

Nuevo desarrollo del derecho internacional:

PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DE UTILIZAR CIERTAS ARMAS CLÁSICAS

por Yves Sandoz

I. INTRODUCCIÓN

La « Conferencia de las Naciones Unidas sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Novicas o de Efectos Indiscriminados » terminó, el 10 de octubre de 1980, con la aprobación, por consenso, de los instrumentos siguientes:

- Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales,
- Protocolo sobre Fragmentos no Localizables (Protocolo I),
- Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y otros Artefactos (Protocolo II),
- Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Armas Incendiarias (Protocolo III).

Además, ya en su primer período de sesiones, la Conferencia aprobó una Resolución sobre los sistemas de armas de pequeño calibre. Todos esos textos se reproducen en el presente número de la Revista. Es de señalar, por lo demás, que se presentaron a la Conferencia seis proyectos de resolución y una propuesta, de los que tomó nota y que transmitirá en su informe a la Asamblea General de la ONU.

Nos proponemos mencionar a continuación las diferentes etapas que permitieron llegar a un éxito de la Conferencia; situar la Convención y los tres Protocolos en el derecho internacional; analizar brevemente el contenido de esos instrumentos, de la Resolución aprobada por la Conferencia y de los diferentes proyectos y propuestas de los que tomó nota; por último, intentar evaluar el alcance de ese acuerdo en lo humanitario.

II. HISTORIAL

La Segunda Guerra Mundial demostró claramente la necesidad de garantizar una mejor protección de la población civil durante los conflictos armados. El IV Convenio de Ginebra de 1949 es un gran progreso a este respecto, pero se ocupa esencialmente de la población que está en poder de una Potencia enemiga. La protección general de las personas civiles contra los efectos de las hostilidades sigue estando insuficientemente cubierta por ese Convenio. El CICR tuvo rápidamente conciencia de ello y redactó, ya en septiembre de 1956, un « Proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra ». Ese proyecto contiene un capítulo dedicado a las armas, titulado « Armas de efectos incontrolables ». Se prevé, en especial, prohibir el uso de las armas cuya nociva acción pueda escapar al control de quienes las emplean, así como de las armas de efecto retardado y obligar a las Partes en conflicto que utilicen minas de guerra a trazar planos de los campos de minas y a entregarlos, finalizadas las hostilidades activas, a las autoridades de que dependa la seguridad de la población. Se presentó ese proyecto a la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en 1957, que solicitó al CICR que lo sometiera a los Gobiernos.

Esa propuesta de un nuevo desarrollo del derecho internacional humanitario era, sin embargo, prematura, pues muchos Estados no eran todavía Partes en los Convenios de Ginebra.

Se volvió sobre la cuestión el año 1965, en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que recordó, en su Resolución XXVIII, que « la guerra indiscriminada es un peligro para la población civil y para el futuro de la civilización », y que « las partes implicadas en un conflicto no tienen un derecho ilimitado por lo que respecta a la elección de los medios para dañar al enemigo ». La Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán el año 1968, expresó preocupaciones similares y la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 2444, hizo suyos los principios que, al respecto, sentaron esas Conferencias.

En el informe sobre la reafirmación y el desarrollo de las leyes y costumbres aplicables en los conflictos armados, que presentó a la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en 1969, el CICR llegaba, especialmente, a la conclusión de que « los beligerantes deben abstenerse de emplear armas:

- que puedan causar males superfluos;
- que, por razón de su imprecisión o de sus efectos, dañen indistintamente a la población civil y a los combatientes;
- cuyos nocivos efectos escapen, en el espacio y en el tiempo, al control de quienes las emplean ».

La Conferencia solicitó que el CICR prosiguiese su labor a este respecto.

Paralelamente, la Secretaría General de la ONU y, sobre todo, el « Stockholm International Peace Research Institute » publicaron estudios.

El CICR reunió, en 1971 y 1972, una Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados.

En la documentación presentada a esa Conferencia se trataba la cuestión de la protección de la población civil en período de conflictos armados y, más particularmente, de su protección contra ciertos bombardeos y contra los efectos de ciertas armas. Sin invitar a que los expertos entrasen en materia sobre « prohibiciones de armas determinadas por sí mismas », por temor a la duplicación con los organismos del desarme, el CICR pensaba que ellos podrían examinar, además de los principios de alcance general, los « principios relativos a las armas que, de todos modos, por razón de sus efectos o de su imprecisión, podrían dañar a la población civil indiscriminadamente ». Tres tendencias se afirmaron a este respecto entre los expertos. Según la primera, el problema de las armas no debería tratarse en ese ámbito. Según la segunda, sin tratar directamente la cuestión de las armas de destrucción masiva (atómicas, biológicas, químicas), habría que afirmar la necesidad de prohibirlas, dado que el refuerzo de la protección de la población civil depende, en gran medida, de una tal prohibición. La tercera tendencia deseaba que no se tratara el tema de las armas de destrucción masiva —tratadas por la Conferencia del Comité del Desarme— sino el de otras armas particularmente crueles y no examinadas en otros lugares.

Prevaleció esa tercera tendencia y, en la segunda reunión de la Conferencia, el año 1972, los expertos de diecinueve Estados solicitaron que

el CICR organizase « una reunión especial para consultar a expertos juristas, militares y médicos, sobre la cuestión de la prohibición o de la limitación expresas de armas tradicionales que puedan causar sufrimientos inútiles o dañar sin discriminación ». Esa consulta tuvo lugar en Ginebra el año 1973. Se redactó un informe de índole meramente documental, pues no se formulaba ninguna propuesta concreta. Su cometido era estimular la prosecución de los estudios a este respecto y se distribuyó a todas las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, a todos los Gobiernos de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y a todas las organizaciones no gubernamentales interesadas.

El proyecto de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, presentado a la Conferencia Diplomática celebrada en Ginebra el año 1974, contenía principios generales aplicables a las armas, pero ninguna disposición sobre el uso de un arma particular. Sin embargo, la Conferencia instituyó una Comisión *ad hoc* para que se ocupase de esa cuestión. También en eso, prevaleció el punto de vista de que los trabajos de esa Comisión deberían limitarse a las armas clásicas ¹. Alentado por la Conferencia Diplomática, el CICR organizó una Conferencia de expertos gubernamentales que celebró dos reuniones: una en Lucerna, septiembre-octubre de 1974, otra en Lugano, enero-febrero de 1976.

Tanto en esas Conferencias como en la Comisión *ad hoc*, de la Conferencia Diplomática, se debatió el tema de diferentes armas clásicas y, finalmente, no se introdujo en los Protocolos ningún artículo relativo a un arma particular. También se prescindió de un artículo para prever la institución de un « Comité sobre la prohibición o la limitación de ciertas armas convencionales », que tendría por cometido examinar propuestas concretas al respecto y preparar acuerdos, por no haber alcanzado, a falta de pocos votos, la mayoría requerida de los dos tercios.

No obstante, la Conferencia Diplomática aprobó una Resolución (la 22), en que se recomienda especialmente que se convocase una Conferencia Gubernamental, en 1979 a más tardar, para llegar « a acuerdos relativos a la prohibición o limitación del empleo de armas convencionales específicas » y a un « acuerdo sobre un mecanismo concebido para revisar tales acuerdos y para examinar las propuestas de acuerdos nuevos del mismo género ».

La Asamblea General de la ONU apoyó esa recomendación (véase Res. 31/52 del 19 de diciembre de 1977, 33/70 del 28 de septiembre de

¹ Se utilizaba entonces la expresión « armas convencionales », pero la expresión « armas clásicas » se prefirió a continuación en el ámbito de la ONU y en la Conferencia que es objeto del presente artículo. Será la utilizada en adelante. Esta expresión cubre todas las armas que no entran en la categoría de armas « atómicas, biológicas o químicas ».

1978 y 34/82 del 11 de diciembre de 1979) y la Conferencia que es objeto del presente artículo, precedida de una Conferencia preparatoria celebrada en agosto-septiembre de 1978 y marzo-abril de 1979, tuvo lugar en Ginebra del 10 al 28 de septiembre de 1979 y del 15 de septiembre al 10 de octubre de 1980.

III. ÁMBITO

La prohibición específica de ciertas armas pertenece a dos secciones del derecho internacional: el derecho del desarme y el derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. Esa doble relación no carece de importancia, porque el enfoque de los problemas es diferente en cada una de dichas secciones.

Por lo que atañe al desarme, se destacan los problemas de seguridad. La finalidad es llegar progresivamente a un desarme general y completo, pero sin que una brusca ruptura del equilibrio comprometa, en cualquiera de las fases del proceso, la seguridad de los diferentes Estados. Por lo demás, los acuerdos de desarme no deben, en principio, referirse solamente a prohibiciones o restricciones de empleo, sino también a la fabricación, al almacenaje, al comercio de un arma. Resumiendo, se trata de renunciar no solamente a utilizar un arma, sino también a poseerla.

Los problemas de seguridad no están ausentes del derecho internacional humanitario, pero no tienen, en ese ámbito, la importancia vital que tienen en materia de desarme. El objetivo del derecho internacional humanitario es en realidad más modesto: se trata de humanizar lo más posible los conflictos armados que no hayan podido evitarse. Siendo por esencia un derecho subsidiario, que no funciona más que cuando el derecho que prohíbe recurrir a la fuerza no ha cumplido su misión, el derecho internacional humanitario no puede pretender reemplazarlo. Sería ilusorio pensar que se pueden impedir los conflictos fijando a los beligerantes límites tan estrictos, en cuanto a los medios de combate, que hagan el conflicto imposible. No hay razón alguna para que tal barrera resista mejor que la erigida por el derecho que prohíbe recurrir a la fuerza.

Limitarse a objetivos modestos es, pues, una necesidad vital para el derecho internacional humanitario. Es cierto que ese derecho ha tenido fracasos en su aplicación. Pero también ha logrado innegables éxitos, gracias esencialmente a las disposiciones que tienen un interés humanitario para todos, sin por ello perjudicar a los intereses militares de nadie.

Las consideraciones más arriba consignadas son también válidas por lo que respecta a las armas. Es muy poco verosímil que los Estados prohíban, en el ámbito del derecho internacional humanitario, armas cuya importancia estratégica hace que toda negociación sea muy ardua por lo que alañe al desarme. En cambio, hay ciertas armas cuya posesión no tiene real influencia en el equilibrio de las fuerzas en el mundo, cuya utilización no es indispensable a nivel militar, pero cuyo uso tiene efectos particularmente crueles o provoca, sin justificación militar, daños muy extensos. Así pues, algunos han hecho observar, no sin cierta razón, que el derecho internacional humanitario debería contentarse con prohibir las armas inútiles. Pero finalmente la ironía no es sino aparente. Es evidente que si el derecho internacional humanitario tuviera como único efecto evitar, en los conflictos armados, todo uso de la fuerza que no esté estrictamente justificado por imperativos militares, ya salvaría una cantidad considerable de vidas y evitaría muchos sufrimientos. La imperiosa necesidad de proteger a la población civil ha inducido, sin embargo, a que los Estados lleguen más lejos, en los Protocolos adicionales de 1977, y a aceptar tener en cuenta factores humanitarios incluso sacrificando ciertas ventajas militares. Se puede decir lo mismo de la Conferencia sobre las armas clásicas. Pero se debe seguir admitiendo el hecho de que no interesa al derecho internacional humanitario aventurarse muy allá en esta dirección. Queriendo ir demasiado lejos, se correría el peligro de destruir todo el edificio.

Sin embargo, estas consideraciones no deben entenderse como una invitación a renunciar a todo esfuerzo en este ámbito. No se trata tampoco, como a veces ocurre, de que la necesidad militar sirva de pretexto para rechazar toda iniciativa humanitaria.

IV. CONTENIDO

Por reproducirse en anexo al presente artículo la Convención y sus Protocolos, no nos extenderemos aquí más que por lo que atañe a su contenido.

Algunos elementos nos parecen, no obstante, merecer una particular atención.

1. La Convención

El ámbito de aplicación de la Convención se determinó remitiendo a los Convenios de Ginebra y al Protocolo I adicional a los mismos. Así pues, se trata de los conflictos internacionales, entendiéndose que

también se consideran como tales « los conflictos armados en los cuales los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. »

La entrada en vigor de la Convención será seis meses después de la fecha de depósito del vigésimo instrumento de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión. Se comprueba, pues, una disparidad entre esos instrumentos y los Convenios de Ginebra o sus Protocolos adicionales, para los cuales bastan dos instrumentos de ratificación o de adhesión. Se explica tal disparidad por el hecho de que ciertos Estados ponían el debate en el ámbito del desarme. Ahora bien, un acuerdo en dicho ámbito, que tiene por finalidad hacer bajar el nivel de los armamentos y, por consiguiente, debilitar la Potencia militar de los Estados, no es viable más que si lo aplican todos los Estados o, por lo menos, las Potencias militares.

En cambio, la observancia de los Convenios de derecho internacional humanitario no debería tener implicaciones sobre la eficacia militar de los Estados interesados. No obstante, incluso si esos instrumentos sobre las armas clásicas no son aplicables más que para Partes en conflicto que también a ellos están obligadas, se puede admitir que los Estados que deciden ratificar esos instrumentos o adherirse a los mismos van a renunciar a equiparse con armas en ellos prohibidas. Es cierto que tales armas no tienen una importancia capital a nivel estratégico, pero algunos consideran que hay en ello una implicación por lo que atañe a la seguridad. Eso les indujo a solicitar, en nombre de ésta, un elevado dintel para la entrada en vigor de la Convención y de los Protocolos. El número de 20 es, pues, un compromiso entre los partidarios de esta tendencia y quienes relacionan, sin restricción, estos instrumentos con el derecho internacional humanitario.

Notemos, por lo demás, que un Estado no puede ser Parte solamente en el Convenio, lo que es lógico porque no hace sino trazar el marco jurídico en el cual son aplicables las prohibiciones contenidas en los Protocolos. Pero se llegó más lejos, imponiendo a un Estado que llega a ser Parte en la Convención obligarse a *dos* Protocolos por lo menos. Se quería evitar sobre todo, con ello, que un Estado pueda ser Parte únicamente en el Protocolo I, sin gran importancia práctica actualmente (véase más abajo).

Se observará también con interés el sistema de las relaciones convencionales ya al entrar en vigor la Convención. Muy afortunadamente, en esto hubo adhesión al elástico sistema de los Convenios de Ginebra. No sólo un Estado Parte en la Convención permanece obligado a obser-

var para con otro Estado Parte, que tenga un aliado no obligado por ésta —contrariamente al rígido sistema adoptado en las Conferencias de La Haya, en 1899 y 1907—, sino que debe asimismo respetarla para con ese aliado si éste acepta y aplica la Convención (y el o los Protocolos pertinentes) y se lo notifica al depositario. Sin embargo, es de saber que no se exige en los Convenios de Ginebra esta formalidad de la notificación.

Por lo que atañe a las guerras de liberación (en el sentido del art. 1, párr. 4, del Protocolo I de 1977), la autoridad que representa a un movimiento de liberación puede comprometerse a aplicar esta nueva Convención y los Protocolos pertinentes por lo que respecta a un Estado que, siendo Parte en estos instrumentos, también está obligado por el Protocolo I de 1977. La Convención y el o los Protocolos pertinentes son entonces aplicables entre ese Estado y el movimiento de liberación, así como el Protocolo I de 1977.

Pero la real innovación consiste en el hecho de que la autoridad que representa a un movimiento de liberación puede actuar del mismo modo para con un Estado Parte en la presente Convención y en dos o más de sus Protocolos, sin estar obligada por el Protocolo I de 1977. Y ese compromiso tendrá por efecto hacer aplicables no solamente la presente Convención y los Protocolos pertinentes, sino también los Convenios de Ginebra en su totalidad. Así pues, se abre, mediante la presente Convención, un acceso a los Convenios de Ginebra en su totalidad, que no está previsto en éstos.

Para esta disposición, cuatro observaciones.

1. Demuestra claramente que el reconocimiento del carácter internacional de las guerras de liberación, en el sentido del artículo 1, párrafo 4, del Protocolo I de 1977, no está relacionado, en derecho humanitario, sólo con ese Protocolo. Ese carácter internacional, ya afirmado en numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU ¹ tiene aquí una confirmación suplementaria y, sobre todo, una directa implicación en la aplicabilidad de los Convenios de Ginebra.

2. En buena lógica, la hipótesis que presenta esta disposición no debería realizarse; de hecho, parecería bastante poco coherente, por parte de un Estado, obligarse a la presente Convención, sin obligarse también al Protocolo I de 1977, en el que se reafirman o se desarrollan los principios puestos en aplicación en esta Convención y sus Protocolos. Sin embargo, no se podría excluir una negativa a adherirse al Proto-

¹ Véanse, sobre todo, las resoluciones 2105 (XX), 2621 (XXV) y 3103 (XXVIII).

colo I de 1977 que pudiera motivarse por disposiciones sin relación con la cuestión de las armas.

3. Si puede verse en eso una nueva abertura en favor de una aplicación más amplia del derecho internacional humanitario en las guerras de liberación, conviene poner de relieve que el principio de la igualdad de los derechos y de las obligaciones de las Partes en conflicto —vital en derecho internacional humanitario— no se puso en tela de juicio e incluso fue claramente reafirmado.

4. La hipótesis, poco verosímil, de Estados que puedan ser Partes en la presente Convención sin estar obligados por los Convenios de Ginebra ni siquiera se planteó, lo que demuestra la índole de universalidad reconocida a dichos Convenios, que debería incitar a los pocos Estados todavía no formalmente obligados por estos instrumentos a adherirse, cuanto antes, a los mismos.

El mecanismo de revisión que ha de preverse para la Convención fue uno de los puntos cruciales de la negociación. Finalmente se llegó a un acuerdo sobre un mecanismo autónomo, aunque se expusiera también el parecer de que sería preferible someter estas cuestiones al Comité del Desarme. Se convocará una Conferencia tras solicitud de la mayoría de los Estados Patres (pero por lo menos dieciocho, porque pareció abusivo a algunos que sólo once Estados dispongan ya de tal poder).

Sólo los Estados Partes en estos instrumentos decidirán la revisión de la Convención y de los Protocolos existentes; la añadidura de nuevos Protocolos será decidida por la totalidad de los Estados que tengan a bien hacerse representar en tales Conferencias. Sin que eso haya sido expresamente mencionado, dichas Conferencias —como la recién terminada— tomarán probablemente sus decisiones por consenso, lo que debería excluir, incluso para la revisión de los acuerdos existentes, decisiones sobre la base de mayorías ocasionales.

Por último, se reunirá una Conferencia, muy probablemente por lo menos cada diez años, porque basta, si tal lapso de tiempo pasa sin Conferencia, que una sola Alta Parte contratante solicite su convocación para que el depositario esté obligado a hacerlo.

El establecimiento de ese mecanismo era capital, porque da un valor duradero a la Convención, abriendo las puertas a otras restricciones e incitando a que todos los Estados ejerzan una continua vigilancia por lo que respecta a la conformidad de las armas clásicas con los principios sentados en el Protocolo I de 1977. Es también un valioso complemento para el artículo 36 del Protocolo I, que obliga a las Partes contratantes en

este Protocolo a examinar si el uso de cualquier nueva arma no está prohibido en el derecho internacional.

2. Los Protocolos

a) *Protocolo sobre Fragmentos no Localizables (Protocolo I)*

Este Protocolo no tiene gran importancia inmediata, en la medida en que tales armas no han sido —o, en todo caso, no lo han sido ampliamente— utilizadas hasta el presente. Pero es una barrera para el futuro y debería impedir desarrollos enojosos. Mediante esta prohibición, se debe ver la expresión del principio de que un arma no podría tener por finalidad impedir la cura de las heridas que provoca y ese principio es ciertamente uno de los elementos fundamentales para determinar si un arma causa « males superfluos ».

b) *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y otros Artefactos (Protocolo II)*

El Protocolo II tiene por finalidad evitar o, en todo caso, reducir lo más posible, las pérdidas y los daños civiles ocasionados por los artefactos a los que se refiere, durante las hostilidades y después, cuando dichos artefactos ya no tienen utilidad militar alguna. Toca un problema muy real: numerosas personas civiles son todavía actualmente heridas por minas, largo tiempo después de los acontecimientos que habían justificado su colocación.

En este Protocolo no se trata el delicado problema de la colocación de minas en el ámbito de la guerra marítima, cubierto, todavía hoy, por Convenios aprobados a comienzos de este siglo. Puede preguntarse, de pasada, si no sería oportuno emprender el estudio de una reactualización del derecho internacional humanitario aplicable en conflictos armados que tienen lugar en el mar.

El Protocolo II recuerda, en su artículo 3, adaptándolos a los artefactos de que trata, los principios generales de la prohibición de atacar a la población y los bienes civiles como tales y de emprender ataques sin discriminación. Al respecto, el empleo de ciertas trampas particularmente capaces de atraer a las personas civiles, incluso a los niños, está totalmente prohibido (véase art. 6), mientras que constan restricciones para el empleo de minas, trampas y « otros dispositivos » cuya definición se da en el artículo 2 (véanse arts. 4 y 5). Se hace una distinción entre los artefactos colocados desde cerca y las minas puestas a distancia, es decir « lanzadas por una pieza de artillería, un lanza-cohetes, un mortero

o un artefacto similar o lanzadas desde una aeronave ». Para estas últimas sobre todo, se plantea el problema de la neutralización, después de que hayan cumplido su función militar. Se decidió exigir que tales minas tengan un mecanismo que las desactive después de cierto tiempo o que sean lanzadas con suficiente precisión para que su colocación pueda registrarse con exactitud. No se llegó a un acuerdo, sin embargo, sobre reglas más precisas, que habrían podido determinar, en especial, la altura a partir de la cual sea admisible que una aeronave lance tales minas.

Hay que destacar otro aspecto de este Protocolo II: la « cooperación internacional para quitar campos de minas, minas y trampas » (véase art. 9). En realidad, es indispensable, si se quiere proteger eficazmente a las personas civiles, que las Partes en conflicto colaboren, terminadas las hostilidades activas, comunicándose por lo menos los datos relativos a las minas que habían colocado. El texto finalmente aprobado no va tan lejos como anteriormente se había previsto. Hubo que renunciar en especial a la obligación de transmitir los planos de minas ya después de terminadas las hostilidades activas, incluso, llegado el caso, a una Potencia ocupante. Tal obligación no tenía más finalidad que la protección eficaz de la población civil, incluida la que se encuentre en un territorio ocupado. Pero, para algunas delegaciones, estaba excluido pensar en una cualquiera cooperación con el ocupante, incluso con finalidad humanitaria.

Varias de las reglas de este largo Protocolo no son, pues, de gran rigor. A este respecto, notemos todavía que en el artículo 3, párrafo 4, se solicita que se tomen « todas las precauciones viables » para proteger a las personas civiles, es decir, las precauciones « que son factibles o posibles en la práctica, habida cuenta de todas las circunstancias del caso, incluso consideraciones humanitarias y militares »; que el preaviso que ha de darse cuando se lanzan minas colocadas sobre el terreno a distancia es obligatorio « a menos que las circunstancias no lo permitan » (art. 5); que las Partes « se esfuercen » por registrar los campos de minas que no estén preplanificados (art. 7).

Esa falta de precisión y la complejidad de las reglas finalmente aprobadas demuestran la acuidad de los problemas encontrados: las minas tienen indiscutiblemente un importante cometido en lo militar, pero su uso indiscriminado causa pérdidas y daños civiles inadmisibles. El Protocolo II es un producto característico del matrimonio de razón entre las necesidades militares y los imperativos humanitarios, del que ha nacido todo el derecho internacional humanitario. La protección jurídica de las personas civiles contra los efectos de las minas, de las

trampas y de otros artefactos está todavía lejos de ser perfecta, pero es netamente mejor que en el pasado.

c) Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Armas Incendiarias (Protocolo III)

Las armas incendiarias son probablemente, de las armas clásicas, aquellas cuyo uso impresiona más a la opinión pública. Parecía a muchos que una Convención sobre las armas clásicas, sin Protocolo sobre las armas incendiarias, habría tenido el afflictivo aspecto de un árbol al que se corta su rama principal. Sin resultado sobre este punto, es verosímilmente el conjunto de los trabajos de la Conferencia el que habría sido puesto en tela de juicio. Por esta razón también, se debe celebrar el acuerdo finalmente obtenido, los últimos días de la Conferencia, sobre esta categoría de armas.

En el Protocolo III mismo se repite, para las armas incendiarias, el principio general reafirmado en el Protocolo I de 1977, según el cual las personas civiles no deben ser objeto de ataques. Pero da un gran paso suplementario, restringiendo seriamente los ataques contra objetivos militares situados en el interior de concentraciones de personas civiles y, sobre todo, prohibiendo totalmente los ataques desde el aire de tales objetivos. También se debería evitar el terrible riesgo de que amplias concentraciones de personas civiles sean presa de las llamas.

Los bosques y la cobertura vegetal son bienes civiles, con tal de que no se utilicen con finalidad militar. Su protección está, pues, comprendida en la regla general que prohíbe el ataque a bienes civiles. Sin embargo, se juzgó oportuno destacar en esta protección, mencionándola específicamente, dado el dramático carácter que pueden asumir los incendios forestales.

Por último, se comprobará que ninguna norma protege a los combatientes contra las armas incendiarias. Así pues, se puso más de relieve el carácter indiscriminado de esas armas y lo peligrosas que son para las personas civiles que su crueldad, elemento que habría justificado, asimismo, una prohibición por lo que respecta a los combatientes.

Es cierto que se puede argüir que los combatientes están generalmente mejor equipados y que pueden, por consiguiente, enfrentarse con más eficacia contra el uso de armas incendiarias. Pero se han podido comprobar, también en los combatientes, quemaduras muy crueles, y varios delegados lamentaron que no se haya podido llegar a ningún acuerdo sobre la protección de los combatientes. Se redactó a este respecto un proyecto de resolución que fue transmitido por la Conferencia a la Asamblea General de la ONU. En el mismo, se « invita a que los

Gobiernos prosigan el examen de la cuestión de la protección de los combatientes contra las armas incendiarias para volver sobre el tema en la Conferencia que podría convocarse en aplicación de las disposiciones del artículo 3 de la Convención aprobada ».

3. Resolución sobre el sistema de armas de pequeño calibre

La Conferencia no llegó a adoptar un Protocolo acerca de los proyectiles de pequeño calibre que, volteando muy pronto después del impacto, transfieren al cuerpo de la víctima una considerable energía y, por ello, causan quemaduras muy crueles. Pero aprobó, en su primer período de sesiones, una resolución en la que invita especialmente a los Gobiernos a proseguir las investigaciones y « hace un llamamiento a todos los Gobiernos para que demuestren la mayor prudencia en la producción de sistemas de armas en este ámbito, para evitar una inútil intensificación de los efectos traumáticos de dichos sistemas ».

En un importante documento de trabajo distribuido en la Conferencia, se destacan las dos direcciones en las cuales prosiguen actualmente las investigaciones, es decir el establecimiento de un medio utilizable para simular los tejidos vivos y la puesta a punto de un modelo de ensayo fácilmente aplicable por las características de transferencia de energía de una bala.

V. ALCANCE

Intentando situar el cuadro de la Convención del 10 de octubre de 1980 y de sus tres Protocolos, hemos abordado ya indirectamente la cuestión de su alcance. Está claro que, como la totalidad del derecho internacional humanitario, tal Convención no pretende resolver problema político alguno. Todo lo más, se puede arguir que la moderación que introduce en el conflicto es un factor favorable para la resolución de éste.

La importancia de tal Convención es, pues, meramente humanitaria. No está más que en función de los hombres, de las mujeres, de los niños que, sin ella habrían pasado sobre minas, habrían tenido el rostro desfigurado a causa de una trampa explosiva o el cuerpo quemado por el napalm. Ahora bien, en el futuro, quienes hayan sido salvados permanecerán desconocidos, al contrario de las personas que, a pesar de todo, serán víctimas de esas armas. Lo propio de tales prohibiciones es no aparecer verdaderamente más que cuando son transgredidas.

Pero esas potenciales víctimas salvadas, gracias al derecho, existen. Es la convicción de quienes trabajan por desarrollar el derecho humanitario, y es el único sentido de su trabajo.

La relación que hay entre los instrumentos aprobados el 10 de octubre de 1980 y el Protocolo I del 8 de junio de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra, no se ha establecido de manera categórica. No obstante, parece lógico considerar esas restricciones y prohibiciones como normas para concretar ciertos principios sentados en el Protocolo I de 1977, especialmente en sus artículos 35 y 51. Diversos considerandos del preámbulo de la Convención dan, por lo demás, una clara indicación en ese sentido. Sin embargo, no se podría pretender que esas prohibiciones se derivan tan naturalmente de principios reafirmados o desarrollados en el Protocolo I que una obligación a su respecto existía incluso antes de que fuesen expresamente formuladas. Las prolongadas negociaciones que fueron necesarias para lograr la redacción de estos instrumentos demuestran bien que su contenido no tiene ningún carácter de evidencia. Tales instrumentos deben considerarse, pues, como un desarrollo del derecho y toda condena *a posteriori* sobre su base sería, jurídicamente, tan estéril como abusiva.

Hemos visto más arriba las condiciones necesarias para que la Convención y sus Protocolos sean formalmente aplicables. Hemos notado, muy particularmente, que no deberían aplicarse sino en conflictos internacionales. Sin embargo, nos parece innegable que tales textos tienen también un gran valor fuera de su contexto jurídico formal.

El método del consenso, muy frecuentemente empleado en las conferencias internacionales de nuestra época, da indiscutiblemente a los convenios aprobados en dichas conferencias cierto peso, a nivel internacional, desde su aprobación. El Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, muy frecuentemente citada mucho antes de su entrada en vigor, es un buen ejemplo. Pero ello es todavía más cierto por lo que atañe a los textos humanitarios. Si Estados se entienden sobre la índole particularmente cruel de ciertas armas o de ciertos métodos de combate y sobre la necesidad de prohibirlos, ¿pueden decentemente no tenerlos en cuenta incluso antes de estar por ellos jurídicamente obligados? A este respecto, se notará con interés un proyecto de resolución, transmitido por la Conferencia a la Asamblea General de la ONU, en el cual se «solicita a todos los Estados, que no están obligados por la presente Convención y que estén implicados en un conflicto armado, a notificar al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas que, en este conflicto, aplicarán la Convención y uno o varios

de los protocolos anexos para con cualquier otra Parte que acepte las mismas obligaciones y a ellas se avenga ».

Además, se vería con malos ojos, aunque la Convención no sea aplicable, en principio, más que en conflictos armados internacionales, que los Gobiernos se permitan utilizar contra su propia población, en conflictos no internacionales —incluso en disturbios internos— lo que prohíben contra un enemigo exterior.

En derecho internacional humanitario, más que en cualquier otro ámbito, la opinión pública comprendería mal que uno se apoye en argumentos meramente jurídicos para rehusar observar principios cuyo valor ha sido ampliamente reconocido. En este sentido es, por lo demás, muy interesante observar que, según diversos expertos técnicos, los debates y los trabajos de expertos sobre los sistemas de armas de pequeño calibre, que hasta el presente no han llegado a cristalizar en prohibiciones o en restricciones obligatorias, han influido, a pesar de ello, positivamente en varios Estados cuando han renovado su armamento al respecto. (Véase también, sobre el particular, la resolución aprobada por la Conferencia, reproducida a continuación.)

VI. CONCLUSIONES

La aprobación, el 10 de octubre de 1980, de una Convención y de tres Protocolos es el logro de una etapa importante en la evolución del derecho internacional humanitario, destinada ante todo a mejorar la protección jurídica de la población civil contra los efectos de las hostilidades. Para llegar a ese objetivo, pareció indispensable reintroducir sin ambigüedad, en el derecho internacional humanitario, principios relativos a la condición de las hostilidades que habían sido sentados a comienzos de este siglo, en las Conferencias de La Haya de 1899 y de 1907, y desarrollarlos. Fue lo que se hizo en los Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra. Pero esos principios, sin normas precisas para apoyarlos, corrían el riesgo de ser letra muerta y es el mérito de la Convención del 10 de octubre de 1980 y de sus tres Protocolos abordar el problema de una manera directa y concreta. En ese sentido, estos instrumentos son complementos valiosos —incluso indispensables— de los Protocolos de 1977.

Si la reafirmación de los principios relativos a la conducción de las hostilidades en el derecho internacional humanitario tiene como motivo esencial proteger mejor a la población civil, no podría ignorarse que

fueron formulados, en su época, esencialmente para aliviar los sufrimientos de los combatientes. Se puede decir, simplificando, que los métodos y medios de combate que tienen un efecto indiscriminado están prohibidos, porque el riesgo de que alcancen a las personas civiles es demasiado grande, pero que la prohibición o la restricción de utilizar armas excesivamente crueles se refieren tanto a las personas civiles como a los combatientes. Hay que clasificar las minas más bien en la primera categoría, los fragmentos no localizables en la segunda. Sin embargo, hay armas, como las incendiarias, que pueden, por algunos de sus aspectos, ser clasificadas en una o en otra categoría. Las restricciones impuestas para el uso de esas armas en el Protocolo III tienen como motivo su carácter indiscriminado y el riesgo de que alcancen a personas civiles. Pero si varias delegaciones expresaron el deseo de proseguir los trabajos a este respecto, fue porque las consideran también —en todo caso para ciertos usos— como excesivamente crueles y porque desean, por esa razón, que también se otorgue una protección a los combatientes.

Ya hemos visto que no se puede negar cierto valor, a nivel internacional, a los instrumentos recién aprobados, independientemente de su entrada en vigor. No obstante, está claro que una adhesión formal a tales instrumentos les confiere mucho más peso, y que una falta de interés de los Estados a su respecto, sobre este particular, correría el riesgo de hacerlos caer en el olvido. Por consiguiente, hay que desear vivamente que los Estados firmes, después ratifiquen estos instrumentos, rápidamente y en gran número. Por lo demás, muchos Estados se negaban a ratificar los Protocolos de 1977 sin instrumento que los complete en el ámbito de las armas. Para ellos, como para la gran mayoría de otros Estados, la aprobación de la Convención del 10 de octubre de 1980 y de sus Protocolos debe ser la oportunidad de adherirse globalmente al conjunto del derecho internacional humanitario moderno. La etapa recién concluida era indispensable para mantener la credibilidad de dicho derecho. Los Estados que han trabajado con paciencia en su realización deben demostrar hoy, adhiriéndose a ese derecho, su voluntad de respetar los principios y las normas humanitarios que han elaborado en común.

Los textos aprobados en 1980, al igual que los de 1977, son la demostración de una concienciación ante el horror de los millones de personas civiles muertas, mutiladas o heridas, en el transcurso de los conflictos de nuestro siglo. Son el resultado de pacientes esfuerzos y, por lo tanto, hemos de celebrar su aprobación. Pero nunca se llega a estar satisfechos de progresos realizados en el ámbito del derecho internacional humanitario. Siempre se pregunta si no se habría podido llegar un poco más

lejos, salvar más vidas, evitar más sufrimientos. Junto con los progresos realizados, por sustanciales que sean, se perfilan siempre los que quizás no se han logrado por falta de perseverancia o de persuasión.

La imposibilidad de acoger un progreso del derecho internacional humanitario con una alegría sin mezcla tiene, no obstante, raíces más profundas. Proceden de la naturaleza de ese derecho, que no puede aliviar ni eliminar el absurdo sufrimiento causado por los conflictos armados. Hoy, como nunca en la historia, la necesidad de abordar las causas del mal, y no sólo ya sus efectos, es evidente para todos. La amplitud de las consecuencias que podrían tener conflictos de gran envergadura hace casi irrisorios los esfuerzos de quienes trabajan para atenuar tales consecuencias. Por ello, éstos, incluso si permanecen convencidos de la nobleza de su labor, deben también considerarla como una contribución en pro de la paz y como un acuciante llamamiento a quienes pueden realizarla.

Yves Sandoz

Director adjunto

*Departamento de Doctrina
y Derecho en el CICR*