

El Comité Internacional de la Cruz Roja y la cuestión de las armas que causan males superfluos o dañan sin discriminación

por Maurice Aubert

I. PROHIBICIÓN O LIMITACIÓN, POR IMPERATIVOS MILITARES, DE CIERTAS ARMAS

Huelga decir que los progresos técnicos no sólo contribuyen al bienestar de la humanidad porque permiten, asimismo, la producción de armas más perfeccionadas y, por consiguiente, más mortíferas. Intentar prohibir o limitar el empleo de algunas de ellas sobre la base de acuerdos internacionales tropieza con grandes obstáculos. Cada Estado procura, efectivamente, aunque no sea más que para garantizar la propia seguridad, proporcionar a su ejército armas por lo menos iguales y, de ser posible, más eficientes que aquellas de que pueda disponer un potencial adversario. Pero la utilidad militar de un arma no podría justificar su empleo si no se aviene con los principios generales del derecho y de la humanidad.

No hablaremos aquí de las armas que surten efectos particularmente devastadores e indiscriminados, tales como las atómicas, bacteriológicas o químicas; nos limitaremos a hablar de las armas clásicas.¹ Sólo ha podido aceptarse, hasta la fecha, una prohibición de estas armas cuando se trata de medios de combate sin interés real si se consideran su eficacia a nivel militar y los males superfluos que causan (balas dum-dum, fragmentos no localizables, trampas explo-

¹ Se utilizaba también en francés la expresión «armes conventionnelles», pero se adoptó el término «armes classiques» en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas del 10 de octubre de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas clásicas que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

sivas en forma de objetos anodinos). Por lo que respecta a las armas militarmente eficaces (armas incendiarias y minas), hay que resignarse a que su empleo se limite, en la medida de lo posible, a los combatientes, a fin de evitar sus efectos indiscriminados que causan daños a la población civil, a los bienes civiles y al medio ambiente.

La necesidad alegada por los Estados de no disminuir la potencia de fuego de su ejército tiene como consecuencia que la prohibición o la limitación del empleo de armas sólo puede aceptarse teniendo en cuenta los imperativos militares. Sin embargo, éstos deben tener límites, ya expresados en el preámbulo de la Declaración de San Petersburgo de 1868 por lo que respecta a la prohibición del empleo de ciertos proyectiles en tiempo de guerra.²

En cuanto a las nuevas normas que limitan los métodos de guerra, plantean problemas a nivel de la apreciación de la situación, de la conducción del combate y del control de la ejecución de las órdenes. Efectivamente, han de observarse, a fin de evitar daños a la población civil y a los bienes civiles que serían excesivos con respecto a la esperada ventaja militar del ataque.³ He aquí por qué el derecho de los conflictos armados siempre será un compromiso entre las necesidades militares y las exigencias de índole humanitaria. No es una razón para dejar de seguir por el camino que lleva a una mejor protección de la población civil y a menos crueldad para con los combatientes.

II. HACER QUE PROGRESE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO ES UNA MISIÓN DEL CICR

Desde el Convenio de 1864 para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos en campaña, el CICR ha procurado sin cesar hacer progresar el derecho internacional humanitario. La

² «(1) [...]»

(2) *El único objetivo que los Estados deben proponerse durante la guerra es la debilitación de las fuerzas militares del enemigo;*

(3) *A este efecto, es suficiente poner fuera de combate al mayor número posible de hombres;*

(4) *Este objetivo sería sobrepasado por el empleo de armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate o haría su muerte inevitable;*

(5) *El empleo de armas semejantes sería contrario, por lo tanto, a las leyes de la humanidad».*

³ Por el término «ataque» se entienden actos de violencia contra el adversario, tanto si dichos actos son ofensivos como si son defensivos (Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra, artículo 49, párrafo 1).

comunidad internacional le ha confiado muchas veces esta misión.⁴ La firma de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 es, a este respecto, una etapa importante. No obstante, para que la protección debida a los heridos, a los naufragos y, sobre todo, a la población civil sea más eficaz (más vale prevenir que curar), se ha de tomar en consideración la limitación de los medios y métodos de combate. El Protocolo adicional I de 1977 supone, en estos ámbitos, considerables progresos. Pero hacía falta, para incrementar la eficacia de estas disposiciones, avanzar, teniendo en cuenta los medios de combate modernos, por la vía que abrió el derecho de La Haya.

De hecho, en el IV Convenio de Ginebra se estipula, para las personas civiles, una protección insuficiente contra los efectos de las hostilidades. Así pues, el CICR redactó, en septiembre de 1956, un «Proyecto de normas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra». En dicho proyecto se prevé, especialmente, la prohibición del empleo de las armas cuya nocividad pueda escapar al control de quienes las utilicen. Fue presentado, en 1957, a la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que solicitó al CICR que lo sometiera a los Gobiernos. Para que esta evolución tuviera lugar, había que esperar a que un suficiente número de Estados fuesen Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. En 1965, se volvió sobre la cuestión en Viena, durante la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja que recuerda, en su XXVIII Resolución que, «*la guerra sin discriminación constituye un peligro para las poblaciones civiles*» y que «*las partes comprometidas en un conflicto no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de los medios para dañar al enemigo*». La Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Teherán, 1968) expresó las mismas preocupaciones y la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyos, en su Resolución 2444 (XXIII), los principios sentados por esas Conferencias. En el informe sobre la reafirmación y el desarrollo de las leyes y costumbres aplica-

⁴ Véase, en particular:

- «Protección de la población civil contra los peligros indiscriminados de la guerra indiscriminada» - Resolución XXVIII de la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965), *Manual de la Cruz Roja Internacional* (en adelante, *Manual*), 12ª edición, pp. 634-635.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el respeto de los derechos humanos en los conflictos armados - Resolución 2444/XXIII, 1968, *Manual, op. cit.*, pp. 401-402.
- «Programa de acción de la Cruz Roja como factor de paz» adoptado por la Conferencia Mundial de la Cruz Roja sobre la Paz (Bucarest, 1977), *Manual, op. cit.*, pp. 575 y ss.
- «Armas convencionales» - Resolución IX de la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Manila, 1981), *Manual, op. cit.*, pp. 641-642.

bles en los conflictos armados que presentó a la XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Estambul, 1969), el CICR concluía, acerca del desarrollo del derecho internacional humanitario, que *«los beligerantes tienen que abstenerse de utilizar armas:*

- *destinadas a causar males superfluos;*
- *que, en razón de su imprecisión o de sus efectos, alcanzan indistintamente a las poblaciones civiles y a los combatientes;*
- *cuyos efectos nocivos escapan, en el espacio o en el tiempo, al control de quienes las utilizan».*

Por último, la Conferencia solicitó al CICR *«proseguir activamente sus esfuerzos en este ámbito, sobre la base de su informe».*

Paralelamente, las Naciones Unidas emprendieron un trabajo considerable por lo que atañe a las armas modernas: en su Resolución 2852 (XXVI), la Asamblea General solicita que el secretario general redacte un informe sobre el napalm y otras armas incendiarias, acerca de todos los aspectos de su eventual empleo, informe que fue presentado a la vigésima séptima Asamblea General (A/8803). Poco después, el «Stockholm International Peace Research Institute» publicó un informe sobre este tema.

El CICR reunió, los años 1971 y 1972, una conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados. Los representantes de diecinueve Gobiernos solicitaron, en su segunda reunión, que el CICR consultara *«a expertos sobre el problema del empleo de aquellas armas convencionales que pueden causar sufrimientos innecesarios o que producen efectos indistintos».* Tras esta consulta, que tuvo lugar en Ginebra el año 1973, se redactó un informe⁵ de índole meramente documental y descriptiva, en el que no se formula propuesta concreta alguna para prohibir o limitar el empleo de las armas consideradas. Las razones por las cuales el CICR emprendió tal estudio eran, en especial, las urgencias del problema, dado que en aquella época no figuraba en el programa de organismo internacional alguno.

Aunque se debatió ampliamente el tema en el marco de los trabajos preparatorios y a lo largo de toda la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados (1974-1977; en adelante, CDDH), no hay en los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra prohibición formal alguna de armas específicas. El Proto-

⁵ *Armas que pueden causar males superfluos o dañar sin discriminación - Informe sobre los trabajos de un grupo de expertos*, publicado por el CICR en 1973.

colo adicional I se limita al principio general por el que se prohíbe el empleo de armas y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos.⁶

Sin embargo, los participantes en la Conferencia Diplomática alentaron al CICR para que prosiguiera sus gestiones por lo que respecta a las armas clásicas. Tras solicitud de la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Teherán, 1973, Resolución XIV), el CICR convocó una primera reunión de la Conferencia de expertos gubernamentales sobre las armas que pueden causar males superfluos o dañar sin discriminación (Lucerna, 1974).⁷ Dado el amplio consenso que entonces hubo, al que también se adhirió la Comisión Especial en la segunda reunión de la CDDH, se celebró una segunda reunión de la Conferencia de expertos gubernamentales sobre el empleo de ciertas armas convencionales (Lugano, 1976).⁸ Durante esta Conferencia, se estudiaron diversas armas clásicas (armas incendiarias, armas de acción retardada, en especial minas, armas pérfidas, proyectiles de pequeño calibre, armas que producen ondas expansivas y armas de fragmentación).

En el transcurso del debate general de la segunda reunión, un experto destacó que el derecho humanitario no será de gran utilidad si no incluyera normas sobre el empleo de determinadas armas o categorías de armas convencionales.⁹ Otro experto consideraba que era necesario dar pruebas de realismo y que, si se quer  matizar el humanitarismo en función de consideraciones relativas a la seguridad nacional, había que lograr un equilibrio entre lo que parecía conveniente y lo que se preveía realizable.¹⁰ Por ello, sin negar las ventajas prácticas de la prohibición total de ciertas armas, algunos expertos pusieron de relieve que tal vez no era posible conseguirlo entonces y que, por lo tanto, la Conferencia tendría más posibilidades de progresar concentrando sus esfuerzos en las limitaciones de empleo.¹¹ Como ponía de

⁶ Protocolo adicional I, artículo 35.

⁷ Conferencia de expertos gubernamentales sobre el empleo de ciertas armas convencionales (Lucerna, 24 de septiembre - 18 de octubre de 1974) - *Informe*, publicado por el CICR en 1975.

⁸ Conferencia de expertos gubernamentales sobre el empleo de ciertas armas convencionales (segunda reunión, Lugano, 28 de enero - 26 de febrero de 1976) - *Informe*, publicado por el CICR en 1976.

Por lo que respecta al desarrollo y a los resultados de las dos conferencias de expertos, véase también Frédéric de Mulin n, «A propos de la Conférence de Lucerne et Lugano sur l'emploi de certaines armes conventionnelles» en *Annales d' tudes internationales* 1977, *Droit humanitaire et protection de l'homme*, volumen 8, pp. 111 y ss.

⁹ Conferencia de Lugano, *Informe*, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 6.

¹¹ *Ibíd.*, p. 7.

relieve el señor Jean Pictet, entonces vicepresidente del CICR, es mucho mejor lograr resultados relativamente modestos pero que sean expresión de un amplio acuerdo, que elaborar proyectos magníficos en teoría, pero que carezcan de valor en la práctica.¹² Se apoyó la aserción según la cual el principio de universalidad tendría una importancia capital en los acuerdos encaminados a prohibir o limitar el empleo de determinadas armas clásicas.¹³

En su declaración final, el presidente de la Conferencia resaltó que el CICR estaba «cada vez más alarmado ante las noticias que recibe acerca de armas que, por sus estragos, van mucho más allá de lo que requiere la acción militar». Se declaró persuadido de que, un día, habrá un instrumento diplomático sobre las armas y añadió que «así lo desea el CICR, pues resultan importantes las restricciones al respecto para disminuir el número de víctimas civiles y aliviar sus sufrimientos».¹⁴

Por último, el subgrupo de trabajo encargado del estudio de las cuestiones generales y jurídicas examinó la forma que tendrían los acuerdos que habrían de concertarse para la aplicación de los trabajos de la Conferencia, así como su relación con otros acuerdos de índole internacional y, en particular, con los Convenios de Ginebra de 1949.¹⁵

El hecho de que el texto del artículo 23, párrafo 1, letra e, del Reglamento de La Haya de 1907 haya pasado, con algunas modificaciones de redacción, al Protocolo adicional I, artículo 35, párrafo 2, con el título «Normas fundamentales» no resuelve el problema de las armas específicas ni el de su empleo. Así pues, para coronar largos y arduos esfuerzos, en la Resolución 22 aprobada por la CDDH se recomienda que se convoque, a más tardar en 1979, una Conferencia de Gobiernos con miras a lograr «acuerdos sobre la prohibición o restricción del empleo de determinadas armas convencionales». La Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó esta recomendación¹⁶, lo que dio lugar a la Conferencia de las Naciones Unidas de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (en adelante, la Conferencia de 1980).¹⁷ En la segunda reunión de la

¹² *Ibíd.*, p. 88.

¹³ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 113.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 158.

¹⁶ Resoluciones 32/152 del 19 de diciembre de 1977, 33/70 del 28 de septiembre de 1978 y 34 del 11 de diciembre de 1979.

¹⁷ Véase Yves Sandoz, «Prohibición o restricción de utilizar ciertas armas clásicas

conferencia preparatoria para esta Conferencia, el CICR puso de relieve, en una declaración final, que se deben diferenciar las armas cuyo empleo es absolutamente *necesario* para la seguridad de los Estados y aquellas cuyo empleo puede ser simplemente *útil* desde el punto de vista militar.

En el primer caso, los argumentos humanitarios tienen poco peso con respecto al de la seguridad. En cambio, tienen todo su valor en el segundo caso, ya que pretender que es imposible prohibir o restringir el empleo de un arma sólo útil militarmente no conduciría más que a censurar armas inútiles. La Conferencia llegó, teniendo en cuenta esta recomendación, a un acuerdo sobre la prohibición o la limitación del empleo de ciertas armas no indispensables para la seguridad de los Estados.

III. LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PROHIBICIONES O RESTRICCIONES DE CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES

El derecho internacional humanitario tiene como finalidad hacer menos inútilmente crueles los conflictos armados que no han podido evitarse. Así pues, intenta imponer normas de índole humanitaria que, para ser aceptadas por beligerantes, no deben restringir los medios y métodos de combate más que hasta ciertos límites.¹⁸ De hecho, el derecho humanitario en sentido tradicional sólo se ocupa de los efectos de los conflictos en ciertas categorías de personas que no participan directamente en los combates. Este derecho humanitario en sentido estricto, también llamado derecho de Ginebra, se distingue de otra rama del derecho de la guerra, el derecho de La Haya¹⁹, que versa precisamente sobre la reglamentación del desarrollo de los combates. El derecho humanitario que el CICR intentaba tradicionalmente

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones de ciertas armas convencionales, Acta final», separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 43, enero-febrero de 1981.

¹⁸ «Los términos ‘métodos y medios’ se refieren a las armas en sentido lato y a la manera de utilizarlas» - *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Ed. Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1986, p. 400. Emplearemos el término «medios» para las armas y el término «métodos» para su empleo a nivel táctico.

¹⁹ «Derecho de Ginebra» y «Derecho de La Haya» se refieren a las ciudades donde han tenido lugar los principales trabajos de codificación de estas ramas particulares del derecho.

promover y desarrollar se limitaba, antes de la codificación de 1974, al derecho de Ginebra. Y, por razón de su ámbito de aplicación preciso, que no da ventajas ni desventajas en el campo de batalla, el derecho se beneficia de condiciones de aplicación muy amplias, por no responder, en especial, al principio de la reciprocidad.

De 1974 a 1977, los Estados llevaron a cabo la segunda codificación del derecho de Ginebra desde el final de la Segunda Guerra Mundial; en ese mismo período, el derecho de La Haya no experimentó evolución alguna. En efecto, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas –órgano encargado del desarrollo y de la codificación del derecho internacional– decidió, en 1949, excluir el derecho de la guerra de su ámbito de actividad.²⁰ Esta decisión se motiva así: «*Dado que la Carta declara proscrita la guerra, ya no puede tomarse en consideración un derecho de la guerra (...)*».²¹ Así, la Organización de las Naciones Unidas se desinteresó, durante muchos años, del derecho de la guerra. Pero, por desgracia, no han desaparecido los conflictos, y el desarrollo de medios de combate con utilización de las técnicas cada vez más perfeccionadas hace que sean insuficientes las normas codificadas en La Haya el año 1907.

No obstante, los estragos causados por medios y métodos de guerra indiscriminados a la población civil hicieron necesaria la actualización de ciertas normas relativas a los medios de combate modernos y, como más arriba hemos visto, la CDDH emprendió la tarea. Pero, aunque se reafirmaron y se desarrollaron en los Protocolos de 1977 los principios de este derecho, no competía a una Conferencia sobre el desarrollo del DIH debatir precisamente los efectos de ciertas armas con miras a su prohibición o restricción.²² Por esa razón, la Convención de 1980 fue puesta, aunque sus fundamentos databan de las Conferencias de Lucerna y de Lugano, bajo la égida de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la Conferencia de las Naciones Unidas promulgó, con espíritu realista, instrumentos jurídicos para prohibir o restringir el empleo de ciertas armas y para dejar el camino abierto a la futura

²⁰ *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, vol. I, p. 53.

²¹ Georges Scelle, en *Yearbook of the International Law Commission*, vol. I, p. 51, párr. 47 (solamente se ha publicado el texto en inglés. Las actas de la sesión en francés están en los archivos de las Naciones Unidas con la signatura A/CN.4/SR.6, párr. 47).

²² Véanse, en especial, las observaciones de Francia acerca de esta cuestión, en *Actas de la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en las conflictos armados, Ginebra, (1974-1977)* Departamento Político Federal, Berna, 1978, vol. VI, p. 101 (CDDH/SR.39, párr. 55).

evolución. Aprobó una Convención, tres protocolos relativos a diversos tipos de armas y una Resolución sobre las armas de pequeño calibre.

1. La Convención de 1980

En el preámbulo de la Convención de 1980 se recuerdan, en especial, los principios generales de la protección debida a las personas civiles contra los efectos de las hostilidades y de la prohibición de emplear armas y métodos de guerra que puedan causar males superfluos o daños graves al medio ambiente natural.

El ámbito de aplicación de la Convención y de sus protocolos abarca las situaciones previstas en el artículo 2 común de los Convenios de Ginebra, así como la situación descrita en el párrafo 4 del artículo 1 del Protocolo adicional I.²³

Por lo tanto, esta Convención y sus protocolos por los cuales un Estado está obligado se aplican también a una guerra de liberación:

a) cuando dicho Estado sea también Parte en el Protocolo adicional I y si la autoridad del movimiento de liberación se ha comprometido a aplicar los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I, así como la presente Convención y sus protocolos, o

b) cuando el Estado contratante no sea Parte en el Protocolo adicional I y si la autoridad del movimiento de liberación acepta y aplica las obligaciones estipuladas en los Convenios de Ginebra y en la presente Convención de 1980 y en sus protocolos.

Por consiguiente, los Convenios de Ginebra, la Convención de 1980 y sus protocolos surten efectos para las partes en conflicto, que tienen así los mismos derechos y deberes. El Estado y la autoridad del movimiento de liberación pueden también convenir en aceptar y aplicar recíprocamente las obligaciones enunciadas en el Protocolo adicional I.²⁴

Como destaca el señor Sandoz²⁵, se abre, mediante esta Convención, un acceso a los Convenios de Ginebra, lo que demuestra que el reconocimiento de la índole internacional de las guerras de liberación no está relacionado, en derecho internacional humanitario, solamente con el Protocolo adicional I. Sin embargo, consideramos que es ilógico que ciertos Estados sean Partes en esta Convención sin serlo,

²³ Convención de 1980, artículo 1.

²⁴ Convención de 1980, artículo 7, párrafo 4.

²⁵ Sandoz, *op. cit.*, p. 10.

asimismo, en el Protocolo adicional I. De hecho, en el Protocolo adicional I se determina, como más adelante veremos, especialmente en sus disposiciones sobre los métodos y medios de hacer la guerra, el marco táctico en el que deben aplicarse los Protocolos sobre las armas.

Dado que más de 20 Estados –actualmente 31– han ratificado la Convención o se han adherido a ella y, por lo menos, a dos de sus Protocolos, estos acuerdos entraron en vigor el 2 de diciembre de 1983. Cabe destacar que todas las Partes han aceptado los tres protocolos, exceptuados dos Estados, que sólo han ratificado dos protocolos (Benin: I y III, Francia: I y II).

Al firmar, China, Francia e Italia hicieron sendas declaraciones en las cuales estos Estados deploran que en la Convención no se prevean medidas de verificación de los hechos que puedan alegarse y que sean infracciones de los compromisos suscritos.

2. Los protocolos

En éstos se prevé, para ciertas armas, la *prohibición* (fragmentos no localizables y ciertas trampas) y, para otras, restricciones de su empleo (minas y armas incendiarias). A nivel militar, es bastante sencillo el respeto de la prohibición de tales medios. En cambio, aplicar las restricciones del empleo de ciertas armas requiere un esfuerzo mayor. De hecho, restringir el empleo de un arma sólo puede lograrse previendo límites para los métodos de combate. Ahora bien, tales límites pueden tener, en el ardor de la acción, un efecto apremiante. Dada la complejidad del problema, nos limitaremos, sobre el particular, a mencionar los principios generales contenidos en los protocolos.

a) Protocolo relativo a fragmentos no localizables (protocolo I)

Se prohíbe el empleo de armas cuyos fragmentos no sean localizables por rayos X en el cuerpo humano. Esta disposición importante en el aspecto médico no supone debilitamiento alguno del potencial militar. Sin embargo, es útil porque tiene como consecuencia impedir el desarrollo de tales municiones en el futuro.

b) Trampas particularmente pérfidas (protocolo II)

Está prohibido, en todas las circunstancias, el empleo de trampas con apariencia de objetos portátiles inofensivos que contengan una carga explosiva y que exploten al desplazarlas. Dígase lo mismo por lo que atañe a las trampas fijadas a un signo protector, tal como la cruz

roja o la media luna roja, a heridos o a muertos, a material sanitario o a juguetes de niños, etc.²⁶

Hay que distinguir los medios (falsos juguetes, estilográficas o encendedores), cuya fabricación está implícitamente prohibida, y los métodos prohibidos (por ejemplo: fijar una granada a un cadáver). Su realización es, con frecuencia, bastante sencilla. Así pues, para prohibirlos en un conflicto, ha de darse una instrucción precisa a la tropa. La necesidad de la entrada en vigor de estas disposiciones no es, por desgracia, de carácter académico, si se piensa que trampas tan péfidas han matado o mutilado, en conflictos recientes, a muchas personas civiles, en especial niños. Ahora bien, tales prácticas nunca han permitido ganar la más mínima de las batallas. Es de desear que todos los Estados respeten en el futuro esta prohibición.

c) Protocolo relativo a prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (protocolo II)

Está prohibido utilizar estas armas contra la población civil o contra personas civiles individualmente, a título tanto ofensivo como defensivo o como represalias. Por estar prohibido su empleo sin discriminación, sólo pueden ser dirigidas contra un objetivo militar. Por consiguiente, habrá que tomar todas las precauciones posibles para proteger a las personas civiles contra los efectos de estas armas.²⁷

● *Restricciones del empleo de minas no lanzadas a distancia y de trampas en las zonas habitadas*

Está prohibido el empleo de tales armas en cualquier ciudad, aldea o zona de concentración urbana donde no se libren combates o éstos no parezcan inminentes. Este principio se aplica, a no ser que haya en el lugar un objetivo militar de la parte adversaria o que se hayan tomado medidas para proteger a la población civil (avisos mediante carteles, centinelas o cercados).²⁸

● *Restricciones del empleo de minas lanzadas a distancia*

Está prohibido el empleo de tales minas, salvo si se utilizan en un objetivo militar, a no ser que esté registrada su ubicación o que

²⁶ Protocolo II, artículo 6.

²⁷ *Ibid.*, artículo 3.

²⁸ *Ibid.*, artículo 4.

funcione un mecanismo de neutralización cuando ya no tengan finalidad militar.

A menos que las circunstancias no lo permitan, se deberá notificar previamente la colocación de tales minas, que podrían surtir efectos contra la población civil.²⁹

Dado que la proximidad entre combatientes y no combatientes puede medirse tanto en unidades de tiempo como de distancia, las armas de efecto retardado tienen tendencia a ser indiscriminadas.

● ***Registro y publicación de la ubicación de los campos de minas***

Las partes en conflicto deberán hacer constar en registro todos los campos de minas. Habrán de conservar esos registros para tomar, cuando cesen las hostilidades, las medidas necesarias para proteger a las personas civiles. Con esta finalidad, teniendo en cuenta las diversas eventualidades de las fuerzas que ocupen el territorio, se hará la entrega de informaciones entre las partes y al secretario general de las Naciones Unidas. Además, están previstas disposiciones particulares para la protección de las misiones de las Naciones Unidas contra los efectos de los campos de minas.³⁰

Las minas, aunque son armas eficaces para impedir el avance de los enemigos, son particularmente peligrosas no sólo para el adversario sino también para la parte que las coloca, así como para las personas civiles. Por ello, la tropa ha de tener una formación, a fin de garantizar la anotación precisa por lo que respecta a los campos de minas y su conservación incluso tras el cese de las hostilidades.³¹ De hecho, para evitar accidentes, por desgracia frecuentes, es necesario poder informar a las propias tropas y a quienes reciban el encargo de efectuar el levantamiento de minas. Si se piensa en las personas civiles que, incluso años después del cese de las hostilidades, son víctimas de minas, se ve la importancia de la cooperación internacional instituida en las disposiciones contenidas en el protocolo II.

²⁹ *Ibid.*, artículo 5.

³⁰ Protocolo II, artículos 7 y 8.

³¹ Mayor (ret.) J.D.R. Wyatt, «Land minewarfare, recent lessons and future trends», *International Defense Review*, vol. 22, nº 1, 1989.

d) Protocolo relativo a prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias (protocolo III)

Están prohibidos los ataques con armas incendiarias contra:

- la población civil o los bienes civiles;
- un objetivo militar, mediante aeronave, en el interior de una concentración de personas civiles;
- tal objetivo, si no es mediante aeronave, salvo si está fuera de la concentración de personas civiles y si se han tomado todas las precauciones para limitar los daños a las personas civiles; además, está prohibido el empleo de armas incendiarias, en especial contra bosques, a no ser que sean utilizados para cubrir a combatientes o si son objetivo militar.³²

Como destaca China en su declaración hecha al firmar, este protocolo no contiene disposición alguna que limite el empleo de armas incendiarias contra los combatientes. Ahora bien las principales ventajas militares de estas armas resultan, por una parte, de su eficacia en una gran superficie, que se explica por la fuerza de autopropagación del fuego en un entorno propicio (por ejemplo: bosque) y, por otra parte, por su fabricación poco costosa y fácil (por ejemplo: «cocktail molotov»); de ahí su frecuente utilización en la guerrilla. Las armas incendiarias son armas terribles. Instintivamente, el hombre tiene miedo del fuego. Las heridas que causan (heridas y lesiones debidas a la emanación de gases tóxicos) son particularmente dolorosas y requieren una asistencia que necesita una infraestructura hospitalaria mucho mayor que si se trata de heridas por balas o fragmentos. ¿No se puede considerar que esto causa males superfluos? Además, la propagación del fuego puede conferir a estas armas un carácter indiscriminado. Por estos motivos, sería sensato que, en una próxima conferencia, se estudien disposiciones más limitativas. Entre tanto, es preciso que quienes se han adherido a este protocolo respeten, de manera particularmente estricta, las normas mínimas que en él se prescriben.

e) Resolución sobre los sistemas de armas de pequeño calibre

Es evidente que proporcionar a la infantería fusiles de pequeño calibre es militarmente interesante porque ello permite transportar, con

³² Protocolo III, artículo 2.

igual peso, más municiones. Para ello, es necesario aumentar la velocidad de los proyectiles, ya que ésta es más importante que la masa para obtener la energía cinética deseada. De ahí la terminología también empleada: proyectil de gran velocidad. Tales proyectiles tienen tendencia, por razón de su ligereza, a desestabilizarse, después de voltear, lo que produce heridas particularmente crueles en el cuerpo humano.³³ Así pues, la Conferencia, que no logró la aprobación de un protocolo, aprobó una Resolución que, recordando la Declaración de La Haya de 1899, en la que se prohíbe el empleo de balas dum-dum, se solicita que los Estados prosigan las investigaciones acerca de las armas de pequeño calibre en los ámbitos de los efectos traumáticos y balísticos. Por último, se hace un llamamiento a los Gobiernos para que den muestra de la máxima prudencia en relación con el desarrollo de tales sistemas de armas.

IV. RELACIONES CON EL PROTOCOLO ADICIONAL I

En su preámbulo, la Convención se funda en el principio del derecho internacional según el cual la elección de los métodos o de los medios de hacer la guerra no es ilimitada, principio también contenido en el Protocolo adicional I.

1. Normas fundamentales sobre los métodos y medios de guerra

En el artículo 35 del Protocolo adicional I, aunque se sientan los principios fundamentales acerca de la elección de los métodos o medios de guerra, no se formula norma precisa alguna sobre la prohibición del empleo de las armas que pueden causar males superfluos o daños graves al medio ambiente.³⁴ Sin embargo, es evidente que esta disposición es el fundamento sobre el que se edificaron los Protocolos. Así, en la Conferencia sobre las armas clásicas, se recordó, en especial, que era necesario velar por la concordancia de términos, que

³³ Martin L. Fackler, «Wounding patterns of military rifle bullets», *International Defense Review*, vol. 22, nº 1, 1989.

³⁴ *Commentaire sur les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève*, op. cit., p. 395.

debía ser respetada, con el párrafo 2 del artículo 35 del Protocolo adicional I.³⁵

2. Protección general contra los efectos de las hostilidades

En el título IV del Protocolo adicional I se prevén las normas que han de aplicarse para lograr la protección de la población civil. Por ello, era lógico que, durante sus trabajos, la Conferencia lo tuviera en cuenta. Ése fue el caso, por ejemplo, del grupo de trabajo sobre las armas incendiarias, que se refiere a los artículos del Protocolo adicional I sobre la protección de la población civil (artículo 51, párrafo 2) y sobre la protección general de los bienes de carácter civil (artículo 52, párrafo 1).³⁶ Asimismo, el grupo de trabajo sobre las minas pone de relieve que el párrafo 2 del artículo 4 del protocolo II, que versa sobre la colocación y el lanzamiento de minas a distancia, se inspira en el párrafo 2 del artículo 57 del Protocolo adicional I, en el que se prevén las precauciones en el ataque.³⁷

Cabe resaltar que la definición de «un objetivo militar» según el Protocolo adicional I³⁸ se reproduce en los Protocolos relativos a las minas y a las armas incendiarias.³⁹ En cuanto a la noción de «ataques indiscriminados» del Protocolo adicional I⁴⁰ y la del «empleo sin discriminación» de las minas⁴¹, aunque tienen la misma finalidad, no coinciden exactamente.⁴² No obstante, nos parece justo admitir que, en general:

³⁵ Informe del grupo de trabajo sobre las minas terrestres y las trampas del 20 de octubre de 1980, p. 6.

Véase también *Commentaire sur les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève*, op. cit., p. 418.

³⁶ Informe del grupo de trabajo sobre las armas incendiarias del 1 de octubre de 1980, p. 4.

³⁷ Informe del grupo de trabajo sobre las minas terrestres y las trampas del 20 de octubre de 1980, p. 6.

³⁸ Protocolo adicional I, artículo 52, párrafo 2.

³⁹ Protocolo II, artículo 2, cifra 4, y Protocolo III, artículo 1, párrafo 3.

⁴⁰ Protocolo adicional I, artículo 51, párrafo 4, letra a.

⁴¹ Protocolo II, artículo 53, párrafo 3, letra a.

⁴² Véase Corl. A.P.V. Rogers, «Minas, armas trampa y otros artefactos», publicado en el presente número de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, pp. 563-564.

- la colocación de minas en un lugar que no sea un objetivo militar⁴³,
- un ataque por medio de armas incendiarias contra un objetivo situado en el interior de una concentración civil⁴⁴, cuando no se hayan tomado, de conformidad con el protocolo III, las debidas precauciones para con las personas civiles,

son ataques indiscriminados que están prohibidos en virtud del Protocolo adicional I.⁴⁵

3. Protección del medio ambiente

Las disposiciones del artículo 35, párrafo 3, del Protocolo adicional I acerca de la prohibición de los métodos o medios de guerra de los que pueda pensarse que causan daños al medio ambiente natural y las de la Convención de 1980, aunque tienen un alcance un tanto diferente, no se contradicen.⁴⁶ Además, en el Protocolo adicional I se prevé cómo se debe conducir la guerra procurando proteger el medio ambiente natural.⁴⁷ Las restricciones introducidas en el Protocolo III acerca del empleo de las armas incendiarias entran en el marco de esta última disposición.

4. La Convención de 1980, un instrumento de aplicación del Protocolo adicional I

Las relaciones jurídicas entre la Convención y sus Protocolos con el Protocolo adicional I no se han establecido formalmente. No obstante, la finalidad propuesta – hacer que la guerra sea menos inútilmente cruel y preservar a las personas civiles – es la misma. En cuanto a la aplicación de estos dos instrumentos jurídicos, se puede comprobar que son complementarios desde el punto de vista militar. Efectivamente, los preceptos del Protocolo adicional I sobre los métodos y medios de guerra y la protección debida a las personas

⁴³ Protocolo II, artículo 3.

⁴⁴ Protocolo III, artículo 2.

⁴⁵ Protocolo adicional I, artículo 51, párrafos 4 y 5, Corl. A.P.V. Rogers, *op. cit.*, pp. 570-571.

⁴⁶ *Commentaire sur les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève*, *op. cit.*, pp. 416 y ss.

⁴⁷ Protocolo adicional I, artículo 55.

civiles contra los efectos de las hostilidades se aplican directamente en los límites de la elección y del empleo de las armas previstas en los protocolos. Esto no es, en cierto modo, sino la plasmación de aquello.

En la Convención de 1980 no se prevén sanciones contra las violaciones de las normas que en la misma se instituyen. La conexión con los Convenios de Ginebra no puede comportar la aplicación de las disposiciones que contienen acerca de la sanción de las infracciones graves, dado que sólo se refieren a las cometidas en el marco de dichos Convenios. En cambio, la violación de las normas impuestas por los protocolos no escapa a lo dispuesto en las que prohíben ciertos métodos y medios de combate previstos en el Protocolo adicional I. Así resulta que la calificación de los hechos que dan lugar a infracciones según el Protocolo adicional I podrá determinarse más fácilmente teniendo en cuenta los protocolos. Aunque en la Convención y en los protocolos no se prevé el control de su aplicación, se remedia indirectamente este vacío jurídico por lo que respecta a los Estados Partes en el Protocolo adicional I, ya que en este último se puntualiza, completando las disposiciones de los Convenios de Ginebra relativas a la represión de las infracciones, en caso de violación de las normas que prescribe, cuáles son los actos calificados como infracciones graves y la obligación de reprimirlos. Además, con el fin de poder perseguir más eficazmente a los culpables, en el Protocolo adicional I se prevé la institución de una Comisión Internacional de Encuesta, que es competente para investigar acerca de todo hecho considerado como infracción grave en el sentido de los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional I.⁴⁸ Por lo tanto, es de esperar que dicha Comisión, cuya competencia le viene, como está previsto, de que sea aceptada por veinte Estados, se constituya en un próximo futuro y pueda así cumplir su cometido.

Así pues, adhiriéndose también a la Convención y a sus Protocolos, los Estados conscientes de la necesidad de desarrollar el derecho internacional humanitario aceptan que aumente su responsabilidad y la de los jefes de su ejército.

V. PERSPECTIVAS

La Convención y sus protocolos no son un fin, sino sólo una etapa en el camino para hacer que los conflictos sean menos estúpidamente crueles.

⁴⁸ Protocolo adicional I, artículo 90.

1. Aplicar los principios de la Convención de 1980 en los conflictos armados no internacionales es una cuestión humanitaria

Aunque la Convención no se aplica más que en los conflictos internacionales o en los considerados como tales, su preámbulo se funda, de manera general, en «*el principio de derecho internacional según el cual el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado*». Se recuerda, asimismo, que, en los casos no previstos, «*la población civil y los combatientes permanecerán, en todo momento, bajo la protección y la autoridad de los principios de derecho internacional derivados de la costumbre, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública*».

Señalemos que, en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, se solicita que las personas que no participen en las hostilidades sean tratadas, en todas las circunstancias, con humanidad, y que, en el Protocolo adicional II, se codifica el principio general de la protección debida a la población civil contra los peligros de las hostilidades, ya reconocido en el derecho internacional consuetudinario y en el conjunto del derecho de la guerra.⁴⁹ En su llamamiento con motivo de la entrada en vigor de la Convención de 1980, el CICR solicita que todas las partes, incluso las no obligadas por estos instrumentos y aunque se trate de conflictos armados no internacionales, que no están cubiertos por ellos, los apliquen, ya que se trata de un requisito de índole humanitaria que sobrepasa las estrictas fronteras del derecho.⁵⁰ Además, como pone de relieve el señor Sandoz, se vería con malos ojos que los Gobiernos se permitan utilizar contra la propia población lo que prohíben contra un enemigo exterior.⁵¹ Dado el gran número de conflictos internos, que no disminuye, es de desear que todas las partes oigan el llamamiento del CICR y que se puedan realizar progresos en este ámbito, también en lo jurídico.

⁴⁹ *Commentaire sur les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève*, acerca del artículo 13 del Protocolo II, *op. cit.*, p. 1470.

⁵⁰ «Llamamiento del CICR con motivo de la entrada en vigor de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 61, enero-febrero de 1984, p. 31.

⁵¹ Sandoz, *op. cit.*, p. 16.

2. Hacia una nueva conferencia

Diez años después de la entrada en vigor de la Convención, cada Estado contratante podrá solicitar que el secretario general de las Naciones Unidas convoque, en su calidad de Depositario, una nueva conferencia, que estará habilitada para estudiar todas las propuestas:

- de modificación de la Convención y de sus protocolos y
- de nuevos protocolos relativos a otras categorías de armas clásicas.⁵²

En la declaración hecha al firmar, Francia se reserva la posibilidad de presentar, en una próxima conferencia, un proyecto de procedimiento *«que permita someter a la comunidad internacional hechos e indicaciones que puedan ser, si se comprueba su exactitud, violaciones de las disposiciones de la Convención y de sus protocolos»*.

Además, sería sensato que uno o varios Estados propongan que se examinen nuevos protocolos. Desde 1980, se han emprendido numerosos estudios técnicos acerca de las armas de pequeño calibre (proyectiles de gran velocidad). Por consiguiente, se debería poder estudiar, teniendo en cuenta la resolución aprobada, la eventualidad de un nuevo protocolo relativo a este tipo de armas.

El CICR se ha preocupado, por su parte, del empleo de armas de láser que, porque pueden cegar, han de ser consideradas como particularmente crueles y, por ello, causantes de males superfluos. Por esta razón, convocó, en 1989, una Mesa Redonda para tratar este tema. Los participantes, pertenecientes a círculos científicos oficiales o privados, gubernamentales, militares y universitarios, se expresaban a título personal. Solicitaron la designación de grupos de trabajo especializados, que se reunieron en 1990: el primero en mayo-junio, el segundo en noviembre. Tras los resultados obtenidos, no se excluye la posibilidad de que el CICR solicite a ciertos Estados contratantes que prevean, para el orden del día de una nueva conferencia, el estudio de un protocolo relativo a las armas de láser.

Recordemos, finalmente, que los Estados obligados por el Protocolo adicional I tienen la obligación de determinar si el empleo de cualquier arma nueva está prohibido en virtud del derecho internacional.⁵³ Para esta disposición se encontraría, sin duda, una aplicación

⁵² Convención de 1980, artículo 8.

⁵³ Protocolo adicional I, artículo 36.

práctica durante una nueva conferencia, pues nadie ignora que, también a este respecto, ¡no se detiene el progreso!

3. La difusión

Las Partes contratantes se han comprometido «a dar la difusión más amplia posible, tanto en tiempo de paz como en período de conflicto armado, a la presente Convención y a sus Protocolos anexos por los que estén obligadas y, en particular, a incorporar al estudio de ellos en los programas de instrucción militar, de modo que estos instrumentos sean conocidos por sus fuerzas armadas». ⁵⁴ No es insistir demasiado si se encarece la importancia de esta obligación, ya que ni en el combate ni durante la preparación de un ataque los jefes tendrán tiempo para comenzar a estudiar los protocolos y su aplicación. De hecho, se trata de normas bastante apremiantes cuya aplicación se debe no sólo conocer sino también llevar a cabo.

El respeto de la Convención y de sus protocolos obliga, en primer lugar, a los Estados a no proporcionar al ejército las armas prohibidas (proyectiles no localizables y objetos trampa). Por otra parte, éstos deben promulgar disposiciones internas en las que estén previstos los límites de la utilización de las armas. Por último, en la instrucción militar se deben, ya en tiempo de paz, practicar, a todos los niveles jerárquicos, los métodos de combate de conformidad con el derecho internacional humanitario. En los Estados obligados por el Protocolo adicional I, es necesario que los jefes militares, del general al cabo, sean conscientes de su obligación de impedir que se cometan infracciones graves ⁵⁵, así como del hecho de que la excusa de la orden superior no los exonera. ⁵⁶

La onerosa responsabilidad de los Estados Partes en la Convención y en sus protocolos requiere una minuciosa preparación, para la cual el

⁵⁴ Convención de 1980, artículo 6.

⁵⁵ Protocolo adicional I, artículo 87.

⁵⁶ Protocolo adicional I, artículo 86.

Véase, a este respecto, Maurice Aubert, «La cuestión de las órdenes superiores y la responsabilidad de los jefes en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) del 8 de junio de 1977», separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 86, marzo-abril de 1988, pp. 109-126.

CICR siempre está dispuesto a colaborar.⁵⁷ A fin de contribuir al respeto del derecho humanitario y prevenir violaciones, el CICR se dirige, en especial, a las fuerzas armadas y a los círculos políticos. Organiza cursos internacionales para oficiales generales y de Estado Mayor, así como para los asesores jurídicos, y cursos zonales y nacionales principalmente con miras a la formación de instructores. Se dirige también a los Gobiernos y a los parlamentarios, a fin de promover la ratificación y la aplicación de los Protocolos adicionales, a los Convenios de Ginebra así como las de la Convención de 1980 y de sus protocolos.

4. Luchar para que se aplique y se desarrolle el derecho internacional humanitario

Cabe comprobar, con motivo del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas, que el final de la guerra fría entre las dos superpotencias no ha sido prenda de paz. En efecto, recientes acontecimientos han demostrado que la violación del orden internacional no es algo perteneciente al pasado, así como lo difícil que resulta hacer respetar, en los conflictos tanto internacionales como internos, el derecho humanitario. Los actos de violencia que afectan a las personas civiles son particularmente odiosos. Por ello, el CICR hace un llamamiento a todos los Estados e incluso a todas las autoridades de movimientos de oposición para que procuren hacer progresar el derecho humanitario. Uno de los medios más sensatos consiste en comprometerse a observar la Convención de 1980 y sus protocolos. Actualmente, de los 170 Estados existentes solamente 31 han ratificado estos acuerdos o se han adherido a ellos.

En el preámbulo de la Convención se resalta el interés de todos los Estados, y particularmente de los que son militarmente importantes, por adherirse a este acuerdo. Ahora bien, cabe comprobar la ausencia de muchos de ellos que, sin embargo, han firmado estos instrumentos. Por ello, el CICR proseguirá sus gestiones con la esperanza de que todos los Estados lleguen a estar obligados por esta Convención y sus protocolos, así como, dada la complementaridad de estos instrumentos jurídicos, por el Protocolo adicional I. Con esa finalidad, hace un llamamiento a la conciencia de los pueblos, con objeto de que el

⁵⁷ Véase, en especial, la resolución 21 de la CDDH, que «invita al CICR a colaborar activamente en el esfuerzo de difusión del derecho internacional humanitario».

derecho humanitario sea cada vez más eficaz. Mientras los beligerantes que se combaten respeten los principios humanitarios, subsiste entre ellos un punto de encuentro.

Además, preservando las vidas de la población civil y limitando los medios y métodos de combate, se atenúa el odio, con mucha frecuencia causa de la escalada de la violencia. Combatir sin dejar de ser humanos nunca ha tenido como consecuencia perder una guerra. Al contrario, es ése un factor de apaciguamiento que contribuye al desenlace de todo conflicto. Es de desear que el CICR pueda persuadir a los Estados morosos de que es urgente adherirse a estos acuerdos y convencer a los que ya son Partes en los mismos de que es necesario organizar, en un próximo futuro, una nueva conferencia –¿por qué no en 1994?– a fin de hacer progresar el derecho internacional humanitario.

Maurice Aubert

*Vicepresidente del Comité
Internacional de la Cruz Roja*

Maurice Aubert, doctor en derecho por la Universidad de Ginebra, abogado, vicepresidente del CICR, es miembro del CICR desde 1979. Fue miembro del Consejo Ejecutivo de 1983 a 1990. Ha publicado obras y artículos por lo que respecta al derecho comercial, al derecho suizo y a la ayuda mutua judicial internacional y al derecho internacional humanitario (véanse, en especial: «La cuestión de las órdenes superiores y la responsabilidad de los jefes en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) del 8 de junio de 1977», *RICR*, n^o 86, marzo-abril de 1988 y «De la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 al derecho internacional humanitario actual», *RICR*, n^o 94, julio-agosto de 1989).