

Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales

por Nikolai Jlestov

La Asamblea General de las Naciones Unidas acogió favorablemente, en su resolución 48/79 del 16 de diciembre de 1993, la petición que uno de los Estados Partes en la Convención de 1980 sobre ciertas armas¹ (Francia) había efectuado al secretario general de la Organización para que convocase una conferencia de examen de las disposiciones de dicha Convención en virtud de su artículo 8(3). En el párrafo 6 de dicha resolución, la Asamblea General animaba a los Estados Partes a que pidiesen al secretario general la designación de un grupo de expertos gubernamentales con el cometido de preparar la conferencia. Así lo hicieron, y el grupo de expertos constituido con tal finalidad celebró tres reuniones en 1994 y una en 1995. Siguiendo una decisión del grupo, la Conferencia de Examen se celebrará en Viena del 25 de septiembre al 13 de octubre de 1995.

Cabe preguntar si es realmente necesario examinar la Convención sobre «armas inhumanas»² y qué se puede esperar de una Conferencia de esta índole.

Antes de responder a estas preguntas, debería recordarse que la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada el día 10 de octubre de 1980 aprobó por consenso esta Convención, así como tres Protocolos sobre:

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (10 de octubre de 1980).

² Aunque resulta difícil calificar a un arma de «humana», se trata de la jerga diplomática que generalmente se utiliza en las Naciones Unidas.

- 1) fragmentos no localizables (Protocolo I);
- 2) prohibiciones o restricciones en el empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II); y
- 3) prohibiciones o restricciones en el empleo de armas incendiarias (Protocolo III).

La idea de prohibiciones o restricciones específicas en el empleo de ciertas armas no es nueva, dado que la comunidad internacional ya mostró cierto interés durante la elaboración de los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. De hecho, en la Conferencia Diplomática de 1974-1977 se designó un comité ad hoc para que se ocupase de temas relacionados con las restricciones de armas convencionales, es decir, las no pertenecientes a las categorías de nucleares, biológicas o químicas.

La prohibición o la restricción de ciertos tipos de armas convencionales plantea una serie de complejos problemas que se deben no solo a su esencia, sino también al hecho de que son objeto tanto del derecho del desarme como del derecho humanitario. Cada una de estas ramas del derecho internacional tiene un enfoque distinto de la cuestión³. La Convención de 1980 y sus Protocolos están mucho más relacionados con el derecho humanitario que con el del desarme, puesto que no se abordan temas como la producción, el almacenamiento, la venta o la adquisición de armas. La Conferencia de Examen debería remediar esta deficiencia, según el ejemplo del derecho del desarme, añadiendo a estos instrumentos disposiciones sobre el perfeccionamiento, el almacenamiento y la transferencia de minas, a fin de hacer referencia a los efectos de estas inhumanas armas.

En la Convención de 1980 y sus Protocolos se intentó «humanizar» el empleo de minas. Sin embargo, por lo que respecta a su aplicación en la práctica, el Protocolo II ha tropezado con más obstáculos que los otros dos Protocolos. Cuando uno se refiere a las minas, ha de tener siempre en cuenta que «las minas no existen por sí mismas, sino como un medio para conducir determinados tipos de operaciones militares: si esas operaciones, o la mayoría de ellas, fueran ilegales, ¿qué interés habría en invertir en el perfeccionamiento o la adquisición de nuevas armas?»⁴.

³ Véase Yves Sandoz, «Nuevo desarrollo del derecho internacional: Prohibición o restricción de utilizar ciertas armas clásicas», *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, nº 43, enero-febrero de 1981, pp. 7-8.

⁴ Véase Frank Berman, «Ensuring compliance with the law of the war; some policy considerations», en el 125º Aniversario de la Declaración de San Petersburgo de 1868, Simposio Internacional del Derecho de la Guerra, Palacio Tavrichesky, San Petersburgo, los días 1 y 2 de diciembre de 1993, *Actas resumidas*, CICR, Ginebra, diciembre de 1994, p. 74.

Es de sobra conocido que nueve de cada diez heridos son personas civiles. Estas «semillas de la muerte», de fácil siembra pero de difícil (y peligrosa) remoción, constituyen una amenaza permanente mucho después de restablecida la paz. Obstaculizan las operaciones humanitarias del CICR, del ACNUR, del UNICEF y del DAH (Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas), además de dificultar muchísimo las operaciones de mantenimiento de la paz. El ACNUR ha descrito ya los graves y dañinos efectos que surten las minas por lo que atañe a sus esfuerzos para proteger y asistir a los refugiados y a las personas que regresan a su hogar. Como resultado del uso indiscriminado de minas, especialmente en conflictos armados internos, sigue aumentando el número de personas desplazadas y refugiadas. La idea básica que subyace al proceso de examen es colocar la carga de la responsabilidad justamente ante la puerta de los productores de minas para, de este modo, y si es posible, evitar nuevas víctimas innecesarias y mejorar la protección que recibe la población civil.

La primera tarea de la Conferencia de Examen es que la Convención de 1980 y su Protocolo II se apliquen a los conflictos armados no internacionales. No es ningún secreto que la utilización más cruel de las minas antipersonal tiene lugar en los conflictos armados internos. Ello no es de sorprender, ya que solo los militares con la formación adecuada pueden prever todos los efectos de estas armas; además, toman en consideración los posibles movimientos de las propias tropas y la seguridad de sus servicios técnicos. Estas consideraciones, precisamente, inducen al personal especializado a marcar y registrar cuidadosamente los campos minados. Sin embargo, los contendientes que participan en conflictos armados internos y que han recibido poca o ninguna formación militar carecen a menudo de este tipo de conocimientos. Además, en algunas ocasiones utilizan minas antipersonal para atemorizar deliberadamente a la población civil. Ello explica el interés de los Gobiernos, incluidos los que se enfrentan a problemas de insurrección, por garantizar que la Convención y su Protocolo II se apliquen a los conflictos armados no internacionales. Lo que, por otro lado, no afectaría, al delicado y difícil tema del reconocimiento de una parte en conflicto, aunque cualquier violación de estos instrumentos por alguno de los beligerantes se consideraría como delito y se podría entablar un proceso judicial contra el responsable de graves violaciones del derecho humanitario. No puede lograrse una mejora significativa en este campo, a no ser que se amplíe el ámbito de la Convención y del Protocolo II para incluir los conflictos armados internos, ya que este tipo de guerras se producen cada vez con mayor frecuencia que los conflictos internacionales. Según los cálculos

más recientes, hay actualmente unos 100 millones de minas esparcidas en más de 60 países y cada día cientos de personas civiles son víctimas de ellas.

Como hemos visto, la Convención de 1980 y el Protocolo II tienen varios puntos débiles. Además, su aplicación en la práctica deja mucho que desear. Una de las razones es que, hasta la fecha, únicamente 41 Estados han ratificado estos tratados. Los trabajos preparatorios de la Conferencia de Examen han animado, sin duda, a otros Estados a reconsiderar su postura con respecto de estos instrumentos, por lo que cabe esperar ciertos avances en vísperas de la Conferencia. En cualquier caso, debería haber disposiciones más estrictas sobre las minas, a fin de prohibir armas que, por su naturaleza, surten efectos indiscriminados o causan sufrimientos excesivos.

La Conferencia de Examen es una excelente ocasión para introducir modificaciones en la Convención de 1980 sobre ciertas armas y en su Protocolo II para que sus disposiciones sean más específicas. Con tal finalidad, militares expertos de diversos países elaboraron un borrador con varias modificaciones en las reuniones del grupo de expertos celebradas los años 1994 y 1995. Estas correcciones, si se aprueban en la Conferencia, ampliarían considerablemente el ámbito del Protocolo II en particular. Sin embargo, este esfuerzo puede resultar vano, a no ser que la comunidad internacional dé la debida importancia a la introducción de un mecanismo de aplicación. Fue precisamente la falta de ese mecanismo lo que indujo a ciertos Estados a no ratificar la Convención de 1980 ni sus Protocolos, y a otros a expresar su descontento. Si se aprobase un mecanismo de aplicación, estos instrumentos recibirían el apoyo de muchos más Estados. El objetivo general de este mecanismo sería garantizar la aplicación del derecho internacional humanitario, un campo cuya gran relevancia se reconoció, durante el 49º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en una resolución sobre el Decenio del Derecho Humanitario.

La aprobación de un mecanismo destinado únicamente a la Convención, tal como se ha sugerido, o tan solo al Protocolo II, no sería una solución satisfactoria. Ese mecanismo debería ser tanto para la Convención como para el Protocolo II. Más tarde, los Estados Partes podrían ampliarlo de modo que incluya a los demás Protocolos. Debería regular todos los problemas relacionados con las minas, por ejemplo su retirada y el intercambio de conocimientos sobre este tema, así como de información sobre la producción, el almacenamiento, el perfeccionamiento y la exportación de minas antipersonal (y posiblemente de otros tipos de

minas). El mecanismo de aplicación debería basarse en un sistema de presentación de informes que los Estados Partes podrían hacer obligatorio. Los miembros del «club» de países hostiles a las minas podrían establecer un procedimiento para investigar toda violación de las disposiciones de la Convención de 1980 y de su Protocolo II. Este «club» podría elaborar también un conjunto de normas sobre la exportación de minas antipersonal, que regiría las transferencias de este tipo de armas. Algunos Estados ya han intentado preparar el terreno para un compromiso en este ámbito, incluso antes del comienzo de la Conferencia. La moratoria de los Estados Unidos para la exportación de minas terrestres antipersonal ha conseguido, así, el apoyo de un considerable número de países productores⁵.

Una opción que podría estudiarse en la Conferencia de Examen sería llegar a un acuerdo sobre un período de transición que permita a los Estados adaptarse paulatinamente a las nuevas exigencias. Se constituiría una comisión en el marco de la Convención de 1980 y del Protocolo II con el cometido de asistir a los Estados durante ese período. La comisión, que estaría integrada por representantes gubernamentales y funcionaría de manera abierta, actuaría como órgano de supervisión y promovería los intercambios periódicos de opiniones. También podría brindar medios rentables para ocuparse de otras cuestiones relacionadas con las obligaciones mutuas de los Estados Partes de conformidad con la Convención y el Protocolo II actuales, así como con los instrumentos revisados. Para la comunidad internacional no será una tarea fácil «gestionar» un período de transición de esta índole, por lo que conviene abordar este tema en la Conferencia. Un eventual modo de proceder sería aprobar una declaración especial con disposiciones sobre los siguientes puntos:

a) A partir de la fecha de entrada en vigor de la Convención y del Protocolo II revisados, los Estados no podrán adherirse a los antiguos instrumentos, solo a los nuevos.

b) Los antiguos instrumentos seguirán siendo válidos mientras exista algún Estado Parte en ellos. Cuando se adhieran a la Convención y al Protocolo II revisados, los Estados dejarán de estar obligados por los

⁵ Mediante un decreto presidencial fechado el 21 de noviembre de 1994, Rusia se unió a la presente moratoria para la exportación de minas terrestres antipersonal que no tengan un mecanismo de autodestrucción y no puedan encontrarse mediante detectores de minas. La moratoria entró en vigor el 1 de diciembre de 1994 para un período de tres años.

instrumentos antiguos, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 7 de la antigua Convención.

Hay aún otros temas que deberían tratarse durante la Conferencia de Examen, como la aprobación de nuevos protocolos. La comunidad internacional debería prestar atención también al problema suscitado por el desarrollo de nuevas armas. «[...] Puede resultar incomprensible perder el tiempo debatiendo posibles prohibiciones de armas que aún no se utilizan en el campo de batalla. Sin embargo, como sabemos, cuando un arma llega al campo de batalla es muy difícil contener su proliferación y su uso generalizado. Por lo tanto, es conveniente dedicar algo de tiempo a las medidas preventivas y evitar así graves problemas en el futuro»⁶.

Durante su ponencia en el Simposio sobre el Derecho de la Guerra, en la conmemoración del 125º aniversario de la Declaración de San Petersburgo de 1868, el profesor estadounidense G.H. Aldrich señaló acertadamente que el artículo 36 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra «obliga a las Partes, cuando desarrollan o adquieren una nueva arma, a determinar si su empleo podría ser contrario a derecho en ciertas o en todas las circunstancias»⁷. La Conferencia de Examen brinda la oportunidad para dar un paso más en el proceso que se inició en San Petersburgo hace más de 125 años, cuando el derecho de La Haya pasó a estar al lado del derecho de Ginebra con la elaboración de nuevos protocolos adicionales a los Convenios.

La idea de prohibir las armas que causan ceguera fue impulsada por el CICR, que ha organizado una serie de reuniones de expertos sobre el tema de las armas láser. Aunque todavía se están perfeccionando, estas armas inhumanas que causan ceguera permanente han mostrado ya su gran potencial, especialmente si se utilizan en gran escala. La ceguera, como método de guerra, debería considerarse como un daño superfluo y una causa de sufrimiento innecesario.

La Conferencia de Examen estudiará la aprobación de un protocolo en el que se prohíba el empleo, como arma de guerra, de los rayos láser que dañan gravemente la vista. Esta prohibición debería incluir la producción y el empleo de las armas láser concebidas especialmente para causar ceguera. La prohibición debería aplicarse tanto a los rayos como a las armas láser. Sin embargo, la prohibición propuesta debería tomar

⁶ Declaración del CICR en la Primera Comisión de la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 20 de octubre de 1993, RICR, nº 121, enero-febrero de 1994, p. 62.

⁷ 125º Aniversario de la Declaración de San Petersburgo de 1868, *op. cit.*, p. 53.

en consideración las necesidades que tienen los ejércitos de distinguir los blancos, así como el uso de los rayos láser con fines médicos, industriales o en otros ámbitos civiles. Por lo tanto, el protocolo debería incluir una cláusula en la que se indique que la prohibición de las armas láser no se aplicará a la ceguera fortuita resultante del empleo de rayos láser. De hecho, «[...] un derecho poco realista será inevitablemente violado»⁸. Si la Conferencia de Examen aprueba un protocolo en el que se prohíba el empleo de las armas láser, basándose en un enfoque realista, dará un nuevo impulso al futuro desarrollo de la Convención de 1980 sobre ciertas armas.

La Conferencia también podría recomendar que la comisión más arriba mencionada, en caso de crearse, estudie la preparación de otros protocolos sobre, por ejemplo, las armas de poco calibre. Esta recomendación podría basarse en la relevante resolución de la Conferencia previa.

Otra de las tareas en la próxima Conferencia será examinar el modo de acelerar la entrada en vigor de la nueva Convención. Convendría modificar el artículo 5, a fin de que se disponga que la entrada en vigor tendrá lugar 3 meses después de la fecha de depósito de los 6 instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, corrigiendo los párrafos 2, 3 y 4 de dicho artículo con arreglo a ello. La Conferencia también podría hacer más difícil que los Estados denuncien la Convención. Ello se conseguiría añadiendo al artículo 9, como suele hacerse en las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo, dos párrafos con la siguiente finalidad:

Artículo 9: Denuncia

1. Toda Alta Parte Contratante podrá denunciar esta Convención o cualquiera de sus Protocolos adicionales mediante notificación al Depositario, no antes de haber transcurrido un período de diez años a partir de la fecha de entrada en vigor de la Convención y cualquiera de sus Protocolos. La denuncia surtirá efectos un año después de la fecha de registro.

2. Toda Alta Parte Contratante que ratifique esta Convención o cualquiera de sus Protocolos adicionales y no ejerza el derecho de denuncia previsto en este artículo en el año que sigue a la expiración del período

⁸ Véase Jean Pictet, «La formación del derecho internacional humanitario», *RICR*, nº 126, noviembre-diciembre de 1994, p. 549.

de diez años mencionado en el párrafo anterior, habrá de esperar otros diez años para poder denunciar la Convención o cualquiera de sus Protocolos adicionales, y así sucesivamente al cabo de cada período de diez años, de conformidad con los términos de este artículo.

La primera frase del artículo 9, párrafo 2, del instrumento actual debería suprimirse y el resto del artículo conservarse en su actual formulación.

La finalidad de esta propuesta (realizada por la delegación rusa) es evidente: potenciar el compromiso de los Estados Partes en la Convención y dificultar su denuncia. Cabría sostener que este período de diez años no ofrece a los Estados una suficiente posibilidad para retirarse del tratado. Sin embargo, hay un argumento simple y poderoso en favor de la introducción de una disposición de esta índole, consistente en que, de hecho, sí se producen denuncias y lo que nos ocupa aquí son armas sumamente peligrosas. No introducirla sería tentar al diablo.

Nicolai Jlestov, nacido en Moscú, obtuvo, en 1974, su título de licenciatura en la Facultad de Derecho Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Moscú. Actualmente, está al frente del Departamento Jurídico (derecho humanitario) del Ministerio ruso de Relaciones Exteriores. Se ocupa de las campañas de difusión del derecho internacional humanitario para las fuerzas armadas rusas y los medios informativos, y publica artículos en revistas jurídicas rusas sobre las actividades de diversas organizaciones internacionales. El señor Jlestov, miembro de la Asociación Rusa de Derecho Internacional, dirige la delegación rusa en las sesiones del Grupo de Expertos Intergubernamentales que prepara la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 y de sus Protocolos.