosivos de guerra del 28 de noviembre de 2003 (Protocolo V de la Convención sobre armas químicas).

Recomendación

Una futura Reunión de Estados debería denominarse “Reunión de Estados sobre derecho internacional humanitario”. Este es el título más breve y simple, e inmediatamente remite al ámbito particular para el cual se establece la reunión.

6.2. Periodicidad de la Reunión de Estados

La periodicidad de la Reunión de Estados fue otra de las cuestiones abordadas en el proceso de consultas. Una mayoría significativa de Estados opinó que la reunión debería celebrarse en forma anual, mientras que otros Estados se inclinaron por las sesiones cada dos años. Muy pocos sugirieron un ciclo de cuatro años. Un grupo reducido de Estados también propuso que la reunión podría no celebrarse en los años en que tiene lugar la Conferencia Internacional.

Se considera que lo más apropiado sería celebrar la Reunión de Estados en forma anual para que cumpla su objetivo general, tal como subrayó una mayoría de Estados en el proceso de consultas. La reunión debería servir como espacio para el diálogo regular y la cooperación entre los Estados sobre DIH, para cumplir las funciones de control del cumplimiento del DIH descritas más arriba y para ofrecer un anclaje institucional a los demás elementos del sistema. Las reuniones anuales facilitarían una dinámica propicia para una mayor concienciación y comprensión del DIH, y serían una prueba de la determinación de los Estados de trabajar en pos de una mejor aplicación del DIH de forma sostenida. Además, dados los importantes retos que se plantean a la observancia del DIH en el terreno, que abordan en forma casi continua otros foros internacionales que *no están dedicados específicamente al DIH*, parecería necesario que las reuniones de Estados se celebraran una vez por año. La periodicidad anual también permitiría que las reuniones sean más breves y sigan programas más abordables.

Recomendación:

La Reunión de Estados debería celebrarse en forma anual.

6.3. Participación en la Reunión de Estados

i. Miembros

Desde el inicio del proceso de consultas, quedó claro que los miembros de la Reunión de Estados serían solo los Estados, de la forma más inclusiva posible. Hubo amplio consenso acerca de que la Reunión de Estados debería estar abierta a la participación voluntaria de todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 (en la actualidad, son 196).

Recomendación

La Reunión de Estados debería estar abierta a la participación voluntaria de todos los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Este criterio es claro y simple de aplicar; además, fomentaría la participación más amplia posible, dado que los Convenios de Ginebra de 1949 han sido ratificados universalmente.

ii. Observadores

A lo largo del proceso de consultas, se abordó en varias ocasiones la cuestión de la participación de observadores en la Reunión de Estados. La opinión generalizada fue que otras entidades, además de los Estados, podrían contribuir a su labor en calidad de

32IC/15/19.2

observadores. Se consideró, asimismo, que era prematuro debatir sobre las modalidades específicas de la participación de los observadores y que esa cuestión debería analizarse en la Reunión de Estados, cuando esté establecida. Se subrayó que ese examen de la cuestión debería guiarse por:

- la necesidad de definir procedimientos para la participación de observadores que sean congruentes con los principios rectores del proceso enunciados más arriba, en particular la necesidad de evitar la politización, de garantizar un diálogo no contextual y de que la reunión sea impulsada por los Estados;
- la necesidad de tomar en consideración las limitaciones en materia de recursos.

En las diversas reuniones, se mencionaron tres categorías de posibles observadores en la Reunión de Estados: los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (además del CICR, que probablemente desempeñe un papel particular en el nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH), organizaciones y entidades internacionales y regionales, y actores de la sociedad civil. A continuación, se presenta un resumen de las deliberaciones, con la finalidad de dar cuenta a grandes rasgos del estado actual del debate.

En cuanto a los componentes del *Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, numerosos Estados se manifestaron a favor de dar a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) el estatuto de observador permanente. Algunos Estados sostuvieron que la Federación Internacional debería poder asistir a las sesiones públicas, remitir contribuciones escritas y hacer declaraciones orales de conformidad con lo que se disponga en el futuro reglamento de la Reunión de Estados.

La participación, en calidad de observadores, de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) también se consideró importante. Se estimó que era necesario definir las modalidades más convenientes para la representación de las Sociedades Nacionales, de modo de no duplicar el número de participantes en la Reunión de Estados o de no duplicar la composición de la Conferencia Internacional que, como se ha señalado, es un órgano aparte. Además, se observó que era preciso preservar el papel estatutario especial de las Sociedades Nacionales y que la futura Reunión de Estados no reemplazará la Conferencia Internacional. Las ideas, aún no elaboradas del todo, respecto de la participación de las Sociedades Nacionales como observadores en la Reunión de Estados fueron: que se la podría canalizar a través de la Federación Internacional, como ocurre en las reuniones de Estados en otros marcos internacionales; que la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales propongan conjuntamente un modelo para la adecuada representación de las Sociedades Nacionales; y que las Sociedades Nacionales podrían estar representadas en la Reunión de Estados a través de agrupaciones regionales. Se sostuvo que, en todo caso, los Estados tendrían la libertad de incluir un representante de la respectiva Sociedad Nacional en su delegación ante la Reunión de Estados.

Como se ha dicho, las modalidades específicas de la participación de todos los observadores serán definidas por la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

Asimismo, numerosos Estados parecen estar a favor de otorgar el estatuto de observador permanente a *organizaciones y entidades internacionales y regionales*, cuyas actividades sean de particular pertinencia para la futura Reunión de Estados.³⁹ Cuando esté establecida,

³⁹ En los documentos de fondo elaborados para el proceso de consultas se mencionaron las siguientes organizaciones intergubernamentales: la secretaría de la ONU y algunos de sus componentes específicos (como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO; la Oficina de Asuntos del Desarme, ODA; la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, OHCHR); varios programas, fondos y organismos especializados de la ONU (como la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los

32IC/15/19.2

la Reunión de Estados deberá decidir a qué actores les otorgaría ese estatuto. Por otro lado, algunos Estados consideraron útil la opción de invitar a otras organizaciones y entidades internacionales y regionales a participar en determinadas sesiones, en función del asunto por tratar. Algunos Estados mencionaron que las organizaciones y entidades internacionales deberían poder asistir a las sesiones públicas, remitir contribuciones escritas y hacer declaraciones orales, de conformidad con lo que se disponga en el futuro reglamento de la Reunión de Estados.

En cuanto a los *actores de la sociedad civil*, un Estado opinó que su contribución a la Reunión de Estados solo debería efectuarse a nivel interno, a través de la asistencia para la redacción del informe nacional sobre cumplimiento del DIH. Unos pocos Estados expresaron cierta cautela respecto de la participación de actores de la sociedad civil. Varios Estados sostuvieron que era prematuro analizar la cuestión y que debería zanjarla la Reunión de Estados, cuando esté establecida. Numerosos Estados se mostraron a favor de la participación de la sociedad civil, pero advirtieron que se debe prestar particular atención a que su participación esté en conformidad con las consideraciones generales mencionadas más arriba, en particular el respeto de los principios rectores.

Entre los Estados que estuvieron a favor de la participación de la sociedad civil, algunos mencionaron el estatuto consultivo de ECOSOC como criterio para otorgar la calidad de observador a actores pertinentes de la sociedad civil, y opinaron que, además, los actores que no tengan ese estatuto deberían poder participar, tras cursar el pedido correspondiente. Otros Estados sostuvieron que todos los actores de la sociedad civil deberían ser invitados a remitir una solicitud para participar como observadores y que la pertinencia de su labor para la Reunión de Estados sería un factor importante para tener en cuenta. Otros dijeron que un factor de peso también sería la disposición de los actores de la sociedad civil a respetar los principios enunciados en el proceso de consultas.

Algunos Estados a favor de la participación de la sociedad civil también opinaron que los actores de la sociedad civil deberían poder, como mínimo, asistir a las sesiones públicas, remitir contribuciones escritas y organizar, posiblemente, eventos paralelos. Se expresaron diversas opiniones respecto de un posible papel de orador: se dijo que se podría reservar una parte específica del programa para la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, o asignar un espacio para que los actores de la sociedad civil expongan sus puntos de vista al final de cada punto del programa.

Se considera que la participación de observadores contribuiría a la labor de la Reunión de Estados, al permitir los aportes de diversos actores que tienen incidencia en la aplicación del DIH en el terreno o que tienen competencias particulares respecto de ese derecho. La participación de observadores también es una característica frecuente de otros marcos internacionales; sería inapropiado que una Reunión de Estados regular sobre DIH fuera una excepción en ese sentido.

Recomendación

La Reunión de Estados debería estar abierta a la participación, en calidad de observadores, de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, respetando sus papeles reconocidos en el ámbito del DIH, de organizaciones internacionales

Refugiados, ACNUR; el Fondo para la Infancia, UNICEF; la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO); organizaciones regionales y sub regionales (como la Unión Africana, OUA; la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN; la Unión Europea, UE; la Liga de Estados Árabes, LEA; la Organización de Estados Americanos, OEA; y organizaciones intergubernamentales y otras entidades con un mandato específico que sea pertinente para la reunión de Estados (como la Corte Penal Internacional, CPI, o la Comisión Internacional de Encuesta).

y regionales, y de actores de la sociedad civil. Las modalidades correspondientes deberán ser definidas por la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

6.4. Sesiones plenarias de la Reunión de Estados

Como se ha mencionado, la labor de la Reunión de Estados se efectuará a través de sesiones plenarias, que serían el órgano central del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH. Se dedicarían partes específicas de las sesiones a las funciones de cumplimiento, descritas más arriba, y a las tareas de procedimiento que sean necesarias. Se opinó, en general, que las modalidades precisas de las sesiones plenarias deberían ser definidas por la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

Solo con fines ilustrativos se mencionan a continuación algunas tareas de procedimiento de las sesiones plenarias a las que se hizo referencia en los documentos de fondo preparados para las consultas:

- aprobación del reglamento;
- aprobación del presupuesto de la Reunión de Estados;
- elección de los funcionarios, como el presidente, los vicepresidentes y los miembros de la Mesa;
- establecimiento y supervisión de órganos, como la Secretaría;
- cumplimiento de otras tareas de procedimiento, según se acuerde y considere necesario.

Unos pocos Estados expresaron la opinión de que la Reunión de Estados, tal como se la concibe en la actualidad, no requeriría órganos subsidiarios.

En cuanto al carácter público de la Reunión de Estados, la mayoría de los Estados opinó que, en regla general, las sesiones plenarias deberían celebrarse en público a fin de garantizar la transparencia y la eficacia de la labor de las reuniones. Excepcionalmente, algunas sesiones podrían celebrarse a puertas cerradas, si el tema por analizar así lo exigiera o justificara. Un reducido número de Estados propuso el enfoque inverso: en regla general, las sesiones plenarias deberían celebrarse a puertas cerradas, pero podrían ser abiertas excepcionalmente, o solo algunas partes de las sesiones plenarias, como las sesiones de apertura y de clausura, deberían ser públicas. Hubo amplio acuerdo acerca de que la fórmula precisa deberá definirse cuando esté establecida la Reunión de Estados.

Se considera que, en regla general, las sesiones plenarias deberían celebrarse en público. Las reuniones públicas son necesarias para reforzar no solo la transparencia y la eficacia de la labor de la Reunión de Estados, sino también la visibilidad del DIH. Como se ha observado, para lograr el respeto del DIH, es necesario que se conozca la existencia de ese conjunto de normas y que se comprenda su contenido. Las sesiones públicas contribuirían a alcanzar ese objetivo.

Recomendación

Las sesiones plenarias de la Reunión de Estados deberían ser el órgano central del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH. En regla general, deberían celebrarse en público. Aparte de las funciones de control del cumplimiento mencionadas más arriba, en las sesiones plenarias también deberían realizarse algunas tareas de procedimiento. Las modalidades correspondientes debería definir las la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

6.5. Presidencia, Mesa y Secretaría de la Reunión de Estados

32IC/15/19.2

Durante el proceso de consultas, hubo consenso acerca de que la estructura de la Reunión de Estados debería ser lo más “austera” y eficaz posible, y que todo elemento institucional que se estableciera debería ser ligero.

En varias ocasiones a lo largo del proceso de consultas, se abordó la cuestión de la elección de una Presidencia y de una Mesa de la Reunión de Estados, a las que se asignaría el cumplimiento de determinadas tareas necesarias para la correcta preparación y conducción de las reuniones. Numerosos Estados opinaron que la Presidencia y la Mesa deberían establecerse y seleccionarse en una sesión plenaria de la Reunión de Estados. Se subrayó que se debería observar el principio de representación geográfica equitativa (es decir, representación equitativa de todas las regiones geográficas en la Mesa y función de Presidencia rotativa entre todas las regiones). Se reconoció que las modalidades pertinentes debería determinarlas la Reunión de Estados, cuando estén mejor definidas sus necesidades por lo que respecta a estructura de gobierno.

Un número reducido de Estados sugirió que un solo Comité de Coordinación podría reemplazar la Presidencia y la Mesa y que sería responsable de los preparativos y de las labores de la Reunión de Estados. No se especificó el modo de selección de dicho Comité ni su funcionamiento en la práctica, es decir en qué diferiría de la Mesa y la Presidencia.

Un reducido número de delegaciones expresó su opinión sobre las tareas, el tamaño, la composición y la duración de los mandatos de la Presidencia y de la Mesa. Se subrayó que son importantes la continuidad y la eficiencia, pero que también debería garantizarse que el mayor número de Estados posible participe en el cumplimiento de esas funciones.

Con fines ilustrativos, se incluye a continuación una lista de tareas que fueron mencionadas en los documentos de fondo preparados para las consultas, así como observaciones que se hicieron en cuanto al posible tamaño de la Mesa y la duración de los mandatos de la Presidencia y de la Mesa.

Principales tareas de la Presidencia

- Coordinar la preparación de la Reunión de Estados en lo referente a su contenido (redacción del programa en consulta con la Mesa).
- Coordinar la labor general de la Reunión de Estados.
- Asegurar la conducción ordenada de la Reunión de Estados.
- Servir como punto de contacto respecto de todas las cuestiones pertinentes entre dos reuniones de Estado.

Principales tareas de la Mesa

- Considerar el proyecto de programa redactado por la Presidencia.
- Asistir a la Presidencia en el cumplimiento de sus funciones durante las sesiones plenarias, así como entre dos reuniones de Estados.
- Coordinar la labor de la Reunión de Estados, incluida la que se refiere a los documentos que pueden presentarse ante la Reunión de Estados.

Tamaño de la Mesa

- Representación de uno o dos Estados de cada una de las cinco regiones geográficas; la Presidencia podría ocuparla un miembro de la Mesa *ex officio*.

Duración de los mandatos de la Presidencia y de la Mesa

- Los mandatos de oficio podrían abarcar al menos dos sesiones de la Reunión de Estados. Se podría pensar también en una combinación de mandatos más breves y más largos para la Presidencia y los miembros de la Mesa, respectivamente. Por ende, la Presidencia podría extenderse por al menos dos sesiones de la Reunión de Estados, mientras que los demás miembros de la Mesa se renovarían en cada sesión, o viceversa.

En varias ocasiones, se mencionó también el establecimiento de una Secretaría ligera que apoyaría la labor de la Reunión de Estados, incluidas la Presidencia y la Mesa. La mayoría de los Estados opinó que se debería prever una Secretaría para que cumpla las tareas administrativas, organizativas y logísticas que podrían surgir. Se reconoció que las modalidades pertinentes debería determinarlas la Reunión de Estados, cuando estén mejor definidas sus necesidades en materia de actividades de apoyo. Unos pocos Estados sostuvieron que era prematuro mantener un debate al respecto, mientras que otros pocos consideraron que no era necesario contar con una Secretaría permanente.

A modo ilustrativo, se ofrece a continuación una lista de las posibles tareas de la Secretaría que fueron mencionadas en los documentos de fondo preparados para las consultas.

- Coordinar la preparación y la conducción de la Reunión de Estados.
- Preparar documentación para la Reunión de Estados.
- Hacer las gestiones necesarias para la realización de las reuniones de la Mesa.
- Recibir y distribuir las comunicaciones de los Estados, incluidos los informes nacionales sobre cumplimiento del DIH.
- Mantener registros y archivos.
- Apoyar a la Mesa y la Presidencia.
- Servir de enlace con los Estados participantes en la Reunión de Estados.
- Servir de enlace con organizaciones intergubernamentales y otros actores pertinentes.
- Administrar el sitio web.
- Administrar los fondos de la Reunión de Estados.
- Mantener relaciones públicas.

En el proceso de consultas, se examinaron tres opciones para el establecimiento de la Secretaría, a saber: establecer una entidad única conforme a la legislación nacional del Estado donde se asiente; atribuir las funciones de Secretaría a un Estado en particular o a los Estados que integren la Mesa en forma rotativa; o establecer nexos entre la Secretaría y el CICR.

Una clara mayoría de Estados expresó una preferencia por seguir analizando si y cómo la Secretaría podría estar vinculada con el CICR (por ejemplo, mediante el establecimiento de una entidad fuera de la estructura del CICR pero administrada por éste desde un punto de vista logístico y administrativo), respetando siempre los principios, el cometido y las modalidades de trabajo de dicha institución.

Se consideró que esta solución sería más eficiente y eficaz que las otras. Se sugirió también que, inicialmente, se podría pensar en establecer un nexo entre la Secretaría y el CICR por un periodo de tiempo determinado, luego del cual se efectuaría una evaluación. Se subrayó que, más allá de la solución que se adopte, se debe garantizar que la Secretaría dependa directamente de la Reunión de Estados. Unos pocos Estados opinaron que una Secretaría vinculada al CICR no sería la solución adecuada, ya que podría poner en entredicho el cumplimiento de la función operacional y los principios de la organización.

Si bien se comprende cabalmente que los elementos institucionales de la Reunión de Estados deberían ser lo más ligeros posible, se considera que una reunión regular de Estados, y las funciones que podría cumplir, requerirán de apoyo administrativo, logístico y organizativo. No queda claro cómo ni quién realizaría las actividades que exigen la preparación, la convocatoria y la celebración de una Reunión de Estados, en ausencia de una posible Presidencia, Mesa y Secretaría pequeña, si el objetivo es garantizar el normal funcionamiento de las reuniones. Se debe recordar que otros marcos internacionales en general cuentan con los elementos organizativos mencionados más arriba. La labor de la Presidencia y de la Mesa también es clave para garantizar que la actividad de la Reunión de Estados no se politice.

Recomendación

Se debería disponer el establecimiento de una Presidencia y una Mesa de la Reunión de Estados. La determinación y la distribución de las tareas necesarias entre ambos elementos debería determinarlas la Reunión de Estados, cuando esté establecida. Esto también se aplica a las modalidades relativas al tamaño, la composición, la duración de los mandatos, los criterios de elección y otros asuntos, según se considere necesario. También se debería disponer el establecimiento de una Secretaría pequeña, cuyas modalidades también debería definir la Reunión de Estados.

6.6. Recursos

Las cuestiones relativas a las necesidades presupuestarias de la Reunión de Estados y a cómo se la financiaría se analizaron de forma preliminar en el debate preparatorio de los días 1 y 2 de diciembre de 2014 y se retomaron en la cuarta reunión de Estados, los días 23 y 24 de abril de 2015. Dado que la dotación de recursos de la futura Reunión de Estados dependerá de diversos elementos que solo se conocerán cuando el proceso de establecimiento se acerque a su fin, se reconoció, en general, que los costos no pueden calcularse de forma definitiva en este momento. Los documentos de fondo correspondientes incluyeron cifras tomadas de otros marcos internacionales a fin de ofrecer ejemplos de posibles factores de costo.

Hubo coincidencia acerca de que la necesidad de tomar en consideración las limitaciones en materia de recursos, que es uno de los principios rectores del proceso, debe respetarse en todo momento, incluso cuando se definan las modalidades de financiación. Asimismo, se recordó que se debería prestar particular atención a las dificultades que podría representar para los países en desarrollo la obtención de fondos para destinar al nuevo sistema.

Con respecto a las medidas que podrían adoptarse para garantizar el mejor uso posible de los recursos disponibles, se consideró que los elementos enunciados en el documento de fondo para la cuarta reunión de Estados, celebrada en abril de 2015, constituían una base válida para el debate en una etapa posterior. Algunas de esas medidas fueron:

- uso razonable de los servicios de interpretación y traducción;
- definición de funciones “esenciales” y “adicionales” de la Secretaría y dar prioridad a los fondos destinados a las primeras;
- soluciones basadas en internet o en otro soporte electrónico para la presentación de informes y la distribución de documentos.

Cabe señalar que los costos de los servicios de interpretación y traducción han sido, hasta ahora, el mayor gasto en que han incurrido otros marcos internacionales. Por ello, algunos Estados expresaron una preferencia por limitar el número de idiomas de trabajo de la futura Reunión de Estados a dos (inglés y francés) o cuatro (los cuatro idiomas que generalmente se utilizan en la Conferencia Internacional).

En cuanto a los posibles modelos de financiación, se estableció con toda claridad que las contribuciones financieras de los Estados a la labor de la futura Reunión de Estados deberían ser voluntarias, dado que no será jurídicamente vinculante. Además, se reafirmó que la necesidad de obtener fondos suficientes, la previsibilidad (es decir, que el presupuesto pueda planificarse debidamente) y la distribución equitativa de los costos entre los Estados eran criterios importantes que había que considerar a la hora de definir posibles modelos de financiación. Se mencionó particularmente el establecimiento de un fondo fiduciario para financiar la labor de la Reunión de Estados, así como la instauración de un procedimiento de promesas periódicas.

Siempre que se reconozca claramente el carácter voluntario de las contribuciones financieras, algunos Estados expresaron interés en analizar cómo la Reunión de Estados podría utilizar la

32IC/15/19.2

escala de cuotas ajustada de la ONU solo para dar *recomendaciones indicativas* a los Estados acerca de una distribución equitativa. Algunos Estados consideraron que esta propuesta era inapropiada.

Recomendación

Considerando que la financiación de la Reunión de Estados será voluntaria, el modelo de financiación particular deberá determinarlo la Reunión de Estados, cuando esté establecida. La necesidad de garantizar los fondos necesarios, la previsibilidad y la distribución equitativa de los costos son los factores que deberán guiar la definición de ese modelo.

7. Cuestiones fundacionales relativas al establecimiento de la Reunión de Estados**7.1. Formas y medios de establecimiento de la Reunión de Estados**

La Reunión de Estados que ha surgido en los debates entre los Estados como pieza central del proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR tendrá carácter voluntario, es decir que no será jurídicamente vinculante. Ello se debe a que, como subrayaron una y otra vez los Estados, el establecimiento del sistema de control del cumplimiento del DIH no debería conllevar enmiendas de los Convenios de Ginebra de 1949 ni la aprobación de un nuevo tratado con ese fin. Por consiguiente, la cuestión de cómo podría establecerse ese sistema se examinó en varias ocasiones durante el proceso de consultas. En la cuarta Reunión de Estados fue donde se expresó el mayor número de opiniones al respecto.

Se plantearon tres opciones, que se explican a continuación.

Opción 1: la Conferencia Internacional establece la Reunión de Estados

Algunos Estados consideran que la XXXII Conferencia Internacional podría establecer una Reunión de Estados, dado que una resolución pertinente aprobada en la Conferencia Internacional sería una expresión adecuada y suficiente de la voluntad soberana de los Estados, así como del deseo de los demás miembros de la Conferencia Internacional, de establecer ese foro. Cabe recordar que, en la Conferencia Internacional, los representantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se reúnen con los representantes de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra a fin de examinar cuestiones humanitarias de interés común y tomar decisiones al respecto.⁴⁰ Una de las funciones específicas de la Conferencia Internacional es contribuir “al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario.”⁴¹ Como se ha señalado más arriba, otro factor importante es que el futuro sistema de control del cumplimiento del DIH no será jurídicamente vinculante y la Reunión de Estados sería establecida como foro regular sobre cuestiones de DIH abierta a todos los Estados que voluntariamente quieran participar.

El documento de fondo de la cuarta reunión de Estados indicó que, de adoptarse esta opción, además de establecer la Reunión de Estados, la resolución debería determinar a grandes rasgos las características principales de la futura Reunión de Estados, como sus fines, funciones y principios rectores, y tal vez abordar otras cuestiones como las de participación,

⁴⁰ Art. 8 de los Estatutos del Movimiento Internacional.

⁴¹ Art. 10 de los Estatutos del Movimiento Internacional. En este contexto, cabe recordar que la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en su resolución 1, párrafo 4, respaldó una recomendación (formulada por una reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos para la protección de las víctimas de la guerra, Ginebra, 23-27 de enero de 1995), según la cual el depositario puede organizar reuniones periódicas para considerar problemas generales relativos a la aplicación del DIH. Por ello, se procedió a la convocatoria de la reunión periódica de Estados Partes en los Convenios de Ginebra sobre problemas generales relativos a la aplicación del derecho internacional humanitario, a comienzos de 1998.

32IC/15/19.2

estructura institucional y relación con la Conferencia Internacional. Asimismo, la resolución podría disponer que la labor de la Reunión de Estados sea considerada en la siguiente Conferencia Internacional. La determinación y la adopción de las modalidades de trabajo correspondientes estarían a cargo de la primera Reunión de Estados que se convoque a partir de esa resolución, de modo de garantizar que el futuro sistema de control del cumplimiento del DIH sea impulsado por los Estados.

Opción 2: la Reunión de Estados es establecida por una conferencia diplomática

Algunos Estados opinan que la XXXII Conferencia Internacional no tiene autoridad para establecer la Reunión de Estados. En su opinión, la Conferencia Internacional, por medio de una resolución, solo podría invitar a Suiza a convocar una Conferencia Diplomática a los fines de establecer la futura Reunión de Estados. En la cuarta reunión de Estados, se especificó que la Conferencia Internacional podría solicitar a Suiza que convocara una conferencia diplomática, en su calidad de depositario de los Convenios de Ginebra. Se había observado previamente que, de adoptarse este enfoque, la conferencia diplomática podría celebrarse inmediatamente después de la XXXII Conferencia Internacional a fin de evitar demoras innecesarias, o se podría otorgar un plazo de tiempo específico para establecerla. Hasta ahora, no se ha determinado con precisión el efecto que tendría en el carácter voluntario del nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH (carácter que ha sido reconocido como uno de los principios rectores del proceso) el hecho de que Suiza, en su calidad de depositario, convocara una conferencia diplomática.

El documento de fondo de la cuarta reunión de Estados indicó que, de adoptarse esta opción, la resolución pertinente de la Conferencia Internacional debería consignar las características principales de la futura Reunión de Estados, así como las demás cuestiones mencionadas más arriba, para consideración y orientación de la conferencia diplomática.

Opción: la solución híbrida

Habida cuenta de que la principal divergencia de opiniones reside en si una resolución de la Conferencia Internacional puede conferir una base adecuada para establecer una Reunión de Estados voluntaria, se propuso una solución híbrida, que combina aspectos de ambas opciones, en el debate preparatorio de los días 1 y 2 de diciembre de 2014, que se incluyó en el documento de fondo para la cuarta reunión de Estados. Según esta propuesta, la resolución correspondiente debería dar cuenta de los elementos del futuro sistema de control del cumplimiento del DIH que son aceptables para los Estados y dejar el establecimiento formal del sistema a cargo de una primera Reunión de Estados que se celebraría dentro de un plazo de tiempo predeterminado. De este modo, la resolución de la XXXII Conferencia Internacional no establecería formalmente la Reunión de Estados, sino que solicitaría a Suiza, depositario de los Convenios de Ginebra de 1949, que convocara la primera Reunión de Estados. La primera tarea de esa reunión sería constituir el nuevo foro.

El documento de fondo elaborado para la cuarta reunión de Estados indicó que, de adoptarse esta opción, la resolución de la XXXII Conferencia Internacional debería respaldar las características principales de la futura Reunión de Estados, así como las demás cuestiones enunciadas más arriba, a fin de orientar a la Reunión de Estados y de que ésta ultime los detalles correspondientes.

Los debates mantenidos en la cuarta reunión de Estados permitieron ver que una mayoría significativa de Estados es favorable a la opción híbrida, por su propio peso o porque se percibe que representa un punto medio adecuado y viable entre las otras dos opciones. Hubo amplio consenso acerca de que la primera Reunión de Estados debería ser convocada por Suiza. Unos pocos Estados se preguntaron si esa convocatoria formaría parte de las obligaciones del depositario de los Convenios de Ginebra de 1949, pero ningún Estado objetó la convocatoria de la reunión por parte de Suiza.

Se considera que la opción híbrida sería la forma más adecuada de establecer la futura Reunión de Estados, ya que representa un medio de acercar convenientemente las otras propuestas. Esta opción toma en cuenta las diferentes posiciones y tentativas de ofrecer una solución intermedia que retenga los aspectos más importantes de cada una.

Recomendación

La resolución debería respaldar el establecimiento de la Reunión de Estados, así como sus características principales, y dejar su establecimiento formal a cargo de la primera Reunión de Estados. La resolución también podría solicitar a Suiza, depositario de los Convenios de Ginebra de 1949, que convocara la reunión.

7.2. Otras consideraciones relativas a la resolución y al proceso luego de la XXXII Conferencia Internacional

En cuanto al contenido de una posible resolución de la XXXII Conferencia Internacional, numerosos Estados opinaron que debería relejar adecuadamente los puntos de convergencia que pueden determinarse a partir de los debates mantenidos en el proceso de consultas, independientemente de la opción que se adopte para el establecimiento de la Reunión de Estados. Se destacó también que la resolución debería tender a preservar los resultados de las consultas de forma adecuada, para que los nuevos debates sobre las modalidades de trabajo de la Reunión de Estados, sus características y sus funciones no comiencen de cero. Se sugirió que el presente informe podría servir como documento de referencia al respecto, sin por ello predeterminar el resultado de las futuras deliberaciones.

En respuesta a las preguntas que se plantearon en el documento de fondo para la cuarta reunión de Estados, numerosos Estados subrayaron que la labor sobre el establecimiento de un futuro sistema de control del cumplimiento del DIH no debería perder impulso y que la primera Reunión de Estados debería celebrarse lo más pronto posible, es decir dentro del año posterior a la XXXII Conferencia Internacional. Un número reducido de Estados opinó que ese plazo de tiempo podría no ser realista, dado el trabajo preparatorio que será necesario.

Se expresaron algunas opiniones respecto de cómo podría conducirse el proceso después de la XXXII Conferencia Internacional, independientemente de la decisión que pueda tomar la Conferencia con respecto a las opciones mencionadas más arriba. Se reconoció que varias cuestiones deberán aclararse antes de que la Reunión de Estados pueda comenzar a funcionar. Según una de las propuestas, se debería instituir un Comité de Coordinación, compuesto por un grupo de Estados y presidido por Suiza, que tendría la tarea de dirigir los debates. Varios Estados señalaron que no hay claridad respecto de cómo podría constituirse ese comité y sobre qué base. Expresaron una preferencia por que Suiza, en cooperación con el CICR, continúe conduciendo los debates preparatorios entre los Estados después de la XXXII Conferencia Internacional.

Suiza y el CICR están dispuestos a organizar las consultas necesarias entre los Estados en preparación de la primera Reunión de Estados, si así se lo solicitaran, de conformidad con un proceso basado en los criterios de transparencia, inclusión y apertura que guiaron el proceso de consultas.

Recomendación

La resolución de la XXXII Conferencia Internacional debería preservar los resultados del proceso de consultas de forma adecuada. La primera Reunión de Estados debería celebrarse lo más pronto posible en el año posterior a la XXXII Conferencia Internacional de modo de mantener el impulso existente. Suiza y el CICR podrían ser invitados a organizar las consultas

necesarias entre los Estados en preparación de la primera Reunión de Estados de conformidad con un proceso basado en los criterios de transparencia, inclusión y apertura que guiaron el proceso de consultas.

7.3. Relación con la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El proceso de consultas realizado a lo largo de los últimos años a fin de analizar las formas de mejorar la eficacia de los mecanismos de control del cumplimiento del DIH, y este informe final, fueron solicitados por la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional. Como está establecido, la XXXII Conferencia Internacional considerará el presente informe y tomará las medidas que corresponda. Por ello, la Conferencia Internacional tendrá un papel importante que cumplir en lo que respecta al futuro de la Reunión de Estados propuesta, incluida la contribución efectiva que puede hacer para fortalecer el respeto del DIH.

Los debates mantenidos en el marco del proceso de consultas examinaron la posible relación futura entre la Conferencia Internacional y una Reunión de Estados, así como la contribución que podrían hacer las Sociedades Nacionales al nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH. Las deliberaciones no profundizaron demasiado, pero de todos modos numerosos Estados expresaron varios aspectos con claridad, que se enumeran a continuación.

- Se reconoció la importancia de la Conferencia Internacional como foro para mantener reuniones e intercambios entre los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los Estados sobre el DIH y otros temas.⁴²
- Las Sociedades Nacionales cumplen un papel fundamental en la difusión del DIH, por lo que contribuyen a fortalecer el respeto de ese conjunto de normas. Su labor a nivel nacional para ayudar a los Gobiernos es una parte significativa del nuevo sistema de control del cumplimiento del DIH, y sus posibles contribuciones a ese marco, de conformidad con las modalidades que aún deben determinarse, serán de fundamental importancia.
- Las funciones estatutarias establecidas de la Conferencia Internacional y de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no se verán afectadas por el posible establecimiento del sistema de control del cumplimiento del DIH propuesto.
- Se señalaron diferencias en las funciones, la composición, la periodicidad y otras características de la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados. Se subrayó que las dos entidades serán autónomas y estarán separadas,⁴³ y que su relación no será de carácter jerárquico.
- Se debería considerar las sinergias adecuadas entre la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados, con miras a establecer una relación que las fortalezca mutuamente.
- Algunos Estados observaron que las posibles relaciones entre la Conferencia Internacional y la Reunión de Estados podrían adoptar las formas siguientes.
 - La Conferencia Internacional podría ser invitada a proponer temas para los debates temáticos sobre cuestiones de DIH que se mantendrán en la Reunión de Estados.

⁴² Según el art. 10 (2) de los Estatutos del Movimiento Internacional, entre otras funciones, la Conferencia Internacional “contribuye al respeto y al desarrollo del derecho internacional humanitario y de otros convenios internacionales de particular interés para el Movimiento”.

⁴³ Al respecto, se subrayó que, dado que todo el proceso será impulsado por los Estados, la futura reunión de Estados decidirá en última instancia sobre toda recomendación que podría adoptar la Conferencia Internacional en relación con la reunión de Estados.

32IC/15/19.2

- La Reunión de Estados podría ser invitada a presentar un informe/un resumen sobre sus actividades ante la Conferencia Internacional, que podría debatirlo para conocer en detalle las actividades de la Reunión de Estados, e informar al Movimiento sobre su labor.
 - La Reunión de Estados podría ser invitada a tomar en consideración los cursos de acción previstos por los Estados en todo plan de acción sobre el DIH que pudiera adoptar la Conferencia Internacional.
 - Los miembros de la Conferencia Internacional podrían formular promesas en la Conferencia en relación con su actividad o contribución a la Reunión de Estados, incluida la presentación de informes y contribuciones financieras y de otro tipo.
- La relación entre la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados debe respetar los Principios Fundamentales que rigen el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
 - Las modalidades de las sinergias previstas entre la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados debería analizarlas la Reunión de Estados, cuando esté establecida.

Recomendación

Las modalidades de las sinergias previstas entre la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados debería analizarlas la Reunión de Estados, cuando esté establecida, tomando en consideración las opiniones de los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Los puntos enunciados más arriba deberían guiar las deliberaciones sobre la relación entre la Conferencia Internacional y la futura Reunión de Estados.

8. Próximas medidas

El proceso de consultas que se resume en este informe concluyó en la cuarta reunión de Estados sobre “Fortalecimiento del cumplimiento del derecho internacional humanitario” celebrada los días 23 y 24 de abril de 2015 en Ginebra. Como se ha observado, el informe ha sido elaborado como seguimiento de la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional y, tal como allí se solicita, será presentado a los miembros de la XXXII Conferencia Internacional para que pueda considerarlo y emprender la acción correspondiente.⁴⁴

De este informe son responsables solo los facilitadores de las consultas. El CICR y Suiza han hecho todos sus esfuerzos para reflejar en forma fidedigna (en la medida en que ello es posible en el marco de una reseña de los debates mantenidos a lo largo de nueve reuniones) los puntos en que las opiniones de los Estados coincidieron en torno a los temas examinados, así como los puntos en que divergieron. Es de esperar que este informe, y las recomendaciones de los facilitadores, sirvan como fondo para una posible decisión de la XXXII Conferencia Internacional sobre el establecimiento de un sistema de control del cumplimiento del DIH en la forma de una resolución negociada, como es habitual.

De conformidad con los plazos estatutarios, los proyectos de resolución deben remitirse a los miembros de la Conferencia Internacional cuarenta y cinco días antes de su inicio. Dada la fecha de la XXXII Conferencia Internacional (8 a 10 de diciembre de 2015), el proyecto de resolución sobre el fortalecimiento del cumplimiento del DIH debería remitirse a los miembros de la Conferencia a mediados de octubre de 2015.

Habida cuenta de la importancia del tema en cuestión, se propuso en las consultas que sería útil si los debates sobre el proyecto de resolución comenzaran con el tiempo suficiente para

⁴⁴ Párr. 8 de la resolución 1 de la XXXI Conferencia Internacional.

permitir analizar varias versiones del texto. Por consiguiente, el CICR, que en general prepara las resoluciones sobre DIH para la Conferencia Internacional, aspira a remitir los elementos preliminares de una posible resolución a los miembros de la Conferencia Internacional en junio de 2015. A partir de las observaciones recibidas, se haría circular un primer proyecto de resolución y proseguirían las consultas al respecto entre los miembros de la Conferencia Internacional. Los resultados de este proceso estarían reflejados en el proyecto final, que se incluirá en los documentos oficiales de la Conferencia Internacional a mediados de octubre de 2015. De ser necesario, las negociaciones finales podrían tener lugar en el comité de redacción de la XXXII Conferencia Internacional.

9. Observaciones finales

La falta de cumplimiento de sus normas probablemente sea el mayor reto que hoy se plantea al DIH. Así lo reconoció la XXXI Conferencia Internacional, que concluyó por unanimidad que un mayor respeto de ese conjunto de normas es una condición indispensable para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por conflictos armados. Estimulada por esa comprobación, la Conferencia dio impulso al debate más específico realizado hasta el momento entre los Estados sobre las formas de mejorar la eficacia de los mecanismos de control del cumplimiento del DIH. El proceso de consultas no tuvo precedentes por lo que respecta al número de reuniones convocadas para ese fin específico y al número de participantes, así como a la calidad y la profundidad de los intercambios.

Ha sido un honor para el CICR y para Suiza haber oficiado de facilitadores del proceso de consultas. Los debates confirmaron que todos los Estados, sin excepción, están preocupados por el estado actual de la aplicación del DIH y creen que es necesario tomar más medidas para mejorar esa situación. No caben dudas de que se necesitan esfuerzos simultáneos por numerosos actores para lograr esa meta. El proceso de consultas ha evidenciado que existe una laguna importante: la ausencia de una plataforma específica para el diálogo regular y la cooperación entre los Estados sobre cuestiones de DIH. Se considera que desde hace largo tiempo es necesaria la creación de ese espacio, con las funciones y las características recomendadas, y que los Estados y los demás miembros de la Conferencia Internacional deberían aprovechar la oportunidad histórica que se presenta de establecer ese foro.

Como se ha subrayado, la futura reunión de Estados sería voluntaria, y su labor se guiaría por una serie de principios, características y modalidades. Su observancia dará a todos los Estados la confianza necesaria para participar plenamente en su instauración y en sus futuras actividades.

El espacio que se creó gracias a la resolución 1 de la Conferencia Internacional demostró que el establecimiento de un foro permanente para que los Estados deliberen sobre el cumplimiento del DIH es tan posible como necesario. La XXXII Conferencia Internacional contribuiría a respetar el DIH si propiciara el establecimiento de una Reunión de Estados tal como se la describe en este informe.

Anexo I: delegaciones que participaron en las reuniones de consulta

1. Afganistán
 2. Albania
 3. Alemania
 4. Andorra
 5. Angola
 6. Arabia Saudí
 7. Argelia
 8. Argentina
 9. Australia
 10. Austria
 11. Azerbaiyán
 12. Bahrein
 13. Bangladesh
 14. Belarús
 15. Bélgica
 16. Bolivia
 17. Bosnia-Herzegovina
 18. Botsuana
 19. Brasil
 20. Bulgaria
 21. Burundi
 22. Bután
 23. Cabo Verde
 24. Camerún
 25. Canadá*
 26. Chile
 27. China
 28. Chipre
 29. Colombia
 30. Congo
 31. Costa Rica
 32. Côte d'Ivoire
 33. Croacia
 34. Cuba
 35. Dinamarca
 36. Ecuador
 37. Egipto
 38. El Salvador
 39. Emiratos Árabes Unidos
 40. Eslovenia
 41. España
 42. Estado de Palestina*
 43. Estados Unidos de América *
 44. Estonia
 45. Etiopía
 46. Federación de Rusia
 47. Filipinas
 48. Finlandia
 49. Francia
 50. Gambia
 51. Georgia
 52. Ghana
 53. Grecia
 54. Guatemala
 55. Guinea
 56. Haití
 57. Honduras
 58. Hungría
 59. India
 60. Indonesia
 61. Irak
 62. Irán (República Islámica de)
 63. Irlanda
 64. Israel*
 65. Italia
 66. Japón
 67. Jordania
 68. Kazajistán
 69. Kenia
 70. Kirguistán
 71. Kuwait
 72. Latvia
 73. Lesoto
 74. Líbano
 75. Libia
 76. Liechtenstein
 77. Lituania
 78. Luxemburgo
 79. Madagascar
 80. Malasia
-

32IC/15/19.2

81. Maldivas
82. Malí
83. Malta
84. Marruecos
85. Mauricio
86. México
87. Mónaco
88. Myanmar
89. Namibia
90. Nepal
91. Nicaragua
92. Níger
93. Nigeria
94. Noruega
95. Nueva Zelanda
96. Omán
97. Países Bajos
98. Pakistán
99. Panamá
100. Papúa Nueva Guinea
101. Paraguay
102. Perú
103. Polonia
104. Portugal
105. Qatar
106. Reino Unido
107. República Árabe Siria
108. República Checa
109. República de Corea
110. República de Moldova
111. República Democrática del Congo
112. República Democrática Popular Lao
113. República Dominicana
114. República Eslovaca
115. República Popular Democrática de Corea
116. República Unida de Tanzania
117. Ruanda
118. Rumania
119. Santa Sede
120. Senegal
121. Serbia
122. Sierra Leona
123. Singapur
124. Sri Lanka
125. Sudáfrica
126. Sudán
127. Sudán del Sur
128. Suecia
129. Surinam
130. Tailandia
131. Tayikistán
132. Timor Leste
133. Togo
134. Túnez
135. Turkmenistán
136. Turquía
137. Ucrania
138. Unión Europea
139. Uruguay
140. Uzbekistán
141. Venezuela
142. Vietnam
143. Yemen
144. Yibuti
145. Zambia

* En el contexto del proceso de consultas facilitado por Suiza y el CICR, estas delegaciones recordaron las posiciones expresadas en las comunicaciones que dirigieron al depositario de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y que fueron distribuidas por el depositario mediante las notificaciones GEN 3/14 del 21 de mayo de 2014 y GEN 4/14 del 27 de junio de 2014.