

El derecho internacional humanitario y el control de armamentos

por Daniel Frei †

El 1 de agosto de 1988 falleció súbitamente el profesor Daniel Frei, miembro del CICR desde el 1 de marzo de 1986.*

Profesor de ciencias políticas en la Universidad de Zurich, director del Instituto suizo de Estudios Internacionales, eminente especialista en las cuestiones de desarme, neutralidad y cooperación internacional, el profesor Frei había puesto todos sus conocimientos al servicio de la Cruz Roja, cuya causa compartía con convicción. Es una gran pérdida para el CICR, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el mundo académico.

Poco antes de su muerte, escribió un artículo para la Revista Internacional de la Cruz Roja sobre las relaciones entre el derecho internacional humanitario y el control de armamentos. Tema de actualidad, poco analizado y muy complejo, pero que dominaba con maestría.

Rindiendo homenaje a la memoria del profesor Frei, la Revista publica a continuación ese artículo, que plantea de entrada una cuestión importante: ¿en qué medida el esfuerzo por promover y poner en práctica el derecho internacional humanitario puede considerarse como una contribución en favor del control de armamentos?¹

* Véase *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)* n.º 88, julio-agosto de 1988, pp. 409-411.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios sobre la primera versión que efectuaron en especial los señores Jean-Luc Blondel, René Kosirnik, Zidane Mériboute, Raymond Probst e Yves Sandoz.

Cabe señalar, no obstante, que las opiniones expresadas en este artículo son personales y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Comité Internacional de la Cruz Roja.

1. Introducción

1.1. El problema

Durante casi dos décadas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja ha llevado a cabo un continuo proceso de autoanálisis acerca de su contribución a la paz y al desarme². Al mismo tiempo, la atención del público se ha centrado —a veces incluso en sumo grado— en diversos esfuerzos bilaterales y multilaterales para avanzar en el control de las armas clásicas y nucleares en ámbitos como la reducción de las armas nucleares estratégicas y de alcance medio, las zonas libres de armas nucleares y químicas, las medidas para fomentar la confianza y la seguridad, etc. Habitualmente, estas dos líneas de acción se tratan por separado, sin tomar en consideración sus numerosas conexiones. Los esfuerzos por clarificar la relación entre ambas son muy recientes³. La finalidad de este artículo es precisamente conciliarlas, planteando para ello la siguiente pregunta: *¿Hasta qué punto el esfuerzo por promover y aplicar el derecho internacional humanitario puede ser considerado como una contribución al control de armamentos?*

² Para una información más completa, véase el artículo titulado “El CICR y el desarme”, en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 26, marzo-abril de 1978, pp. 91 a 101; para una recopilación actualizada de resoluciones y otros textos, véase *To Promote Peace*, CICR y Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1986; para un enfoque más general, véase T. Wulff: «International Humanitarian Law as a Means to Promote International Peace and Security», en: *Proceedings of the Thirty-First Pugwash Conference on Science and World Affairs*, Londres, 1981, pp. 315-319. Para las últimas novedades sobre el pensamiento de la Cruz Roja al respecto, véase Yves Sandoz: «The Red Cross and Peace: Realities and Limits», en: *Journal of Peace Research*, vol. 24, 1987, pp. 287-296.

³ Véase la original contribución de Allan Rosas/Pär Stenbäck: «The Frontiers of International Humanitarian Law», en: *Journal of Peace Research*, vol. 24, 1987, pp. 219-236. Rosas/Stenbäck concluyen: «Tendemos a pensar que los posibles esfuerzos futuros para desarrollar el derecho humanitario se centrarán en la perspectiva de los *derechos humanos* más que en intentar reglamentar la guerra y los métodos y medios de combate. Es decir, que la vinculación directa entre el desarme y el derecho humanitario no resultará consolidada» (p. 233). El autor está de acuerdo con la primera conclusión; por el contrario, este artículo está basado en la convicción de que la segunda conclusión no es necesariamente imperativa, al menos, no hasta haber analizado la relación entre el derecho internacional humanitario y el desarme/control de armamentos de manera más sistemática (lo que se intenta en estas páginas). Ove Bring, en contraste con Rosas/Stenbäck, concluye en «Regulating Conventional Weapons in the Future—Humanitarian Law or Arms Control?» (*ibid.*, pp. 275-286) que «la fructífera relación entre el derecho internacional humanitario y el desarme... debería ser estudiada con mayor vigor en el futuro».

1.2. El criterio: dimensiones y propósitos del control de armamentos

Según una definición familiar, el control de armamentos es «la limitación impuesta internacionalmente a la política de armamento, tanto por lo que respecta al nivel de las armas como a su carácter, despliegue o empleo»⁴. El control de armamentos no excluye, por supuesto, el desarme completo; por el contrario, es una etapa en el camino hacia la reducción y, finalmente, la eliminación total de las armas, pero de manera gradual⁵. Según este enfoque, se procede de manera específica, por categorías de armas; en lugar de pretender una prohibición total del armamento, se establece una serie de restricciones, que pueden abarcar cuatro planos diferentes⁶:

- geográfico: reducción del área y/o espacio en el que pueden desplegarse o utilizarse ciertas categorías de armas;
- material: reducción de los medios de guerra, restringiendo, por ejemplo, la cantidad y/o la calidad del armamento desplegado o empleado;
- operacional: limitación de los métodos o tipos de actos para los que se utilizan esas armas;
- objetivos: limitaciones de los blancos que pueden ser atacados.

El control de armamentos sirve fundamentalmente a un propósito cuádruple⁷:

- reducir la probabilidad de que estalle una guerra, tratando de imponer límites a la evolución y proliferación de las armas que puedan desestabilizar las relaciones estratégicas y, de ese modo, incitar a ataques preventivos;
- reducir el sufrimiento y los daños en caso de guerra;

⁴ Hedley Bull, citado por Ken Booth en «Disarmament and Arms Control», en: John Baylis y col. (dir.): *Contemporary Strategy*, 2.^a ed., vol. I., Londres, Croom Helm, 1987, p. 140.

⁵ Para un análisis más detallado de la relación entre el desarme y el control de armamentos, véase Booth *op. cit.*, pp. 140-146 y Alessandro Corradini: «Disarmament Education as a Distinct Field of Study», en: Marek Thee (dir.): *Armament, Arms Control and Disarmament*, París, UNESCO Press, 1981, pp. 328-377.

⁶ Véase John Garnett: «Limited War», en: Baylis y col. *op. cit.*, pp. 187-208.

⁷ Este es un resumen de varias contribuciones, como la de Christoph Bertram: «Arms Control and Technological Change», en: Thee (dir.) *op. cit.*, pp. 144-156; Jozef Goldblat: *Arms Control Agreements. A Handbook*, Londres, Taylor & Francis, 1983, pp. 300 y ss.; Booth *loc. cit.*

- reducir los gastos en armamentos y economizar recursos;
- contribuir a la solución de los conflictos, proporcionando a los oponentes un marco de negociación, reduciendo la desconfianza y contribuyendo, en general, a generar una atmósfera propicia a disipar las tensiones.

Es evidente que lo que el derecho internacional humanitario ha logrado, al establecer una serie de restricciones que limitan las posibilidades de desencadenar una guerra⁸, concuerda perfectamente con la definición del control de armamentos citada anteriormente y con su aplicación en los cuatro planos mencionados. Los principios de proporcionalidad y de distinción subyacentes a la evolución de las normas del derecho de la guerra y del derecho internacional humanitario comprenden una variedad de aspectos que pueden explicarse considerando las limitaciones de índole geográfica, material y operacional, así como los tipos de blancos. Por otra parte, los cuatro objetivos propios al control de armamentos pueden servir de criterio para evaluar la contribución específica del derecho internacional humanitario.

2. Contribución del derecho internacional humanitario a la causa del control de armamentos

Teniendo en cuenta los cuatro objetivos del control de armamentos, veamos ahora qué puede decirse sobre la contribución específica del derecho internacional humanitario a esa causa. Evidentemente, hay que acentuar el segundo objetivo, es decir, la reducción del sufrimiento y de los daños en caso de guerra, y el último, es decir, la tarea política de proporcionar un medio para el diálogo, incluso en condiciones de suma adversidad. Aun así, vale la pena examinar sistemáticamente el alcance del derecho internacional humanitario considerando uno por uno esos cuatro objetivos.

2.1. Reducir la probabilidad de una guerra resolviendo la cuestión de las armas desestabilizadoras

El derecho internacional humanitario no se ocupa explícitamente de las armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, que son en

⁸ Así considera Kalshoven la esencia del derecho internacional de los conflictos armados; véase Frits Kalshoven: *Constraints on the Waging of War*, Ginebra, CICR, 1987.

realidad el tipo de armas en que se piensa cuando se habla de los posibles efectos desestabilizadores del armamento. Incluso si —como muchos juristas argumentan⁹— el empleo de las armas nucleares puede decirse que está prohibido por el derecho vigente, la cuestión más decisiva del efecto desestabilizador o estabilizador de su existencia es un asunto aparte que no se trata en ninguna normativa del derecho internacional de los conflictos armados. Que las armas nucleares tiendan a estabilizar o desestabilizar una relación estratégica depende casi enteramente del tipo de sistema de lanzamiento y de la vulnerabilidad de ciertos blancos, como los centros de mando militares y políticos, así como de las armas que implican la amenaza de represalias (la denominada invulnerabilidad C3 y la capacidad de respuesta efectiva).

No obstante, aún puede haber algunas armas *no* nucleares que tengan cierta importancia para la estabilidad estratégica y de las que se ocupe el derecho internacional humanitario. Este puede ser el caso de los gases asfixiantes, venenosos o de otra índole, cuya utilización está prohibida por el Protocolo de Ginebra de 1925. En una situación en la que se enfrenten dos adversarios que posean una gran capacidad ofensiva con armas químicas, es muy probable que ambas partes se sientan impulsadas a beneficiarse de la ventaja de atacar primero. En vista de los recientes progresos en el campo de los misiles de precisión y de los nuevos tipos de armas químicas altamente mortíferas, tal situación es cada vez menos hipotética. Un ataque en gran escala con armas químicas y sistemas de lanzamiento más modernos, veloces y precisos, puede fácilmente tener un efecto paralizador sobre los centros directivos políticos y militares de una nación, comparable a las consecuencias de un ataque nuclear anti-C3.

Esta situación resulta aún más inquietante si se considera lo fácil que es disponer de armas químicas y el costo relativamente bajo de producción y despliegue de las mismas, lo que hace que puedan proliferar rápidamente!¹⁰ La reciente introducción de las armas químicas

⁹ E. G. Mohammed Bedjaoui: «Humanitarian Law at a Time of Failing National and International Consensus», en: *Modern Wars. The Humanitarian Challenge*. Un informe para la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, Londres, Zed Books, 1986, pp. 13-18. Para una bibliografía exhaustiva sobre el presente debate jurídico, véase *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Ginebra, CICR, 1987, p. 605, nota 35, y Guy B. Roberts: «The New Rules for Waging War», en: *Virginia Journal of International Law*, vol. 26, n.º 1 (otoño de 1985), p. 163, notas 275-279.

¹⁰ Véase la lista de Estados que poseen o que supuestamente poseen armas químicas en: J. P. Perry Robinson, «Chemical and Biological Warfare», en: *SIPRI Yearbook 1987, World Armaments and Disarmament*. Londres, Oxford University Press, 1987, pp. 97-115.

en un contexto zonal caracterizado por un alto grado de tensiones internacionales puede llevar a una rápida escalada y a provocar feroces conflictos armados, sea por parte del poder que acaba de conseguir dichas armas y desea aprovechar esa ventaja antes de que sea demasiado tarde, sea por parte de la víctima potencial, interesada en atacar a su enemigo antes de que éste despliegue completamente las nuevas armas. Por otra parte, la situación se torna cada vez más alarmante, dado que algunos países están adquiriendo o construyendo misiles de alcance medio, a los que pueden acoplarse fácilmente cabezas químicas. La combinación de la tecnología de los misiles con la capacidad bélica convencional determina precisamente el tipo de inestabilidad estratégica descrito más arriba.

Por esta razón, la futura evolución del derecho internacional humanitario desempeñará un papel decisivo también en las cuestiones relacionadas con la estabilidad estratégica. En particular, parece imperioso lograr un progreso sustancial en el asunto de la prohibición de las armas químicas, que se está debatiendo en la Conferencia sobre el Desarme en Ginebra.

2.2. Reducir el sufrimiento y los daños en caso de guerra

El segundo objetivo del control de armamentos está relacionado con un ámbito en el cual el derecho internacional humanitario cumple obviamente su tarea primordial. En el artículo 35 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra (1977) se alude precisamente al meollo de la cuestión: «En todo conflicto armado, el derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado». Esta norma básica es el resultado de una serie de instrumentos que van desde el Primer Convenio de Ginebra (1864) y la Declaración de San Petersburgo (1868) hasta los precitados Protocolos y la Convención sobre las armas «inhumanas»¹¹.

Es innegable que ninguna otra corriente en materia de control de armamentos ha sido tan poderosa y fructífera para mitigar los estragos de los conflictos armados, tanto los sufrimientos humanos como los daños materiales. Basado en los principios de proporcionalidad y distinción, el derecho internacional humanitario ha pugnado constantemente por utilizar al máximo el potencial de los cuatro tipos citados de limitaciones: geográficas (v. gr., la prohibición de extender las operaciones militares a zonas desmilitarizadas); limitación de los medios de

¹¹ Para un inventario sistemático de estos instrumentos, véase Goldblat *op. cit.*, pp. 81-89.

combate (v. gr., prohibición o restricción de utilizar ciertas armas convencionales que pueden causar males superfluos o dañar sin discriminación); restricción de los métodos de combate (v. gr., prohibición de cometer ataques indiscriminados, obligaciones concernientes a las precauciones que deben tomarse al efectuar un ataque y contra los efectos de un ataque, prohibición de tomar rehenes, etc.); y limitaciones concernientes a la elección de los blancos de los ataques (v. gr., protección de las personas que están *fuera de combate*, de los prisioneros de guerra, de las personas civiles, de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas).

Desde la aprobación del Primer Convenio de Ginebra, en 1864, el alcance, el contenido y el número de tales limitaciones ha aumentado gradualmente. Si se observa el progreso realizado en los últimos 125 años, puede concluirse que esta evolución significa un triunfo en el dominio del control de armamentos. Gracias a la constante limitación del ámbito, de los medios, de los métodos y de los blancos de guerra, se ha logrado mitigar la tragedia de la guerra y paliar el sufrimiento y el daño que provoca. Ninguna otra iniciativa para el control de armamentos ha tenido un efecto tan decisivo y esencial como éste.

No obstante, aunque sería un error negar el importantísimo progreso logrado hasta ahora, la conclusión de haber conseguido un éxito completo sería más bien prematura y unilateral. La más temible de todas las armas, la bomba atómica, no ha sido aún objeto de una doctrina jurídica claramente establecida y aceptada universalmente. Desde una perspectiva dinámica, la evolución de las limitaciones destinadas a reducir el sufrimiento y los daños ocasionados por la guerra debe analizarse siempre en conexión con el poder mortífero y destructor de los medios y métodos de combate disponibles. A este respecto, la evaluación parece ser mucho menos positiva: mientras que el derecho internacional humanitario ha alcanzado un progreso innegable, el «progreso» registrado en materia de poder de aniquilación y destrucción de las armas disponibles también ha aumentado constantemente y, según parece, con mayor rapidez incluso. La «disparidad» resultante puede explicar el triste hecho de que, en lo que va de siglo, el sufrimiento humano —especialmente si se tiene en cuenta el número de víctimas civiles y de estragos causados por los conflictos armados— ha tendido a duplicarse cada veinte años. Sin embargo, no se puede menos que concluir que, sin la extensión y consolidación que han tenido lugar en el ámbito del derecho internacional humanitario, las consecuencias hubieran sido inimaginablemente más trágicas.

Puede decirse que esta contribución es aún más importante, dado que no se relaciona solamente con la situación pasada y presente del desarrollo y despliegue de los armamentos. Según el artículo 36 del Protocolo I, «cuando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido...». De este modo se ha puesto un «freno seguro», imponiendo también limitaciones a la evolución futura.

2.3. Reducir los gastos en armamento

Por lo que respecta al tercer objetivo del control de armamentos, la cuestión que debe plantearse en relación con el derecho internacional humanitario es la siguiente: ¿contribuye a reducir la carga de los gastos militares? A primera vista, la respuesta parece que debe ser negativa. Podría decirse, incluso, que ejerce el efecto contrario. Por ejemplo, las obligaciones relacionadas con la administración de los campos de prisioneros de guerra y la prohibición de utilizar métodos de guerra definidos como péfidos, lejos de «abatar» la guerra, tienen el efecto contrario. Algunas otras obligaciones también requieren una inversión adicional. Tal es el caso de las precauciones contra los efectos de los ataques, como la de evitar situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas. Desafortunadamente, algunos medios y métodos bélicos prohibidos pueden resultar particularmente atractivos precisamente por su excelente relación costo-eficacia, como sembrar el terror entre la población civil o hacerla padecer hambre.

Sin embargo, esa «contabilidad» no sólo es cínica, sino también miope. De hecho, la mayoría de las medidas limitativas se aplican en régimen de reciprocidad, es decir, que todas las partes en un conflicto pueden beneficiarse de ellas por igual. Si las eventuales partes en un conflicto tuvieran que temer el uso irrestricto de todos los medios y métodos de guerra —los permitidos y los prohibidos—, se sentirían seguramente obligadas a tomar amplias medidas para proteger a su población civil y a los bienes indispensables para su subsistencia contra tales ataques, lo que supondría una inmensa inversión. La carga del gasto militar, en ese caso, sería considerablemente mayor —podría llegar al doble o al triple de lo que se necesitaría si no existiera tal amenaza.

En otras palabras, los criterios establecidos por el derecho internacional humanitario —en la medida en que éste limita los medios, métodos y blancos de guerra y, al mismo tiempo, tiende a disminuir las expectativas con respecto a ciertos actos en la eventualidad de una guerra— hacen que, en gran parte, sea innecesario tomar costosas medidas defensivas y, consecuentemente, reducen considerablemente el presupuesto militar. De aquí se desprende asimismo la conclusión de que la influencia del derecho internacional humanitario en la historia internacional del control del armamento no tiene par. En términos económicos, los tímidos pasos dados para el control preventivo de armamentos como el tratado sobre la limitación de misiles antibalísticos (*ABM*), que evita temporalmente gastos en esos sistemas defensivos, son bastante modestos en comparación con dicha contribución.

2.4. Contribuir a la solución de los conflictos facilitando un marco para la negociación

Por definición, el derecho internacional humanitario prescribe la obligación de respetar un mínimo de normas, aun en las «peores» situaciones, cuando el diálogo se ha interrumpido y ha sido reemplazado por la *ultima ratio* del conflicto armado. La importancia de este hecho no debe subestimarse. Aunque sólo se respete un porcentaje mínimo de normas, esto representa un elemento ritual, y la ritualización significa que el conflicto tiene una estructura formal. Incluso si las normas no se respetan, el hecho de tenerlas es muy diferente del de no tener ninguna norma que violar¹². Así, aunque estén confrontados en una lucha a muerte en la que no parece haber ningún terreno común, hay una base mínima que los adversarios comparten. Esto puede constituir un marco, aunque sólo sea simbólico, para resolver el conflicto.

En un plano más operacional, la naturaleza misma de las normas de derecho internacional humanitario brinda un punto de partida formal para reanudar el diálogo y, de ese modo, modificar gradualmente el conflicto armado. Este punto de partida deriva del hecho de que la cuestión de respetar o no las normas de la guerra se convierte inevitablemente en un tema de negociación —tácita y explícita— de los adversarios. La negociación tácita tiene lugar debido al principio de reciprocidad. Cada lado observará atentamente al contrincante a fin de evaluar hasta qué punto cumple las disposiciones, y actuará en conse-

¹² Para mayor detalle sobre el significado de tal interacción simbólica, véase Stan Windass: *The Rite of War*, Londres, Brassey's Defence Publishers, 1986, pp. 120-127.

cuencia. Para garantizar la reciprocidad, las partes en un conflicto armado tienden a intercambiar toda clase de señales y claves, aunque estén lejos de negociar formalmente, sea de manera bilateral o por intermedio de un tercero. Esta negociación tácita puede relacionarse, por ejemplo, con la renuncia a los bombardeos indiscriminados —o el cese de los mismos— de la población y los bienes civiles. Puede constituir también el germen de un diálogo de mayor alcance, que puede culminar en un alto el fuego, lo que a su vez determinará esfuerzos más sustanciales para resolver el conflicto por medios pacíficos. Dicho de otro modo, la mera existencia del derecho internacional de los conflictos armados sirve de marco de referencia para un diálogo esclarecedor de vías para resolver el conflicto. De ese modo, el derecho internacional humanitario promueve la paz sistemáticamente cuando la necesidad de la misma es más imperiosa. La relación entre el derecho de los conflictos armados y la solución de los conflictos ha sido reconocida explícitamente por la Conferencia Internacional sobre la Relación entre Desarme y Desarrollo (1987), en cuyo informe final se dice que: «Los Estados participantes en la presente Conferencia Internacional destacan también la importancia del respeto por el derecho humanitario internacional aplicable en los conflictos armados. El respeto por las normas de este derecho hace más expedita la vía hacia la solución de los conflictos...»¹³.

Esto es más evidente aun con respecto a la institución de la Potencia protectora, prevista en el artículo 8/8/8/9 común a los Convenios de Ginebra y a sus Protocolos adicionales¹⁴. Estas disposiciones, especialmente las relativas al papel del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como sustituto, garantizan que, en todo momento, se puede dirigir automáticamente una oferta de servicios a las partes en conflicto. Aunque no hay seguridad de que ambas partes acepten el ofrecimiento, esas disposiciones constituyen un elemento esencial para tender un eventual puente y reanudar la comunicación entre los adversarios.

El CICR ha cultivado esta función con mucho esmero y la ha enmarcado en una elaborada doctrina sobre los fundamentos, las condiciones y la práctica del «derecho de iniciativa»¹⁵, cuya piedra angular es el principio de neutralidad. Cabría decir que no hay otro conjunto de acuerdos sobre el control de armamentos fuera del ámbito del

¹³ A/CONF. 130/39, artículo 35 (c) (ii).

¹⁴ Véase Kalshoven *op. cit.*, pp. 61-64, 126-129 y 145.

¹⁵ Yves Sandoz: «Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge», en: *German Yearbook of International Law*, vol. 22, 1979, pp. 352-373.

derecho internacional humanitario en el que la función de resolver los conflictos tenga un estatuto tan elaborado y haya alcanzado tal grado de institucionalización, y en el que su efecto político inmediato sobre la restauración de la paz esté tan claramente estructurado.

3. ¿Qué sucede con la verificación y las sanciones?

3.1. Finalidad de la verificación y las sanciones

Teóricamente, todo tratado sobre el control de armamentos incluye disposiciones para garantizar el cumplimiento de las normas estipuladas en él. Estas disposiciones tienen básicamente una doble finalidad:

- permitir el acceso a la información acerca del cumplimiento o incumplimiento de las mismas por una de las partes y,
- en caso de incumplimiento, poner en marcha sanciones para castigar la violación.

Aparte de las funciones de supervisión y sanción, tales disposiciones de verificación pueden también servir, en mayor o menor grado, a tres fines adicionales:

- dar seguridad, al confirmar que se está aplicando un tratado;
- servir de conducto de comunicación mediante el cual los Estados puedan identificar y resolver conflictos potenciales o reales y
- establecer precedentes y modelos de confianza y cooperación preparando así el terreno, política y psicológicamente, para que en el futuro se estipulen disposiciones más amplias¹⁶.

En la práctica, puede observarse una variedad de arreglos, que van desde la simple confianza en «los medios técnicos nacionales de verificación» (v. gr., la inspección unilateral por satélites y el espionaje «legal» o, a veces, ilegal), como ocurre en la mayoría de los casos, hasta un sistema completo de inspección y sanciones, como es el caso del régimen de seguridad establecido en conexión con el Tratado de

¹⁶ Andrzej Karkoska: *Strategic Disarmament, Verification, and National Security*, Londres, Taylor & Francis, 1977, pp. 34 y ss.; Allan S. Krass: *Verification—How Much is Enough?*, Londres, Taylor & Francis, 1985; William F. Rowell: *Arms Control Verification*, Cambridge, Mass., 1986; Ballinger; Kosta Tsipis (dir.): *Arms Control Verification*, Washington D. C., Pergamon/Brassey's, 1986.

No Proliferación Nuclear, por el cual el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) puede sancionar las violaciones mediante la reducción o la suspensión de la asistencia¹⁷.

3.2. Las sanciones y la verificación en el derecho internacional humanitario

Cuando se examina el derecho internacional humanitario desde el punto de vista del control de armamentos, hay que preguntarse por el alcance y la eficacia de sus disposiciones relativas a la verificación y las sanciones. Por lo que atañe a las armas prohibidas, no hay procedimientos especiales de verificación en ninguno de los documentos elaborados desde la Declaración de San Petersburgo hasta la Convención de 1981 sobre las Armas Convencionales. Tal vez no sean necesarios, puesto que las víctimas se dan cuenta inmediatamente cuando se comete una violación. No se establecen tampoco sanciones, que en este caso no pasan de la disuasión mediante la amenaza recíproca de usar las mismas armas en contrapartida y/o el deseo de evitar la desaprobación mundial, siempre y cuando la parte en cuestión sea sensible a ello. Cuando la detección del cumplimiento o incumplimiento es más o menos ambigua, se designan comisiones de encuesta *ad hoc* (en general, a nivel de la ONU); este fue el caso en relación con la acusación del empleo de armas químicas en la guerra entre Iraq e Irán.

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales van, sin embargo, mucho más allá a ese respecto. El cumplimiento del «derecho de Ginebra» pasa por una Comisión Internacional de Encuesta, la celebración periódica de Conferencias Internacionales de la Cruz Roja, en las que se examina la aplicación del derecho internacional humanitario, y por la institución, sobre todo, de una Potencia protectora y de su sustituto, el CICR u otro organismo «que ofrezca todas las garantías de imparcialidad y eficacia», que tienen derecho de iniciativa y que, una vez aceptados, tienen un considerable poder de supervisión. La supervisión concierne principalmente a las disposiciones relativas al trato de los prisioneros de guerra y de los civiles reclusos en lugares de internamiento, a las condiciones de detención y de trabajo. Según el artículo 126 del III Convenio de Ginebra y el artículo 143 del IV Convenio, los delegados del CICR están autorizados a visitar todos los lugares donde haya prisioneros de guerra, con los que pueden entrevis-

¹⁷ Véase Goldblat, *op. cit.*, pp. 90-111; William C. Potter (dir.): *Verification and SALT*, Boulder, Westview Press, 1980, pp. 52 y ss.

tarse sin testigos, gozando, además, de entera libertad en cuanto a la elección de los lugares que deseen visitar, a la duración y a la frecuencia de esas visitas. Asimismo, como norma general, el CICR presta también atención a los casos de violaciones graves y sistemáticas de las disposiciones relativas a los medios y métodos de guerra utilizados en el frente.

De esta manera, el CICR ha logrado extender su eficacia al máximo, perfeccionando una sutilísima práctica en materia de condiciones, asociada a la aceptación de cometidos y a un sistema de informes caracterizado por la precisión, el rigor, la fiabilidad y la discreción¹⁸. En pocos casos, definidos claramente en los lineamientos basados en el cometido y la práctica del CICR, la Institución recurre a declaraciones públicas condenando deficiencias generales y, en caso de violaciones muy graves, citando también las partes que han incurrido en falta. De 1946 a 1987, el CICR publicó más de 74 comunicados de este tipo.

Aunque es difícil determinar con exactitud en qué medida tales actividades de supervisión tienen un efecto «disuasivo», y aunque tampoco los mecanismos de reciprocidad resultantes y la presión sobre la opinión pública puedan evaluarse con exactitud, lo menos que puede decirse es que estas actividades ejercen una positiva influencia sobre el tercero, cuarto y quinto de los objetivos de la verificación antes mencionada: las actividades del CICR tranquilizan evidentemente a las partes cuando el CICR puede presentar informe positivo sobre el cumplimiento de las obligaciones; tales informes, conocidos por su fiabilidad irreprochable, pueden inducir a las partes a recuperar la mutua confianza. Como ya señalamos, la «inserción» del CICR garantiza, además, un mínimo de comunicación. Por último, cabe destacar que los 125 años de historia del derecho internacional humanitario se traducen en forma de credibilidad. Gracias a ello, este derecho está en constante evolución, tanto en lo que concierne a su alcance como a su adecuación, como lo demuestra el enorme progreso realizado desde los modestos 10 artículos del Convenio de Ginebra de 1864 hasta la detallada normativa de 127 artículos que componen los Protocolos I y II. En resumen, parece justificado decir que el CICR es, *mutatis mutandis*, un organismo de verificación que trasciende ampliamente el cometido y la eficacia de cualquier mecanismo de verificación establecido hasta la fecha por otros acuerdos relativos al desarme y al control de armamentos.

¹⁸ Para una información detallada sobre la práctica operacional del CICR relativa a la aceptación, al cumplimiento de su cometido y a la forma de encarar los casos de violación grave de las obligaciones, véase «Gestiones del CICR en caso de violaciones contra el derecho internacional humanitario» en la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 44, marzo-abril de 1981, pp. 79-86.

4. Derecho internacional humanitario, control de armamentos y paz: resumen y conclusiones

El derecho internacional humanitario puede ser considerado con justicia como parte del proceso de control de armamentos. En la medida en que impone limitaciones a la guerra, comparte los mismos motivos fundamentales de todos los esfuerzos en favor del desarme y del control de armamentos. Cuando se examinan sistemáticamente sus objetivos básicos y su práctica desde el punto de vista del control de armamentos, resulta evidente su íntima relación con otros intentos en ese ámbito; más aun, puede decirse con bastante fundamento que es uno de los casos de control de armamentos de mayor éxito. Sin duda, cabe esperar que ese éxito continúe gracias al impulso alcanzado y consolidado a lo largo de 125 años de historia.

Nada sería más erróneo que considerar este esfuerzo como opuesto a los intentos de desarme y de control de armamentos o, peor aun, como si implicara descuido o indiferencia en lo concerniente a la causa de la paz. El derecho internacional humanitario no obstaculiza en modo alguno el camino hacia el desarme y la paz. Por el contrario, presta a esa noble tarea un apoyo directo y sustancial de diversas maneras: se ocupa de la cuestión de las armas desestabilizadoras y reduce así la probabilidad de que se desencadene una guerra; contribuye a solucionar los conflictos y proporciona un marco para la negociación; contribuye a restaurar la confianza entre las partes en conflicto y, por último, impulsa su propia evolución, tanto en lo relativo a su alcance como a su adecuación.

Esto lleva a concluir que el derecho internacional humanitario merece ser promovido por todos los medios posibles y que cualquier esfuerzo en ese sentido representa una contribución a la causa del control de armamentos e, implícitamente, a la causa de la paz. Más concretamente, se deberían seguir dos líneas de acción: primero, consolidar las disposiciones pertinentes, promoviendo para ello la firma y ratificación de los tratados existentes; segundo, difundir el conocimiento de esas normas de derecho entre quienes están llamados a aplicarlas, es decir, las fuerzas armadas, las autoridades gubernamentales, los centros de enseñanza y las universidades, los medios de comunicación y el público en general, con miras a lograr que su aplicación sea más eficaz. En ese sentido, aún queda mucho por hacer. No obstante, la promoción del derecho internacional humanitario implica asimismo su futuro desarrollo mediante la estipulación de nuevas normas. A este respecto, ya se ha incluido una serie de ideas en el orden

del día preliminar de diversas reuniones internacionales¹⁹ y pueden surgir aún muchas más. El ámbito del derecho internacional humanitario ofrece, pues, amplio margen para una variedad de iniciativas y actividades prácticas y útiles.

Daniel Freij

¹⁹ Véase Bring, *op. cit.*