

FELIPE GÓMEZ ISA

Niños soldados: avances en la protección internacional

La creciente participación de niños y niñas como soldados en los conflictos armados contemporáneos ha obligado a la comunidad internacional a prestar una atención preferente a este fenómeno. Graça Machel, experta del Secretario General de la ONU para abordar esta cuestión, ha calculado que más de 300.000 menores de edad participan activamente en diferentes conflictos armados, con consecuencias físicas y psicológicas que, a veces, pueden llegar a ser irreversibles.¹ Aunque la mayoría de los niños soldados tienen entre 15 y 18 años, una parte significativa del reclutamiento comienza a partir de los diez años (e incluso entre menores de esa edad). La protección que ofrecen el Derecho Internacional Humanitario y la Convención sobre los Derechos del Niño para luchar contra esta situación es insuficiente.² Por eso, desde principios de los años noventa se reclamó insistentemente una elevación de los estándares de protección, que finalmente tuvo lugar con la aprobación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante la resolución 54/263 de 25 de mayo de 2000.

¹ Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado en virtud de la resolución 48/157. Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, A/51/306, 26 de agosto de 1996.

² Un análisis en profundidad de dicha protección figura en Felipe Gómez Isa, "La participación de los niños en los conflictos armados. El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño", *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, N° 10, 2000, pp. 33 y ss. Al respecto ver también Felipe Gómez Isa, "Los niños en los conflictos armados", en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 69, 1999/2000, y Ángela Sobrino, "Niños soldados: fuera de tiempo, fuera de lugar", en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 70, 2000.

Felipe Gómez Isa es profesor de Derecho Internacional Público e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto

El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados supone, a pesar de todas las deficiencias y limitaciones que presenta, un notable avance en relación con las normas existentes hasta el momento, en especial con respecto al artículo 38 de la Convención.³ Para el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños, el Protocolo representa “una importante victoria para los niños”,⁴ aunque algunos aspectos no le satisfacen completamente.

La edad mínima de participación en los conflictos armados

Ésta fue la cuestión más controvertida del proyecto. Su objetivo básico era elevar la edad mínima de participación en un conflicto armado hasta los 18 años, para evitar de ese modo que menores de esa edad puedan verse involucrados en las hostilidades. El argumento sobre el que descansa este intento de elevar la edad mínima es el “interés superior del niño”, uno de los principios fundamentales recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, un grupo relativamente importante de países no aceptaba de buen grado la elevación de la edad mínima hasta los 18 años —países entre los que destacan Estados Unidos, Cuba, Kuwait o Pakistán—.⁵ Es significativa la postura de Estados Unidos que, erigiéndose en portavoz de estos países, señaló que “es lamentable que muchas delegaciones sólo acepten la edad de 18 años, enfoque éste desafortunado de todo o nada”. Para esta delegación, “en el Protocolo no se aborda la triste realidad de que no se respetan las normas de los tratados vigentes en los que se prohíbe la utilización de los niños de 15 años y que, en esas circunstancias, no es probable que por el hecho de establecer límites más altos se respeten más las normas internacionales”.⁶

Finalmente, en este punto se ha logrado un equilibrio bastante aceptable desde el punto de vista de los derechos de los niños, aunque sigue existiendo algún

³ Esta opinión es compartida prácticamente por todas las personas y organizaciones que han venido prestando atención a las negociaciones y discusiones tendentes a la adopción del Protocolo Facultativo. Ver en este sentido “Secretary-General welcomes agreement on Draft Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child”, Press Release SG/SM, 7283, 21 de enero de 2000; A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging straight-18 consensus?”, *The International Journal of Children's Rights*, Vol. 8, 2000, p. 62.

⁴ Informe adicional presentado por el representante especial del Secretario General sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños, Sr. Olara Otunú, de conformidad con la resolución 53/128 de la Asamblea General, E/CN.4/2000/71, de 9 de febrero de 2000, p. 6.

⁵ Ver al respecto *Informe sobre el tercer período de sesiones...*, E/CN.4/1997/96, op. cit., p. 12.

⁶ Informe sobre el cuarto período de sesiones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, E/CN.4/1998/102, 23 de marzo de 1998, p. 18.

aspecto manifiestamente mejorable. El artículo 1 del Protocolo Facultativo establece que “los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus Fuerzas Armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades”.

Se eleva claramente la edad mínima de participación, desde los 15 años que figuran en los Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra y en la Convención sobre los Derechos del Niño hasta los 18 años, lo que ha sido acogido favorablemente por diferentes Estados y organizaciones.⁷ Sin embargo, no se puede perder de vista que esta obligación no es absoluta, sino que sólo conmina a los Estados a adoptar “todas las medidas posibles”. Por tanto, es una disposición que deja las manos libres a los Estados para, en casos excepcionales, poder utilizar a menores de 18 años en combate. Es muy elocuente al respecto la opinión de Estados Unidos, para quien el Protocolo ha abordado de manera “realista” dicha cuestión. Estados Unidos se ha comprometido a adoptar todas las medidas posibles para garantizar el cumplimiento del artículo 1 del Protocolo, aunque subraya que éste reconoce que, “en casos excepcionales, puede no ser posible para un superior retirar o apartar a un menor para que no tome parte directamente en las hostilidades”.

La calificación de la participación en las hostilidades

Otro de los caballos de batalla en la negociación fue la cuestión de qué tipo de participación de los niños en los conflictos armados hay que tratar de evitar antes de los 18 años: la participación directa o todo tipo de participación. La postura defendida por una amplia mayoría de países, el Comité de los Derechos del Niño y las organizaciones no gubernamentales se inclinaba por prohibir todo tipo de participación. En cambio, ciertas delegaciones se mostraron favorables a permitir participaciones indirectas (de cocineros, apoyo logístico, informadores...). El argumento que utilizaban quienes pretendían una prohibición amplia es que “por experiencia práctica, es muy difícil separar estas dos formas de participación. Además, lo que inicialmente puede exigir una participación sólo indirecta, más tarde puede convertirse, intencionalmente o por necesidad, en participación directa”.⁸

En este punto las posiciones se han mantenido bastante alejadas, con países como Nigeria, Irak, Estados Unidos, Cuba, Gran Bretaña, Pakistán, China o Japón, totalmente opuestos a que se prohiba la participación indirecta en las hostilidades de menores de 18 años.⁹ No se ha podido avanzar excesivamente durante el sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo y en el texto final del Protocolo no se recoge la prohibición de las participaciones indirectas, tal y como querían la mayor parte de las delegaciones gubernamentales y la práctica totalidad de las ONG y agencias de Naciones Unidas. El artículo 1 del Protocolo se refiere a que los

*Se eleva la
edad mínima
de
participación
hasta los 18
años. Sin
embargo, esta
obligación no
es absoluta,
sino que sólo
conmina a los
Estados a
adoptar
“todas las
medidas
posibles”*

⁷ Ver al respecto las opiniones de Suiza, Unicef, el CICR o la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, op. cit., pp. 19 y ss.

⁸ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 5.

⁹ *Informe sobre el tercer período de sesiones...*, op. cit., p. 12.

Estados Parte tienen que adoptar todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus Fuerzas Armadas menor de 18 años “participe directamente en hostilidades”. Éste es otro de los aspectos del Protocolo que resulta bastante criticable, dado que permite una participación indirecta.

La cuestión del reclutamiento forzoso y voluntario

Otro serio obstáculo durante las negociaciones fue la posibilidad de reclutamiento en las Fuerzas Armadas por debajo de los 18 años. Respecto al reclutamiento forzoso, prácticamente existía acuerdo en torno al establecimiento de los 18 años como edad mínima, tal y como establece la mayor parte de las legislaciones internas de los Estados. En este sentido, el artículo 2 del Protocolo estipula que “los Estados Parte velarán por que no se reclute obligatoriamente en sus Fuerzas Armadas a ningún menor de 18 años”.

Sin embargo, varios países defendían la posibilidad de que los jóvenes se alistaran voluntariamente antes de los 18 años, porque ello puede suponer una importante formación para su futuro profesional. Algunas delegaciones mencionaron “las dificultades económicas de sus países” y afirmaron que, a veces, “el ejército es la única forma de mitigar la alta tasa de desempleo de los jóvenes”. Asimismo se hizo hincapié en que “el reclutamiento no tiene por consecuencia, necesariamente, la participación en las hostilidades”.¹⁰ Sin embargo, muchas de las delegaciones presentes en el Grupo de Trabajo se opusieron firmemente al “reclutamiento voluntario de niños menores de 18 años (...)”. Se sostuvo que el carácter voluntario “solía ponerse en tela de juicio...” dado que, en la mayor parte de las ocasiones, “los niños soldado no tienen libertad de opción. En la práctica, con frecuencia no tienen otra alternativa que tomar parte en los conflictos”.¹¹ Esta opinión la compartía el Comité de los Derechos del Niño, para quien los menores de 18 años nunca deberían ser alistados en las Fuerzas Armadas “ni siquiera voluntariamente”.¹²

Durante el sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo las delegaciones gubernamentales volvieron a reiterar sus posiciones.¹³ Una gran mayoría defendía como edad límite para el reclutamiento voluntario los 18 años (entre ellas Bélgica, la República Checa, Etiopía, Finlandia, Vaticano, Latvia, Malasia, Noruega, Portugal, Eslovenia, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia o Uruguay). Los 17 años como edad

¹⁰ *Informe sobre su segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo...*, E/CN.4/1996/102..., *op. cit.*, p. 5. Es interesante destacar en este sentido la opinión de uno de los Estados más favorables a permitir el reclutamiento voluntario antes de los 18 años, concretamente Pakistán, para el cual “los jóvenes de 16 años ingresan voluntariamente en las fuerzas armadas a causa de la estabilidad laboral y de las oportunidades de capacitación y enseñanza”, en *Informe sobre el cuarto período de sesiones...*, E/CN.4/1998/102..., *op. cit.*, p. 8.

¹¹ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 5.

¹² *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 7.

¹³ Todos estos datos figuran en “Update 4”, *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers*, Ginebra, 13 de enero de 2000.

límite eran defendidos por países que, en sus legislaciones, permiten el alistamiento voluntario a partir de esa edad, como Australia, Brasil, Cuba, Egipto, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda o la República de Corea. Finalmente, un pequeño grupo de países formado por India, Singapur y Gran Bretaña seguían prefiriendo los 16 años. En este punto, y vista la dificultad para alcanzar un consenso, Estados Unidos —que también permite el alistamiento voluntario a partir de los 17 años— propuso una cláusula *opt-in* para tratar de salvar la situación. En virtud de ella, cuando un Estado ratifique el Protocolo que recomienda la elevación de la edad mínima para el reclutamiento voluntario por encima de los 15 años establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, deberá depositar una declaración vinculante en la que señale la edad mínima a partir de la cual permite el alistamiento voluntario y las medidas de salvaguarda que ha adoptado para cerciorarse de que el reclutamiento es genuinamente voluntario. Esta solución es la que figura finalmente en el artículo 3 del Protocolo, en cuyo párrafo 1 se establece, como cuestión de principio, que hay que tratar de elevar la edad mínima de reclutamiento voluntario, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial. Este párrafo establece que “los Estados Parte elevarán la edad mínima para el reclutamiento voluntario de personas en sus Fuerzas Armadas nacionales por encima de la fijada en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, teniendo en cuenta los principios formulados en dicho artículo, y reconociendo que en virtud de esa Convención los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial”.

Es el párrafo 2 el que incorpora la cláusula *opt-in*, mientras que en el párrafo 3 se establecen las medidas que los Estados tienen que adoptar para que no qupa ninguna duda respecto de la voluntariedad del reclutamiento. Estos dos párrafos dicen, respectivamente:

2. Cada Estado Parte depositará, al ratificar el presente Protocolo o adherirse a él, una declaración vinculante en la que se establezca la edad mínima en que permitirá el reclutamiento voluntario en sus Fuerzas Armadas nacionales y se ofrezca una descripción de las salvaguardas que haya adoptado para asegurarse de que no se realiza ese reclutamiento por la fuerza o por coacción.
3. Los Estados Parte que permitan el reclutamiento voluntario en sus Fuerzas Armadas nacionales de menores de 18 años establecerán medidas de salvaguarda que garanticen, como mínimo, que:
 - a) Ese reclutamiento es auténticamente voluntario.
 - b) Ese reclutamiento se realiza con el consentimiento informado de los padres o de las personas que tengan su custodia legal.
 - c) Esos menores están plenamente informados de los deberes que supone ese servicio militar.
 - d) Presentan pruebas fiables de su edad antes de ser aceptados en el servicio militar nacional.

Afrontar la participación de los niños en los grupos armados de oposición es una cuestión tremendamente sensible y delicada por las connotaciones políticas que tiene dentro de cada Estado

Estas disposiciones, fruto del consenso y el equilibrio necesario en un texto de estas características, no dejaron satisfechas a muchas delegaciones, que eran de la opinión de que establecer una edad mínima de 18 años hubiera sido "la mejor forma de evitar la posible participación de niños en las hostilidades y de que no se les considere objetivos militares legítimos de ataque".¹⁴

La participación de los niños en los grupos armados no gubernamentales

En los últimos años¹⁵ los conflictos armados tienen mayoritariamente carácter interno; son conflictos en los que se enfrentan por una parte el Estado y, por otra, grupos rebeldes. Esto ha hecho que la participación de los niños se produzca no sólo en las fuerzas armadas regulares sino también en los grupos armados no gubernamentales. Afrontar la participación de los niños en los grupos armados de oposición es una cuestión tremendamente sensible y delicada por las connotaciones políticas que tiene dentro de cada Estado. La mayor parte de las delegaciones del Grupo de Trabajo era de la opinión de que el Protocolo también debería prohibir que cualquier grupo armado utilizase a niños como soldados, incurriendo por lo tanto los Estados en la "obligación de tomar las medidas posibles para que los grupos armados que se hallen en su territorio efectivamente cumplan lo dispuesto en el Protocolo".¹⁶ En cambio, otras delegaciones prefirieron referirse sólo a la responsabilidad de los Estados como únicos sujetos de Derecho Internacional. Se sostuvo que los Estados "no estarían en condiciones de garantizar que los grupos armados no gubernamentales observasen el Protocolo, y que la mención de esos grupos en el Protocolo les podía conferir condición jurídica y ambiciones internacionales".¹⁷

Tras superar las reticencias de algunos Estados a mencionar explícitamente a los grupos armados no gubernamentales en un tratado internacional,¹⁸ el artículo 4 aborda esta cuestión. En virtud del mismo:

1. Los grupos armados distintos de las Fuerzas Armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años.

¹⁴ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, op. cit., p. 15.

¹⁵ Mariano Aguirre, "Treinta guerras y ningún lugar donde huir", en *Guerras en el Sistema Mundial. Anuario CIP 1999*, CIP/Icaria, pp. 5-18.

¹⁶ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 6.

¹⁷ *Informe sobre su segundo período de sesiones...*, op. cit., p. 6.

¹⁸ Las reticencias de estos países sólo pudieron ser vencidas tras lograr el compromiso de incluir en el párrafo 3 de este artículo 4 del Protocolo una salvaguarda sobre la condición jurídica de los grupos armados de oposición. Como señala este párrafo 3, "la aplicación del presente artículo no afectará a la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado".

2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas.
3. La aplicación del presente artículo no afectará a la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.

En este artículo 4 se establece un régimen mucho más severo en cuanto al reclutamiento y la participación de los niños en los grupos armados no gubernamentales que el relativo a las Fuerzas Armadas de los Estados. La prohibición de reclutar y utilizar menores de 18 años en combate es absoluta, incluyendo además todo tipo de participación, tanto la directa como la indirecta. Por otro lado, prohíbe todo tipo de reclutamiento antes de los 18 años, tanto forzoso como voluntario. Este doble rasero para las Fuerzas Armadas y los grupos armados de oposición ha sido criticado desde diversas instancias:¹⁹ el Comité Internacional de la Cruz Roja, aunque se muestra satisfecho con la voluntad de los Estados de regular el comportamiento de los actores no estatales, señala que es probable que estos últimos “no se sientan vinculados por una norma diferente a la impuesta a los Estados”.²⁰ Además, en su opinión, esta disposición impone a los Estados una obligación de carácter moral más que de carácter auténticamente jurídico, dado que “la capacidad de un Gobierno de aplicar su Derecho interno es a menudo muy limitada en situaciones de conflicto armado no internacional”,²¹ en particular aquellas normas que van dirigidas hacia grupos armados que están totalmente al margen del control estatal. La existencia de este doble *estandar* va a condicionar la aplicación de la disposición a los grupos armados de oposición, que difícilmente se van a sentir vinculados por una norma que les impone un régimen de reclutamiento y participación de menores mucho más estricto que el establecido para las Fuerzas Armadas gubernamentales.

Aplicación del Protocolo Facultativo

Para aplicar las disposiciones del Protocolo son necesarias medidas de carácter nacional e internacional, dada la magnitud y complejidad del fenómeno de los niños soldado. Estas medidas aparecen recogidas en los artículos 6 y 7 del texto del Protocolo (este último se encarga de las medidas en la esfera internacional). En el ámbito interno, el artículo 6.1 dispone que “cada Estado Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole necesarias para

¹⁹ Amnistía Internacional, *Child-Soldiers: Governments agree to ban use of child combatants but treaty fails to prohibit all recruitment of under-18's*, *op. cit.*, p. 1. Ver, asimismo, las críticas efectuadas en este sentido por Unicef o por la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 21 y ss.

²⁰ “Droits de l’Enfant. Commission des Droits de l’Homme. Intervention du Comité International de la Croix-Rouge”, 56ème session, Ginebra, 6 de abril de 2000, p. 1.

²¹ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 22.

garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción”.

Una de las medidas a las que se comprometen los Estados Parte es a “difundir y promover” por todos los medios adecuados los principios y los principales contenidos del Protocolo, tal y como señala su artículo 6.2. En este sentido, una de las herramientas más útiles es la difusión e información a la opinión pública sobre todo lo relativo a dicha participación.²² Otra medida importante a la que se comprometen los Estados Parte, en virtud del artículo 6.3 del texto, es a adoptar “todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades en contradicción con el presente Protocolo sean desmovilizadas”. Siempre que sea necesario, los Estados prestarán a los niños desmovilizados “toda la asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y su reintegración social”. Ahora bien, en esta tarea de desmovilización, rehabilitación y reintegración de los niños soldados, hay que tener en cuenta que la mayoría de los países en los que se asiste a este fenómeno están en situaciones socioeconómicas muy comprometidas que convierten en muy difíciles todos los esfuerzos al respecto. Por ello el artículo 7 del Protocolo hace un llamamiento a la cooperación internacional. Según lo dispuesto en el artículo 7.1, “los Estados Parte cooperarán en la aplicación del presente Protocolo, en particular en la prevención de cualquier actividad contraria al mismo y la rehabilitación y reintegración social de las personas que sean víctimas de actos contrarios al presente Protocolo, entre otras cosas mediante la asistencia técnica y la asistencia financiera...”.

Para concretar la asistencia que deben prestar los Estados para hacer frente a las necesidades que emanan del Protocolo, además de utilizar los programas de cooperación de todo tipo ya existentes, el artículo 7.2 prevé la creación de un “fondo voluntario establecido de conformidad con las normas de la Asamblea General”. Esta norma ha sido considerada como una disposición de especial trascendencia para el proceso de desmovilización, rehabilitación y reintegración social de los niños que participan en los conflictos armados en países como Colombia,²³ países que, de no recibir ayuda técnica y financiera, verán en serias dificultades dicho proceso. La comunidad internacional en su conjunto y, en particular, aquellos países que están en condiciones de hacerlo, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en la tarea de tratar de poner fin a la utilización de los niños como soldados.

Mecanismos de supervisión

Para la supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones del Protocolo por parte de los Estados, se va a utilizar el mecanismo ya existente para el control de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: el Comité de los Derechos del Niño, que recibe los informes de los Estados Parte sobre los progre-

²² A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging *straight-18* consensus?”, *op. cit.*, p. 63.

²³ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 21.

sos y las dificultades que se están encontrando en la aplicación de las diferentes disposiciones de la Convención.²⁴ Como señala el artículo 8 del Protocolo, “a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Protocolo respecto de un Estado Parte, éste presentará al Comité de los Derechos del Niño un informe que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo, incluidas las medidas adoptadas con objeto de aplicar las disposiciones relativas a la participación y el reclutamiento”.

Una vez que los Estados Parte en el Protocolo han presentado este informe general, “cada Estado Parte incluirá, en los informes que presenta al Comité de los Derechos del Niño de conformidad con el artículo 44 de la Convención, la información adicional de que disponga sobre la aplicación del Protocolo...” (artículo 8.2). Asimismo, el inciso final de este artículo dispone que “otros Estados Parte en el Protocolo presentarán un informe cada cinco años”. Esta norma prevé la posibilidad de que un Estado que no es parte en la Convención sobre los Derechos del Niño pueda ratificar el Protocolo Facultativo. En este caso, perfectamente posible, ese Estado —que no está obligado a presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño— tendría que presentar informes al Comité cada cinco años sobre la aplicación del Protocolo.

Firma y ratificación

La firma y ratificación de un determinado tratado internacional suele ser un aspecto que no se presta a mucha discusión por su carácter procedimental. En cambio, en este Protocolo fue necesario discutir y llegar a un compromiso al respecto. El debate se produjo tras la propuesta estadounidense de que el Protocolo Facultativo estuviera abierto a la firma y ratificación por parte de “cualquier Estado”, aunque no fuera Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵ (lo que ocurre en el caso de Estados Unidos). A juicio de su delegación, esta propuesta no presentaba a ningún impedimento de tipo jurídico. Sin embargo, suscitó serias dudas y reticencias en algunos Estados,²⁶ lo que motivó que la presidenta del Grupo de Trabajo solicitase un dictamen al asesor jurídico de Naciones Unidas. Como ella señaló, según las conclusiones del dictamen solicitado, “la preparación de un instrumento que quedara abierto a la adhesión de todos los Estados no sería incompatible con el mandato del Grupo de Trabajo”.²⁷ Finalmente, en aras del consenso, aquellas delegaciones que se habían mostrado más reticentes ante la propuesta estadounidense aceptaron su inclusión en el texto. Así, el artículo 9.1 señala que “el presente

²⁴ Ver los artículos 43, 44 y 45 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁵ Esta propuesta figura en el proyecto de Protocolo Facultativo presentado por Estados Unidos al inicio del sexto período de sesiones del Grupo de Trabajo. Este texto se puede consultar en el documento E/CN.4/2000/WG.13/2/Add.1.

²⁶ Ver al respecto las opiniones expresadas por las delegaciones de Francia o Suecia, en *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

²⁷ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, p. 18.

Protocolo estará abierto a la firma de todo Estado que sea Parte en la Convención o la haya firmado”. Asimismo, el Protocolo “está sujeto a la ratificación y abierto a la adhesión de todos los Estados” (artículo 9.2). Ahora bien, a pesar de haber aceptado esta disposición, tanto Francia como Suecia o Bélgica manifestaron que esta excepción “no debe tomarse como precedente para ningún otro instrumento internacional, teniendo en cuenta el contexto tan específico de las actuales negociaciones”.²⁸ Esta concesión dio sus frutos, ya que el propio ex presidente estadounidense Bill Clinton fue uno de los primeros en firmar el Protocolo, el 5 de julio de 2000 en Nueva York.²⁹ Este hecho fue acogido favorablemente en la mayor parte de las instancias que trabajan contra la participación de los niños en los conflictos.³⁰ La propia Human Rights Watch, muy crítica con la posición de Estados Unidos durante el proceso de elaboración del Protocolo y con su política de reclutamiento en las Fuerzas Armadas, felicitó al Gobierno de Clinton por la firma, aunque también urgió al Senado estadounidense a ratificar el Protocolo lo antes posible.³¹

Reflexiones finales

Este Protocolo supone, a pesar de todas sus limitaciones y deficiencias, un progreso nada desdeñable, sobre todo comparado con la protección que brinda a los niños soldado la Convención sobre los Derechos del Niño. De todas formas, tampoco se puede caer en el optimismo y echar las campanas al vuelo, porque los progresos normativos por sí solos no conseguirán acabar con una práctica tan extendida como la utilización de los niños en la guerra. Una vez más, la toma de conciencia por parte de la opinión pública mundial sobre este fenómeno puede ser la piedra de toque que ayude a avanzar por el camino ya emprendido.

A su vez, la presión política tanto a nivel interno como internacional seguirá siendo esencial si se quiere evitar la participación de los niños en los conflictos. En la esfera interna hay que presionar para que los Gobiernos y los grupos armados de oposición cumplan con los compromisos que han asumido. A nivel internacional, hay que seguir profundizando y ampliando las medidas de protección y la ratificación de las ya existentes; en concreto, la firma y la ratificación del Protocolo Facultativo debe convertirse en un objetivo esencial. Queda un largo camino en la lucha contra la utilización de niños soldado y la adopción de este Protocolo sólo es un pequeño paso en el largo camino de poner fin a una práctica que supone uno de los atentados más flagrantes contra los derechos de los más pequeños.

²⁸ *Proyecto de Informe del Grupo de Trabajo sobre su sexto período de sesiones...*, *op. cit.*, pp. 19, 20 y 24.

²⁹ De hecho, sólo siete países firmaron el Protocolo antes que el Gobierno de Clinton: Argentina, Camboya, Canadá, Mónaco, Noruega, San Marino y Suecia.

³⁰ Para Ann Shepard, la firma por parte de Estados Unidos supone un gran paso adelante, ya que puede servir como ejemplo para un gran número de países, en A. Shepard, “Child Soldiers: Is the Optional Protocol evidence of an emerging *straight-18* consensus?”, *op. cit.*, p. 63.

³¹ Human Rights Watch, “Clinton Hailed for signing Ban on Child Combatants”, Nueva York, 5 de julio de 2000.