

ÚLTIMOS DESARROLLOS EN MATERIA DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO RELATIVAS A LA PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DEL EMPLEO DE CIERTAS ARMAS: CONTRIBUCIÓN Y EXPECTATIVAS DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR)

GÉRARD PEYTRIGNET *

I. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES

En 1868 se adoptó la Declaración de San Petersburgo ¹, que, en sus consideraciones iniciales, establecía ya con clarividencia el principio rector de la prohibición de los “males superfluos” y de los “sufrimientos inútiles” en los conflictos armados. El alcance de esta declaración, inicialmente destinada a prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra, ha constituido una de las principales bases sobre las cuales la comunidad internacional ha venido realizando, desde entonces, múltiples intentos destinados a prohibir o limitar el empleo de ciertas armas que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

¹ Conf. CAMARGO, Pedro P., *Derecho internacional humanitario*, t. I, Jurídica Radar Ediciones, Colombia, 1995, p. 465: “La primera codificación de armas prohibidas es la Declaración de San Petersburgo de 1868 a los fines de prohibir la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra. Los principios rectores de tal declaración son: a) Que los progresos de la civilización deben tener por efecto mitigar en la medida de lo posible las calamidades de la guerra. b) Que el único objetivo legítimo que los Estados deben proponerse durante la guerra es la debilitación de las fuerzas militares del enemigo. c) Que a este efecto, es suficiente poner fuera de combate al mayor número posible de hombres. d) Que 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. e) Que, por lo tanto, el empleo de armas semejantes sería contrario a las leyes de la humanidad (Las Altas Partes contratantes ‘se comprometen a renunciar mutuamente, en caso de guerra entre ellas, al empleo por sus tropas de tierra o de mar de todo proyectil de peso inferior a 400 gramos, que o sea explosivo, o esté cargado de materias fulminantes o inflamables’)”.

* Jefe de la Delegación del CICR para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Las opiniones vertidas por el autor son de su responsabilidad y no representan necesariamente la posición oficial del CICR.

Con cada uno de esos intentos, ha quedado de manifiesto la dificultad de encontrar una solución equilibrada entre argumentos que son propios de la seguridad nacional de los Estados y por otra parte el respeto a los principios de humanidad en los conflictos armados.

Este artículo se propone estudiar los últimos avances y desarrollos ocurridos en materia de codificación de normas de derecho internacional humanitario (DIH) relativas a la prohibición o restricción del empleo de ciertas armas, en particular desde el ángulo de la contribución aportada por el CICR y de sus expectativas.

Las últimas décadas han visto el desarrollo de numerosos avances científicos y tecnológicos que han contribuido notoriamente al bienestar del hombre y al desarrollo de la sociedad; en igual medida, se ha podido observar una proliferación de nuevas armas y tecnologías militares de considerable poder mortífero y de destrucción, más allá de la precisión que puedan tener estos medios de combate. Valga el ejemplo claro de las armas de última generación que utilizaron las coaliciones lideradas por Estados Unidos de América (EE.UU.) en los conflictos de Kosovo (1999), Afganistán (2002) e Irak (2003).

En la actualidad existe cierto consenso por parte de los Estados sobre el carácter universal de los principios humanitarios aplicables en tiempo de conflicto armado. No obstante ello, no podemos dejar de reconocer que, en ocasiones, la falta de voluntad política da por tierra con su aplicación.

El derecho del desarme y el DIH forman parte del derecho internacional público y se vinculan con la prohibición específica de ciertas armas, pero cada una de estas ramas lo hace desde un enfoque diferente.

Desde la óptica del derecho del desarme se destacan los problemas de seguridad individual y colectiva. La finalidad de esta rama del derecho internacional público tiene como objetivo llegar progresivamente a un desarme general y completo, pero sin que se vea afectada la seguridad de los Estados.

Por su parte, el DIH constituye el cuerpo de normas internacionales que está destinado a ser aplicado en los conflictos armados, para limitar el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios a ser utilizados en la conducción de las hostilidades, o que protege a las personas y los bienes afectados, o que pudieran estar afectados por el conflicto.

Yves Sandoz, ex director del Departamento de Derecho, Comunicación y Doctrina del CICR sostuvo que el objetivo del DIH no es ajeno a los problemas de seguridad de los Estados, pero, sin embargo, no tiene la importancia vital que conlleva en materia de desarme. También señala el autor, que sería ilusorio pensar que se pueden impedir los conflictos fijando a los beligerantes límites estrictos en cuanto a los medios de combate que hagan de éste un imposible y por ello no hay razón alguna para pensar que tal barrera resistiría mejor que la erigida por el derecho que prohíbe recurrir al uso de la fuerza.

Es difícil que los Estados prohíban, en el ámbito del DIH, armas cuya importancia estratégica hace que toda negociación sea ardua por lo que atañe al desarme. En cambio, hay ciertas armas cuya posesión no tienen real influencia en el equilibrio del poder bélico de los Estados y cuya utilización no es indispensable a nivel militar, pero cuyo empleo tiene efectos particularmente crueles o provoca, sin justificación militar, daños muy importantes.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha contribuido significativamente al desarrollo de acuerdos internacionales que se vinculan con el control del uso de armamentos, apoyando a los Estados en su intento concreto por universalizarlos.

Comentaremos en este artículo ² algunos desarrollos registrados en los últimos años sobre esta materia y cuáles han sido los aportes y la participación del CICR. También abordaremos, escuetamente, algunos de los proyectos que la institución sometió al escrutinio de los Estados en las últimas conferencias diplomáticas y encuentros internacionales de 2000 en adelante, algunas de las cuales culminaron con la adopción de textos internacionales destinados a restringir o prohibir ciertas armas sobre la base de principios humanitarios.

II. CONVENCIÓN SOBRE PROHIBICIONES O RESTRICCIONES DEL EMPLEO DE CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES QUE PUEDAN CONSIDERARSE EXCESIVAMENTE NOCIVAS O DE EFECTOS INDISCRIMINADOS (CCAC)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, clausuró sus sesiones el 10 de octubre de 1980, con la aprobación por consenso de varios instrumentos internacionales, a saber:

— Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados ³.

— Protocolo sobre fragmentos no localizables (en adelante Protocolo I) ⁴.

— Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos que fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (en adelante Protocolo II) ⁵.

² El presente artículo retoma, en partes, trabajos recientes del Dr. Gabriel Valladares, asesor jurídico de la Delegación Regional del CICR en Buenos Aires.

³ Entró en vigor el 2 de diciembre de 1983. Se compone de un Preámbulo y 11 artículos. Al 31 de marzo de 2003, 90 Estados eran parte en la CCAC.

⁴ Al 31 de marzo de 2003, 88 Estados son parte del Protocolo I.

⁵ El Protocolo II enmendado el 3 de mayo de 1996 entró en vigor el 3 de diciembre de 1998. Se compone de 14 artículos y un anexo técnico. Al 31 de marzo de 2003, 80 Estados eran parte del Protocolo II de 1980 y 68 Estados del Protocolo II enmendado en 1996.

— Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias (en adelante Protocolo III) ⁶.

La Conferencia de 1980 también aprobó una resolución sobre los sistemas de armas de pequeño calibre ⁷.

La primera Conferencia de Examen de los Estados Parte de la CCAC (1980) se reunió a finales de 1995 y en 1996, adoptándose en su seno el Protocolo enmendado II sobre minas, armas trampa y otros artefactos, así como un nuevo Protocolo sobre armas láser cegadoras (en adelante Protocolo IV) ⁸.

La Convención se basa en dos normas del DIH de origen consuetudinario:

— la prohibición del empleo de armas de naturaleza tal que causen efectos indiscriminados;

— la prohibición del empleo de armas que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios.

Los principios generales sobre los medios de combate y su utilización se basan en la distinción fundamental entre combatientes y no combatientes por un lado y entre objetivos militares y bienes civiles por el otro.

Del principio por el que las partes en un conflicto armado deben limitar sus operaciones a la toma de objetivos militares del enemigo, garantizando a su vez el respeto y la protección tanto de las personas civiles como de sus bienes, se desprende también que las armas y otros medios de combate no deben dirigirse contra personas civiles ni contra bienes de la población civil.

En ese sentido, las fuerzas armadas de las partes en conflicto se deben abstener de usar armas: a) que causan males superfluos; b) que por imprecisión o por sus efectos, dañen indistintamente a la población civil y a los combatientes; o c) que tengan efectos nocivos, en el espacio y en el tiempo, al control de quienes las usan.

El art. 35, Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, establece los principios fundamentales sobre las restricciones a la elección de los métodos o medios para conducir las hostilidades, en caso de conflicto armado internacional.

El concepto de que un arma no debe causar males superfluos o sufrimientos innecesarios que sobrepasen la ventaja militar esperada de su empleo es de relevante importancia en el ámbito del DIH, especialmente en lo atinente a tratados sobre conducción de hostilidades.

⁶ Al 31 de marzo de 2003, 85 Estados eran parte en el Protocolo III.

⁷ Por ejemplo: Los proyectiles de gran velocidad tienen tendencia a desestabilizarse por razón de su ligereza y después a voltear, lo que produce heridas particularmente crueles en el cuerpo humano. La Conferencia no logró la aprobación de un protocolo, pero sí aprobó una resolución en la que se solicita a los Estados que prosigan las investigaciones acerca de las armas de pequeño calibre en el ámbito de los efectos traumáticos y balísticos. También hace un llamamiento a los gobiernos para que den muestra de la máxima prudencia en relación con el desarrollo de tales sistemas de armas.

⁸ El Protocolo IV entró en vigor el 30 de julio de 1998. Se compone de 4 artículos. Al 31 de marzo de 2003, 67 Estados habían ratificado el citado instrumento.

Desde 1868, el principio de que el único propósito legítimo de la guerra es el de debilitar las fuerzas militares de un oponente ha sido reafirmado en varios tratados internacionales en forma de una prohibición del empleo de armas, proyectiles y métodos de hacer la guerra de tal índole que sean especialmente crueles⁹. También la jurisprudencia internacional lo ha reconocido. En 1996, la Corte Internacional de Justicia declaró que esta norma constituye uno de los principios inviolables del derecho internacional consuetudinario y una norma fundamental que deben observar todos los Estados¹⁰.

Existe también la obligación de los Estados de analizar la licitud de las armas que pretenden utilizar o desarrollar. Este principio, que se refiere a armas nuevas, está contenido en el art. 36, Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949.

Hemos de señalar que hasta ahora no existe un medio objetivo para determinar con precisión lo que son “males superfluos o sufrimientos innecesarios” y aunque algunas armas han sido descritas como “abominables” o “inhumanas”, tampoco se ha definido con propiedad el significado de estos términos. Con la intención de abordar esta cuestión, en 1996 el CICR organizó un Simposio sobre la profesión médica y los efectos de las armas de donde surgió el “Proyecto Sirius”¹¹.

Volviendo a la CCAC, los Estados recuerdan en su Preámbulo las disposiciones del art. 2.4 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. También, hacen mención al principio general de la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades y reconocen expresamente que el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado.

Para los casos no previstos en la Convención o sus protocolos se reproducen prácticamente todos los términos de la cláusula de Martens¹², contenida en

⁹ Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 35, inc. 2.

¹⁰ Licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares, Opinión Consultiva, nro. 95, Corte Internacional de Justicia, La Haya, 8 de julio de 1996, párr. 79.

¹¹ Conf. “El proyecto Sirius: un estudio sobre los efectos de las armas”, en página web CICR: <http://www.cicr.org/>. El proyecto Sirius —*Superfluous Injury or Unnecessary Suffering*— fue desarrollado por un grupo de expertos a iniciativa del CICR y procuraba identificar criterios objetivos que permitan determinar cuáles son las armas que causan “males superfluos o sufrimientos innecesarios”, a través de un estudio científico acerca de lesiones causadas por armas empleadas en conflictos armados en décadas recientes. En mayo de 1999, este proyecto fue presentado a expertos legales y médicos gubernamentales y no gubernamentales con miras a formular una serie de propuestas a la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, la que adoptó un punto alentando a los Estados a analizar la pertinencia de los criterios “Sirius” con el objeto de asistirles en su obligación de revisar la conformidad de sus armas con las disposiciones pertinentes del DIH.

¹² CCAC Preámbulo: “Confirmando su decisión de que, en los casos no previstos en la presente Convención, en sus protocolos anexos o en otros acuerdos internacionales, 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”.

el art. 1.2, Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. También, los Estados manifiestan su deseo de contribuir a la distensión internacional, a la terminación de la carrera de armamentos y con ello, contribuir al diálogo para el desarme.

Al adoptarse la CCAC y algunos de sus protocolos se fijó como ámbito de aplicación material el conflicto armado internacional. La Convención remite expresamente a las situaciones a las que hace referencia el art. 2, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, incluida cualquiera de las situaciones descritas en el párr. 4 del art. 1, Protocolo Adicional I a los Convenios citados. El Protocolo II, enmendado en mayo de 1996, amplió el ámbito de aplicación de sus normas a los conflictos armados de carácter no internacional.

Los Estados Parte pueden proponer enmiendas a la Convención o a sus protocolos, así como la adición de nuevos protocolos.

1. Protocolo I

El Protocolo I prohíbe el empleo de cualquier arma cuyo efecto principal sea lesionar mediante fragmentos que no puedan ser localizados en el cuerpo humano por los rayos X.

2. Protocolo II

La versión enmendada del Protocolo II desarrolló el DIH reforzando sus normas sobre el uso de las minas terrestres, las armas trampa y otros artefactos análogos. Los Estados que son Parte en la versión original del Protocolo deben declarar explícitamente su consentimiento en obligarse por la versión enmendada ¹³. Los Estados que no son Parte en el Protocolo original pueden adherirse directamente a la versión enmendada.

El art. 1, Protocolo II dispone expresamente que éste se refiere al empleo en tierra de las minas, armas trampa y otros artefactos, incluidas las minas sembradas para impedir el acceso a las playas o el cruce de vías acuáticas, pero no se aplica al empleo de minas navales (de uso contra buques).

El Protocolo II, enmendado en 1996, define con precisión varios conceptos, como por ejemplo: minas, minas antipersonal, armas trampa y otros artefactos ¹⁴. La cuestión particular de las minas antipersonal y del Tratado de Ottawa se abordarán más adelante.

¹³ Las enmiendas del Protocolo II, tal y como fueron aprobados el 3 de mayo de 1996, entraron en vigor el día 3 de diciembre de 1998.

¹⁴ El Protocolo II define los siguientes términos: mina, mina lanzada a distancia, mina antipersonal, arma trampa, otros artefactos, objetivo militar, bienes de carácter civil, campo de minas, campo de minas simulado, registro, mecanismo de autodestrucción, mecanismo de autoneutralización, autodesactivación, control remoto, dispositivo antimanipulación y transferencia. Por ejemplo, define a la

3. Protocolo III

El Protocolo III apunta a proteger a las personas civiles y a los bienes de carácter civil contra los efectos de las armas incendiarias. Define al arma incendiaria como toda arma o munición concebida primordialmente para incendiar objetos o causar quemaduras a las personas mediante la acción de las llamas, del calor o de una combinación de ambos, producidos por reacción química de una sustancia que alcanza el blanco ¹⁵.

4. Protocolo IV

El 30 de julio de 1998 entró en vigor el Protocolo IV sobre armas láser cegadoras. Este tratado prohíbe emplear y transferir armas láser específicamente concebidas —como única o una más de sus funciones de combate— para causar ceguera permanente a la vista no amplificada, es decir, al ojo descubierto o al ojo provisto de dispositivos correctores de la vista.

El Protocolo IV define lo que debe entenderse por “ceguera permanente” ¹⁶ y dispone que los Estados tomen todas las precauciones viables, incluida la instrucción de las respectivas fuerzas armadas, para evitar causar ese tipo de

“mina” como toda munición concebida para explotar por la presencia, proximidad o contacto de una persona o de un vehículo. La Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción, Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Tratado de Ottawa de 1997) define a las “minas antipersonal” como aquellas concebidas primordialmente para que exploten por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas. Esta definición es mucho más precisa que la del Protocolo II, ya que ésta utiliza la palabra “primordialmente” que torna ambigua la definición, pues podría interpretarse que excluye, por ejemplo, los artefactos de empleo doble, incluso si una de sus finalidades es de servir de mina antipersonal. Las “armas trampa” son definidas como artefactos o materiales concebidos, contruidos o adaptados para matar o herir, y que funcionen inesperadamente cuando una persona mueva un objeto de apariencia inofensiva o se acerque a él o realice un acto que al parecer no entrañe riesgo alguno. El empleo de minas contracarro, anticarro o antivehículo, se regula en las normas generales del Protocolo enmendado II y como minas que no sean antipersonal.

¹⁵ No han de considerarse armas incendiarias, por ejemplo, las municiones que pueden tener efecto incendiarios incidentales, como las municiones iluminantes o las trazadoras, etc. Tampoco las municiones concebidas para combinar efectos de penetración, explosión o fragmentación con un efecto incendiario adicional, tales como los proyectiles perforantes de blindaje, o los proyectiles explosivos de fragmentación, o las bombas explosivas y otras municiones análogas. El Protocolo III repite el principio general del título IV del Protocolo Adicional I de 1977, según el cual las personas civiles no deben ser objeto de ataques. Con mayor detalle, dispone que las armas concebidas primordialmente para causar heridas mediante la acción de las llamas o del calor no deben emplearse contra la población civil ni contra objetivos militares situados dentro de una concentración de personas civiles. Tampoco se deben emplear contra los bosques u otros tipos de vegetación, por tratarse de bienes civiles.

¹⁶ El Protocolo define la ceguera permanente como una pérdida irreversible y no corregible de la vista que sea gravemente discapacitante y sin perspectivas de recuperación. Las armas láser cegadoras pueden ser tan pequeñas como un fusil común, emiten un haz láserico que puede causar una ceguera inmediata e irreversible a distancia de varios kilómetros.

ceguera mediante el empleo legítimo de otros sistemas láser, como telémetros y dispositivos de puntería.

Este Protocolo constituye una notable excepción a la práctica del desarrollo de normas en materia de prohibición o de restricción al uso de armas, pues se negoció antes de que estos artefactos fueran efectivamente utilizados en combate.

5. La Conferencia de Examen de la CCAC de diciembre de 2001

El CICR consideró, oportunamente, que la Conferencia de Examen de la CCAC de 1980 llevada a cabo en Ginebra en diciembre de 2001 serviría para reforzar las disposiciones del tratado y abordar los problemas ocasionados por las minas antivehículos y otros explosivos abandonados tras los conflictos armados.

Entre otras iniciativas, el CICR intentó que la Conferencia estudiara el ámbito de aplicación material de la CCAC y sus protocolos: 1) para que fuera extendido a ese ámbito de aplicación material a los conflictos armados sin carácter internacional, 2) la cuestión de los residuos explosivos de guerra, y 3) la amenaza que representa para el DIH la reciente proliferación de balas explosivas adaptadas al empleo antipersonal.

5.1. Universalizar los protocolos de la CCAC

Como ya hemos mencionado, la CCAC se basa en las normas de origen consuetudinario del DIH para la protección de civiles y combatientes contra los efectos de las armas. Ello alienta a pensar que, al recoger normas humanitarias mínimas, ningún Estado debiera tener dificultades en ponderar seriamente su posibilidad de ratificar o adherirse a este instrumento internacional.

Durante el primer trimestre de 2000, Jakob Kellenberger, presidente del CICR, envió una carta a todos los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados no Partes en la CCAC y en el Tratado de Ottawa de 1997 sobre minas antipersonal, alentándolos a adherirse o ratificar dichos tratados.

También se alentaba a ratificar el Protocolo IV, señalando a los Estados la posibilidad de hacer una declaración en el sentido de que dicho tratado sería de aplicación en toda circunstancia. Con ello, se pretendía reflejar la intención de la mayoría de los Estados que aprobaron el Protocolo IV: que fuera aplicado también en caso de conflicto armado sin carácter internacional.

El CICR recordó igualmente en esta oportunidad, la obligación que tienen los Estados de revisar todas las armas nuevas por lo que concierne a su compatibilidad con las normas del DIH.

Cada Estado Parte en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, tiene la obligación, en virtud de su art. 36, de determinar si el empleo

de una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, que estudia, desarrolla, adquiera o adopta, estaría prohibido, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, por el Protocolo I o por cualquier otra norma de DIH aplicable a ese Estado.

En el año 1998 se analizó el grado de aplicación del art. 36 a nivel nacional por parte de los Estados Parte en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949¹⁷. El CICR constató que eran pocos los Estados que contaban con mecanismos nacionales de aplicación de esa normativa.

A raíz de esa constatación se pudo incluir en el Plan de Acción de la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja en 1999, tres puntos de acción por parte de los Estados que hacen referencia a la aplicación del art. 36, Protocolo Adicional I¹⁸.

Conforme a ello el CICR organizó en enero de 2001 una reunión de expertos gubernamentales sobre la determinación de la legalidad de armas y el Proyecto Sirius. Más de sesenta expertos de veinte Estados participaron en la reunión durante la cual se presentaron los mecanismos actuales de determinación de la legalidad de armas de cuatro países, se mencionó las posibles medidas de transparencia y se discutió la oportunidad de utilizar los datos médicos contenidos en el Proyecto Sirius en un proceso de determinación de la legalidad de un arma¹⁹.

¹⁷ Al 31 de marzo de 2003, 161 Estados eran parte del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

¹⁸ 1. Se alentaba a los Estados, que no lo han hecho, a que establezcan mecanismos y procedimientos para determinar si el empleo de las armas, ya sea las mantenidas en sus arsenales o las que se adquieren o se desarrollan, se avienen con las obligaciones vinculantes para ellos en virtud del DIH. 2. Se alentaba a los Estados a que, siempre que sea posible, promuevan el intercambio de información y la transparencia en relación con esos mecanismos, procedimientos y evaluaciones. 3. Los Estados y el CICR pueden celebrar consultas para promover esos mecanismos, y, a ese respecto, analizar en qué medida el informe del CICR sobre el Proyecto Sirius (*Superfluous Injury or Unnecessary Suffering*), presentado a la XXVII Conferencia y otras informaciones disponibles, pueden prestar asistencia a los Estados.

¹⁹ Conf. LOYE, Dominique, "Armas y derecho internacional humanitario: temas de actualidad", en VALLADARES, Gabriel - ARREDONDO, Ricardo (comps.), *Memoria del Seminario para el fortalecimiento del DIH* organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y la Delegación Regional del CICR para el Cono Sur, agosto de 2001 (inédito): "Las discusiones sobre los diferentes temas revelaron puntos de convergencia en los campos siguientes: a) es obligatorio determinar la legalidad de una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, como requerido por el art. 36, Protocolo I; b) es importante que se establezcan mecanismos de determinación... de la legalidad de armas, medios o métodos de guerra que están desarrollados, adquiridos, adoptados o modificados; c) es beneficioso proceder a una determinación de la legalidad de armas, medios o métodos de guerra lo más antes posible (i.e., antes de que empiece la producción industrial y la introducción... en el arsenal militar); d) es importante adoptar métodos rigurosos y multidisciplinarios de determinación, lo que incluye consultar a expertos de diferentes carreras (militares, juristas, médicos, especialistas en el medio ambiente, etc.); e) es importante revisar y poner al día de manera continua el mandato de la autoridad responsable de realizar las determinaciones... a fines de tomar en cuenta el desarrollo tecnológico de las armas; f) es necesario que esas determinaciones tomen en cuenta factores tales como la naturaleza de la herida causada por una nueva arma: la misión militar de esa nueva arma; la necesidad militar; normas específicas o generales de derecho internacional que

5.2. Ampliación del ámbito de aplicación de la Convención a los conflictos armados

A excepción de unos pocos conflictos armados internacionales, tales como los de Afganistán (2002) e Irak (2003), durante los últimos años se ha expandido el número de conflictos armados desarrollados dentro de las fronteras de un mismo Estado. Las normas fundamentales aplicables a estas situaciones se encuentran en el art. 3, común de los Convenios de Ginebra de 1949, en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 y en el derecho internacional consuetudinario.

La comunidad internacional ha dado muestras claras de su convencimiento acerca de que, lo que es grave, cruel y causa daños innecesarios en los conflictos armados internacionales también lo es en los conflictos armados de carácter interno. Dos ejemplos recientes —el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado y la Convención de Ottawa de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal— demuestran la voluntad de los Estados de asegurarse que todas las normas fundamentales se apliquen también en estos contextos.

De conformidad con el art. 1, CCAC, tanto ésta como sus protocolos se aplican únicamente en los conflictos armados internacionales. Sin embargo, como ya se ha mencionado, en la Primera Conferencia de Examen celebrada en 1996 los Estados Parte convinieron en ampliar el ámbito de aplicación del Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos a los conflictos armados no internacionales. También se observó un apoyo generalizado en favor de un ámbito de aplicación análogo del Protocolo IV sobre armas láser cegadoras. Sin embargo, pese a ese apoyo, no hubo consenso al respecto. Pero, desde la aprobación de este Protocolo en 1995, quince Estados ya han declarado que aplicarán el Protocolo IV en todas las situaciones de conflicto armado.

Los Estados reunidos en la Segunda Conferencia de Examen de la CCAC ampliaron el ámbito de aplicación material al conflicto armado de carácter no internacional.

Es de destacar que los Estados Parte en la CCAC, incluidos todos los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, la Unión Europea y otros organismos internacionales y regionales, apoyaron decididamente la ampliación del ámbito de aplicación.

A través de la enmienda al art. 1, CCAC, todos los protocolos existentes son aplicables a los conflictos armados no internacionales.

podrían aplicarse al arma que se está determinando; y ver si existen armas alternativas que pueden realizar el mismo objetivo; g) es ventajoso efectuar, siempre que sea posible y apropiado, determinaciones de la legalidad de armas, medios o métodos de guerra de manera transparente, a nivel nacional como internacional, sin comprometer los intereses comerciales como los de seguridad nacional de un país”.

Es importante subrayar que esa enmienda no entraña en modo alguno el reconocimiento político, diplomático o jurídico de partes en un conflicto que no fueran Estados, ni modificaría el estatuto del territorio en conflicto.

5.3. Residuos explosivos de guerra

Todos los años, un número considerable de civiles se convierte en víctimas “accidentales” de diversas municiones sin estallar, luego de que éstas ya han dejado de tener una finalidad militar.

Algunas de estas municiones son: las minas antipersonal —ahora ampliamente prohibidas por el Tratado de Ottawa de 1997—, las minas anticarro, las submuniciones de bombas-racimo lanzadas desde aeronaves o desde sistemas con base en tierra y otras municiones sin estallar. Es de lamentar que muchas de estas armas funcionen como silentes combatientes, esperando que una víctima inocente pase por el lugar donde están para descargar contra su humanidad todo su poder mortífero.

Si bien la comunidad internacional ha hecho significativos progresos para resolver el problema que plantean las minas antipersonal, en el ámbito humanitario, no había abordado hasta ahora los problemas más amplios que plantean otros “residuos explosivos de guerra” (en adelante REG), a pesar de que en el contexto de la Primera Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales en 1995-1996, se levantaron varias voces en apoyo de una reglamentación más estricta de las minas anticarro.

El CICR publicó tres informes acerca de los REG. Los temas se relacionan con los efectos que tienen las minas anticarro para las operaciones de socorro del CICR y de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las consecuencias para la población civil; el costo, desde el punto de vista humano, de las minas, de las submuniciones de bombas-racimo y de otras municiones sin estallar, con el ejemplo del contexto de Kosovo. Por último, el examen técnico del empleo y de los efectos de las submuniciones sobre una base más general y la determinación de las razones de la alta tasa de fallas de estos artefactos en los conflictos que han tenido lugar durante los últimos treinta años.

Los informes contienen varias propuestas para la acción en los planos nacional e internacional, a fin de reducir el número de víctimas civiles que causan estas municiones.

Uno de esos estudios, publicado por el CICR en agosto de 2000, hace hincapié en el alto costo de vidas civiles a merced de los REG. Durante el año siguiente al término del conflicto armado entre la OTAN y la República Federativa de Yugoslavia hubo muchas víctimas entre la población civil de Kosovo debido a las municiones sin estallar. Aproximadamente 500 personas murieron o fueron heridas por esas armas. Un 36%, por minas antipersonal, otro porcen-

taje igual por submuniciones de bombas-racimo y el resto, por otro tipo de municiones.

Sobre la base de los resultados de este estudio y de la experiencia general de la Institución en zonas afectadas por conflictos armados, el CICR propuso que se aprobara un nuevo protocolo a la CCAC en una reunión de expertos que convocó en septiembre de 2000 sobre los REG ²⁰.

En su informe presentado al Primer Período de Sesiones de la Comisión Preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen en diciembre de 2000 el CICR instó a los Estados Parte en la CCAC a que aprovechen la oportunidad que representaba la Conferencia de Examen de 2001 para abordar los problemas análogos causados por todos los REG y adoptar un nuevo protocolo que contenga medidas amplias para reducir el peligro que suponen para la población civil.

Los REG sin explotar, aun cuando puedan atribuirse al uso legal de armas legales, no discriminan en cuanto al momento o la elección de la víctima.

Basándose en estimaciones de la OTAN, se puede dar por sentado que después del conflicto en Kosovo quedaron aproximadamente 30.000 submuniciones de bombas-racimo sin explotar. Al cabo de un año transcurrido desde el final del conflicto, unas 150 personas resultaron muertas o heridas por submuniciones de bombas-racimo. A diferencia de los incidentes causados por minas antipersonal, los que se ocasionan por contacto con los REG suelen matar o herir a varias personas al mismo tiempo, debido a su mayor potencia explosiva.

La eliminación o destrucción de submuniciones de bombas racimo se considera más peligrosa, incluso, y más delicada que la remoción de las minas antipersonal.

La Segunda Conferencia de Examen de la CCAC tomó la decisión de establecer un Grupo de Expertos Gubernamentales para examinar las maneras de tratar el problema de los REG. Integraron el Grupo los representantes de los Estados Parte, de los Estados observadores y de organizaciones, entre ellas el CICR.

El Grupo debía examinar: a) los tipos de municiones que se convierten en REG; b) los perfeccionamientos técnicos que podrían evitar que las municiones lleguen a ser, ante todo REG; c) la pertinencia del DIH existente para minimizar los riesgos de los REG tras los conflictos; y d) medidas técnicas, jurídicas y de otra índole que podrían facilitar la remoción rápida y segura de los

²⁰ Conf. LOYE, Dominique, "Armas y derecho...", cit.: "Desde que fue presentada a los Estados en una reunión de expertos gubernamentales organizada por el CICR en Nyon, Suiza, el mes de septiembre de 2000, los Estados reaccionaron con gran interés a esa propuesta y en el segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Examen, que tuvo lugar del 2 al 6 de abril de 2001 en Ginebra, 28 Estados apoyaron la continuación de los trabajos relativos a los residuos explosivos de guerra en el contexto de la Segunda Conferencia de Examen de la Convención de 1980 y ningún Estado se opuso al proyecto".

REG, así como la advertencia a las poblaciones civiles acerca del lugar donde hay un riesgo de presencia de REG.

El Grupo de Expertos presentó un informe a los Estados Parte en una reunión celebrada en diciembre de 2002.

El CICR acogió con beneplácito la decisión de los Estados de iniciar negociaciones con miras a aprobar un nuevo acuerdo internacional sobre residuos explosivos de guerra.

Los Estados convinieron, asimismo, proseguir los debates sobre cómo atenuar las graves repercusiones de índole humanitaria que tienen las minas antivehículo. Esas armas afectan a los civiles en el contexto de conflictos y posconflictos, infligiendo heridas y causando la muerte, impidiendo la prestación de asistencia humanitaria y obstaculizando la reconstrucción. En 2003, los Expertos gubernamentales analizarán asimismo una serie de propuestas para reforzar las normas sobre esas armas.

III. MUNICIONES DE URANIO EMPOBRECIDO

Desde hace algún tiempo, el CICR sigue atentamente el debate sobre las municiones de uranio empobrecido, prestando especial atención a cuestiones como los eventuales efectos de este elemento químico en la salud, las precauciones que han de tomar el personal de los organismos humanitarios y la población local a ese respecto y la aplicación de las normas básicas del DIH a municiones de ese tipo. El uranio empobrecido es un residuo resultante del proceso del enriquecimiento del uranio, por el cual se extrae la mayoría de su isótopo más radiactivo. Por ello, el uranio empobrecido lleva aproximadamente la mitad de radioactividad que la del uranio natural; es además sumamente denso y pirofórico, lo que significa que es fácilmente inflamable.

Las municiones de uranio empobrecido que más se suelen usar se denominan “penetradores” que, generalmente, se disparan desde tanques o aeronaves. Estos penetradores no explotan cuando dan en el blanco, sino que entran en ignición a causa de la alta velocidad del impacto y penetran en el blanco quemando la coraza.

La exposición al polvo fino de óxido de uranio empobrecido que se crea cuando estas municiones dan en el blanco puede tener consecuencias en la salud, a causa de la toxicidad química y radiológica del uranio empobrecido ²¹.

El CICR ha examinado varios estudios científicos de expertos en los que se analizan diferentes hipótesis de exposición y los eventuales efectos del uranio empobrecido en la salud de combatientes y de civiles. También ha tomado nota de los resultados de la evaluación posconflicto de los efectos del uranio

²¹ LOYE, Dominique, “Armas y derecho...”, cit.

empobrecido en el medio ambiente, realizada en Kosovo por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

A fin de entender los efectos potenciales en la salud de los combatientes o de personas civiles que viven o trabajan en regiones donde se han empleado estas municiones, se ha de responder básicamente a preguntas como ¿qué probabilidades hay de que partículas de uranio empobrecido penetren en el cuerpo humano? y ¿si las partículas llegan a penetrar en el cuerpo humano, cuáles son, si las hay, las consecuencias en la salud?

En mayo de 2000, el CICR propuso al personal que trabajaba para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Kosovo occidental que proporcionara muestras de orina, que fueron analizadas para determinar la concentración de uranio. Como el uranio se encuentra naturalmente en el medio ambiente, es previsible encontrar una pequeña cantidad del mismo en la orina. Los exámenes de las 32 personas que aceptaron proporcionar esas muestras, dieron como resultado niveles normales de uranio y, por lo tanto, no hay indicios de que el grupo haya sufrido una mayor exposición a ese elemento. La información científica disponible actualmente muestra que el aumento del nivel de uranio es mínimo en zonas donde se han utilizado municiones de uranio empobrecido, excepto en los puntos de impacto de los proyectiles perforantes de este elemento.

Sin embargo, el CICR acoge favorablemente los estudios adicionales sobre el terreno que están realizando varias organizaciones internacionales, especialmente en Kosovo, Afganistán e Irak y en otras regiones, donde se han empleado municiones de uranio empobrecido. Es de esperar, además, que esos estudios no se concentren sólo en el personal internacional sino también en la población local, especialmente en los niños. Según un informe recientemente publicado por el PNUMA, los puntos de mayor concentración de contaminación de uranio empobrecido están localizados y son limitados.

Las recomendaciones presentadas en ese informe fueron acogidas favorablemente por el CICR, que confía en que las autoridades competentes las apliquen lo antes posible. Con ello no sólo se protegería de la mejor manera posible a la población civil frente a eventuales exposiciones al mencionado elemento, sino que se le permitiría regresar sin peligro a sus tierras de cultivo y viviendas.

Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con el DIH —en concreto las disposiciones del art. 36, Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949— los Estados tienen la obligación de determinar si el empleo de cualquier arma nueva, o nuevos medios o métodos de guerra, se ajustan a las normas del DIH. El CICR habitualmente insta a todos los Estados que desarrollan, adquieren o adoptan el uso de municiones que contienen uranio empobrecido, a que examinen su licitud, si aún no lo han hecho. También acogería favorablemente un intercambio de opiniones y de información sobre los resultados de tales exámenes.

Es especialmente importante que las alianzas o grupos de Estados establezcan mecanismos de examen para determinar la licitud de armas, medios o métodos de guerra que emplean, como así también que intercambie información sobre exámenes nacionales de licitud.

IV. MINAS ANTIPERSONAL

El 1º de marzo 2003 se cumplieron cinco años de la entrada en vigor de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, conocida comúnmente como Tratado de Ottawa de 1997²².

En aquel entonces, el CICR declaró que este acontecimiento marcaba el “principio del fin de las minas terrestres antipersonal”, un arma conocida en el mundo entero por los terribles e irreversibles sufrimientos que ocasiona a quienes se cruzan en su silente y mortífero camino.

En efecto, estos artefactos que, una vez sembrados, son incapaces de discriminar su blanco, no solamente causan innumerable cantidad de víctimas inocentes durante los conflictos armados, entre ellas mujeres y niños, sino que también siguen mutilando y matando años después del fin de las hostilidades y dificultan o hasta impiden la reconstrucción y el desarrollo de los países afectados, en particular en zonas rurales dedicadas a la agricultura. Se llegó además a un amplio consenso sobre el hecho de que el costo humano ligado al uso de las minas antipersonal quedaba completamente fuera de proporciones respecto de su utilidad militar real.

Llegar a las cuarenta ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del tratado en menos de diez meses después de su firma, fue un logro sin precedentes. Era la primera vez que, para un tratado que prohibía el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de un arma y obligaba a su destrucción, se conseguía en tan poco tiempo las ratificaciones necesarias para que, una vez cumplidos los términos mencionados en sus disposiciones finales, entrase en vigor.

A fin de lograr los objetivos del Tratado de Ottawa de 1997, los Estados Partes deben tomar una serie de medidas en el ámbito nacional para su efectiva aplicación. Así, han de aprobar medidas jurídicas, administrativas y de otra índole, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a toda persona en el territorio bajo su jurisdicción o control. También deben informar su conte-

²² Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, art. 2, “*Definiciones*: Por mina antipersonal se entiende toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimaniplulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas”.

nido a las entidades activas en materia de desarrollo, producción, venta y transferencia de minas antipersonal para garantizar la plena aplicación de estas disposiciones.

Los Estados deben además destruir todas las minas antipersonal que estén en su posesión o bajo su jurisdicción o control en un plazo de cuatro años, a partir de la entrada en vigor del Tratado para ese Estado. Sin embargo, se permite retener una limitada cantidad de minas con fines de formación en técnicas de remoción de minas.

Por otro lado, el Estado Parte deberá trazar planes para la recolección, el transporte y la destrucción de sus existencias de minas antipersonal. Como parte en el Tratado, cada Estado tiene derecho a solicitar asistencia para destruirlas, lo cual incluye el intercambio de equipo, material e información científica y tecnológica. A la inversa, cada Estado que esté en condiciones de hacerlo proporcionará asistencia a las otras partes para la destrucción de las respectivas existencias.

Un Estado Parte debe también tomar las disposiciones pertinentes a fin de garantizar que las minas antipersonal ya no sean una amenaza para la población civil, empezando por localizar, tan pronto como sea posible, todas las zonas minadas bajo su control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal. Esas zonas deben señalarse y cercarse o protegerse por otros medios para garantizar la exclusión de las personas civiles.

El Estado Parte deberá retirar, en un plazo de diez años, a partir de la entrada en vigor del tratado para ese Estado, las minas antipersonal de todas las zonas minadas bajo su jurisdicción o control, sin considerar cómo fueron colocadas y a quién incumbe tal responsabilidad. Las zonas donde se sospeche que hay minas antipersonal y minas contracarro o contravehículo deberán ser vigiladas, y se procederá a retirar y/o destruir, por lo menos, las minas antipersonal.

En los Estados afectados por la contaminación de las minas en gran escala será necesario trazar un plan de acción. Se podrá solicitar una prórroga del período de diez años fijado en la Reunión de los Estados Parte. Estas reuniones proporcionan un foro donde éstos pueden dar cuenta de la labor realizada, indicar qué otras acciones se deben llevar a cabo y solicitar toda la asistencia necesaria.

De conformidad con lo estipulado en el Tratado, cada Estado Parte que esté en condiciones de hacerlo tiene el deber de prestar asistencia para el cuidado y la rehabilitación de las víctimas de minas, incluida la integración social y económica. Esta asistencia puede proporcionarse mediante el sistema de las Naciones Unidas, organizaciones o instituciones internacionales, regionales o nacionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación, organizaciones no gubernamentales, sobre la base de acuerdos bilaterales.

En el Tratado de Ottawa no se establece un mecanismo independiente de vigilancia. No obstante, en un esfuerzo por promover la transparencia, cada Estado Parte tiene la obligación de enviar un informe anual al secretario general de las Naciones Unidas con varios datos ²³. Asimismo, para incitar a la transparencia, en el Tratado se prevé la organización de reuniones anuales de los Estados Parte y de una conferencia de examen cada cinco años.

Al día de hoy, el CICR se congratula de los progresos realizados respecto de la eliminación de las minas antipersonal, con 132 Estados que han ratificado o se han adherido a esta Convención, reduciéndose notablemente el número de accidentes causados por éstas.

Se puede señalar que en países en situación posconflicto, como Bosnia-Herzegovina, Camboya y Croacia, el número anual de víctimas ha disminuido en más del 65% después de aplicarse la prohibición del empleo de minas terrestres antipersonal y los requisitos de limpieza y de sensibilización al peligro de esas armas.

También puede señalarse que los Estados Parte ya han destruido 27 millones de minas antipersonal.

En cuanto al CICR, éste contribuye a la acción general contra las minas promocionando la adhesión universal al Tratado de Ottawa de 1997, ofreciendo cooperación técnico-legal a las autoridades para la implementación de medidas nacionales de aplicación, realizando programas de sensibilización al peligro de las minas, y finalmente, prestando asistencia médica y rehabilitación a las víctimas, que son principalmente personas civiles en países en situación de guerra o de posguerra, donde la problemática suele revestir una particular gravedad.

Sin embargo, la agonía persiste. Hombres, mujeres y niños siguen muriendo o resultan heridos a causa de estos artefactos. El impulso que nació en Ottawa no ha de cesar hasta que se hayan erradicado todas las minas antipersonal. Han de proseguir los tenaces esfuerzos para lograr la adhesión y la aplicación universal. Los Estados que ya han adoptado esta Convención tienen dos fechas clave que respetar: a más tardar a finales de 2003, la mayoría de los Estados Parte tienen que haber destruido todas sus existencias y a más tardar a finales de 2009, éstos tienen que haber limpiado las zonas minadas de su territorio.

²³ Los datos que deben enviarse en el informe son los siguientes: cantidad total y tipos de minas antipersonal que tiene; progresos alcanzados en el marco de sus programas de destrucción de minas, incluidos la cantidad total y los tipos de minas destruidas; cantidad total y tipos de minas conservadas con fines de formación; características técnicas de cada tipo de mina que haya producido en el pasado; ubicación de todas las zonas minadas bajo su jurisdicción o control; detalles acerca del tipo, la cantidad y la fecha en que las minas fueron colocadas (en la medida de lo posible), así como medidas tomadas para advertir a la población civil; medidas nacionales, como legislaciones o reglamentaciones administrativas, tomadas para prevenir y acabar con las violaciones del Tratado; situación de los programas respecto de la reconversión o cierre definitivo de las instalaciones de producción de minas antipersonal.

De aquí a que se celebre la primera Conferencia de Examen de la Convención en el año 2004, el CICR instará a todos los Estados Parte a que renueven este esfuerzo humanitario y se cercioren de que se consigan los recursos necesarios para su debida aplicación y también exhortará a los Estados que todavía no son parte en la Convención a que se adhieran urgentemente a ella.

V. ARMAS BIOLÓGICAS E INICIATIVA “BIOTECNOLOGÍA, ARMAS Y HUMANIDAD”

La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción de 1972 es complementaria del Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la Prohibición del Empleo en la Guerra, de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares y de Medios Bacteriológicos en cuya elaboración estuvo estrechamente vinculado el CICR.

En la Convención se expresa la convicción de “la importancia y urgencia de eliminar” de los arsenales de los Estados las armas biológicas y la resolución, “en bien de toda la humanidad, de excluir completamente la posibilidad” de su utilización. Se pone de relieve que tal empleo “repugnaría a la conciencia de la humanidad”. Estas disposiciones del preámbulo reflejan, de hecho, el principio jurídico internacional de la inaceptabilidad del empleo de armas biológicas, sentado con anterioridad de conformidad con el Protocolo de Ginebra de 1925.

Se trata de la prohibición de conductas relativas a la manipulación de agentes microbióticos u otros agentes biológicos o toxinas, sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos. También de armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados ²⁴.

La Convención prevé que en caso de que un Estado Parte advierta que otro Estado Parte incumple las obligaciones que le corresponden en su carácter de signatario de la Convención, puede presentar una denuncia ante el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que pedirá al Secretario General que investigue si son fundadas las denuncias relativas al empleo de armas bacteriológicas. Hemos visto este mecanismo en acción recientemente.

La Convención también prevé la necesidad de adoptar medidas nacionales de aplicación para poder reprimir sus violaciones.

A tenor de la Convención, cada Estado se compromete a destruir o a desviar hacia fines pacíficos todas las armas y vectores biológicos que estén en su poder o bajo su jurisdicción o control.

²⁴ Conf. ROMANOV, Valentín, “El alcance humanitario de la convención sobre armas silenciosas”, página web del CICR, <http://www.cicr.org/spa>.

La convención sobre las armas biológicas fue redactada y concertada, en primer lugar, como una medida de desarme. Sin embargo, el arma en cuestión, debido a su índole y finalidad, puede causar grandes sufrimientos a los seres humanos, y puesto que, en caso de emplearse, no brinda oportunidad para prestar protección a la población civil contra sus efectos, debe considerarse que la Convención por la que se prohíbe esta arma es una importante contribución a la humanización de la guerra y una parte integrante de las normas del DIH ²⁵.

A juicio de una parte de la doctrina de los jurisconsultos, la Convención sobre las armas biológicas puede considerarse como *jus cogens*.

Durante la Quinta Conferencia de las Partes, encargadas del examen de la Convención de 1972, celebrada en Ginebra en noviembre de 2001, François Bugnion, director de Derecho Internacional y Comunicación del CICR señalaba que, a pesar de las normas ampliamente aceptadas, hay muchas razones para mantenerse vigilantes en este tema.

La microbiología, la ingeniería genética y la biotecnología, así como la difusión de los conocimientos en estos ámbitos, han evolucionado a un ritmo inimaginable.

El CICR considera que los esfuerzos para utilizar los conocimientos de la biología para destruir la vida humana, en vez de procurar su mejora, es una forma especialmente perversa de inhumanidad que debe ser condenada universalmente y el Protocolo de Ginebra de 1925 así como la Convención sobre Armas Biológicas de 1972, son baluartes contra esta forma de barbarie.

La Conferencia mencionada elaboró un plan que contiene modestas promesas de los Estados de reunirse periódicamente durante los próximos cuatro años. El CICR se alegró por el hecho de que el acuerdo preveía un continuo foro diplomático, sin embargo teme que el plan no responda debidamente a las amenazas actuales y potenciales que plantean las armas biológicas.

En esa línea de pensamiento, el 25 de septiembre de 2002, el CICR hizo un llamamiento público sobre “Biotecnología, armas y humanidad”, en el cual pidió que se reafirmen las normas por las que se prohíben las armas biológicas y se efectúen controles más apropiados de la biotecnología potencialmente peligrosa.

²⁵ Conforme ROMANOV, Valentín. “El alcance...”, cit.: “Según el informe especial de un grupo de expertos, redactado en 1968, por el secretario general de la ONU, tras la resolución de la AGNU, los agentes bacteriológicos virulentos, como bacterias, virus, hongos y Rickettsia, que artificialmente causan peste, cólera, ántrax maligno, tularemia y otras graves enfermedades, pueden afectar —cuando se emplean— a los seres humanos, a los animales y a las plantaciones agrícolas. En el informe se demuestra que, en algunos casos, las armas bacteriológicas son más peligrosas que las químicas, incluso más que las nucleares: mientras que la zona destruida con armas nucleares por un bombardero estratégico puede ser de hasta 30 km² y la de las armas químicas, de hasta 60 km², la zona afectada por las armas bacteriológicas puede ser de hasta 100 km². Las armas biológicas pueden afectar a amplias zonas con sólo mínimos recursos humanos y materiales, y las enfermedades se desarrollarán, por mínimas que sean las dosis del arma que se introduzcan en un cuerpo humano”.

El llamamiento se hizo durante la clausura de una conferencia auspiciada por el CICR en Montreux (Suiza), en la que expertos gubernamentales e independientes evaluaron el riesgo del uso abusivo de los adelantos científicos. Durante la reunión se prefirió poner de relieve las amenazas potenciales de los nuevos progresos científicos, y no los peligros actuales.

El CICR apeló a todas las autoridades políticas y militares, a las comunidades científicas y médicas, así como a la industria biotecnológica y farmacéutica para que “trabajen juntos en el establecimiento de controles eficaces de la biotecnología potencialmente peligrosa”.

En el llamamiento también se insta a las autoridades nacionales a velar para que los miembros de las respectivas fuerzas armadas conozcan y respeten estas prohibiciones, así como a enjuiciar a quienes las infrinjan. Se exhorta asimismo a la comunidad científica y a la industria biotecnológica a que aprueben “códigos de conducta destinados a prevenir la utilización abusiva de los agentes biológicos”.

El CICR destacó la necesidad de tomar medidas prácticas más efectivas en las futuras reuniones sobre armas biológicas y, en general, medidas internacionales y nacionales que ayuden a contener el peligro de estas armas letales.

VI. ARMAS QUÍMICAS

La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (en adelante CAQ), del 13 de enero de 1993 entró en vigor el 29 de abril de 1997.

Esta Convención complementa y potencia el antiguo Protocolo de Ginebra de 1925, por el que se prohibía el empleo de armas químicas y biológicas, ya que el nuevo texto prohíbe también el desarrollo, la producción y el almacenamiento de las armas químicas —así como el empleo de éstas— y exige la destrucción de las reservas existentes ²⁶.

Tras la entrada en vigor del tratado de 1993, se celebró una Conferencia de Estados Parte y se estableció en La Haya (Países Bajos) la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Esta organización tiene una Secretaría y se encarga de recibir y analizar los informes estatales obligatorios acerca de las actividades relativas a sustancias químicas que podrían ser contrarias a la finalidad de la Convención. La CAQ establece un sistema obligatorio de verificación del cumplimiento por parte de los Estados.

²⁶ Tras el empleo generalizado de armas químicas en la Primera Guerra Mundial, el 6 de febrero de 1918, el CICR declaró “protestamos con todas las fuerzas de nuestra alma contra este medio de combate, que sólo podemos calificar de criminal”, y exhortó a que se prohibiera el empleo de esas armas. Si no se prohibiera el uso de las armas químicas “sólo podemos augurar una lucha en la cual la barbarie alcanzará proporciones sin precedentes”, afirmó el CICR.

La Secretaría y sus equipos de inspectores se encargan de efectuar inspecciones de rutina y por pedido de parte interesada en instalaciones químicas, y también las realizan con el objeto de controlar la destrucción de reservas existentes.

La CAQ no se limita a prohibir el desarrollo de armas químicas, sino que reafirma la prohibición de su empleo, producción, adquisición, conservación o transferencia, como así también exige no iniciar preparativos militares para el empleo de armas químicas y no ayudar, ni alentar o inducir a nadie a que realice una actividad prohibida. La CAQ obliga a todo Estado Parte a respetar sus compromisos “cualesquiera que sean las circunstancias”.

Frits Kalshoven y Liesbeth Zegveld sostienen que la cuestión sobre la definición de armas químicas provocó encarnizados debates durante la negociación²⁷. Como resultado, el art. 2 de la CAQ contiene una amplia definición de armas químicas, incluidos cada uno de los elementos que las componen²⁸.

Cada Estado Parte tiene la obligación de tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias para cumplir las obligaciones estipuladas en la CAQ e informar a la OPAQ sobre esas medidas.

Es importante traer a colación que el Estatuto de Roma del 17 de julio de 1998 que crea la Corte Penal Internacional le otorga a ésta competencia para juzgar a los presuntos autores de crímenes de guerra, entre los que se cita el de emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido o material o dispositivo análogo en los conflictos armados de carácter internacional.

A diez años de su adopción, entre el 28 de abril y el 9 de mayo de 2003, se llevó a cabo en La Haya, la Primera Conferencia de Examen de la CAQ.

El CICR tuvo oportunidad de dirigirse a las delegaciones presentes en la reunión precitada y recordó que la razón de ser de esta Convención es sustentar y reforzar, en todo momento, el rechazo al empleo del veneno en la guerra, contenido en antiguos códigos de guerra, y luego, en el Protocolo de Ginebra de 1925, señalando que, cuando la Convención se percibe apenas como un acuerdo entre Estados para eliminar estas armas por razones políticas o de mera seguridad, su estatuto y su cometido se ven disminuidos y su poder para granjearse el apoyo público se encuentra menoscabado.

²⁷ KALSHOVEN, Frits - ZEGVELD, Liesbeth. *Restricciones en la conducción de la guerra, introducción al derecho internacional humanitario*, trad. de Margarita Polo, CICR, Buenos Aires, 2003, p. 203.

²⁸ Las sustancias químicas tóxicas, incluidos los reactivos usados en su fabricación, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la Convención, en particular a fines industriales, agrícolas, de investigación, médicos, farmacéuticos, de protección contra productos químicos, de mantenimiento del orden público o fines militares que no tengan relación con el empleo de armas químicas; las municiones y los dispositivos destinados de modo expreso a causar la muerte u otras lesiones mediante la liberación de sustancias químicas tóxicas; cualquier material específicamente concebido para utilizarlo en relación directa con dichas municiones y dispositivos.

Pese a los varios cientos de conflictos que han tenido lugar después de 1918, el empleo de armas químicas se confirmó sólo en unos pocos casos. Desde que entró en vigor hace cinco años, la CAQ, que cuenta hoy con 151 Estados Parte, ha contribuido a potenciar las prohibiciones vigentes, a iniciar la destrucción de las reservas de armas químicas existentes y de las instalaciones de producción y a aumentar la confianza de que otras sustancias químicas tóxicas tampoco se usen con fines prohibidos.

El trabajo de la Secretaría Técnica ha sido un instrumento central en la consecución de estos logros. También instó a todos los Estados no parte de la CAQ que adhieran a ella a la brevedad y que adopten leyes nacionales eficaces para tipificar actos prohibidos por la Convención.

Por otra parte, el CICR manifestó su preocupación ante el creciente interés entre el personal de las fuerzas armadas y de seguridad por el empleo de sustancias químicas incapacitantes y ante el hecho de que los Estados Parte en la Convención no hayan expresado su preocupación por las consecuencias de tales actos.

Recordó a los Estados presentes que tanto el Protocolo de Ginebra de 1925 como la CAQ de 1993 contienen prohibiciones absolutas sobre el empleo en la guerra de sustancias químicas incapacitantes, incluidas las irritantes. Señaló que esto no era una casualidad y que varios de los casos documentados de empleo de armas químicas en los conflictos ocurridos durante el último siglo, comenzaron con el uso de sustancias químicas incapacitantes y siguieron con el empleo de agentes químicos "tradicionales".

Si bien la CAQ permite el empleo de agentes químicos para el mantenimiento del orden, está claro que la intención de los negociadores era sólo permitir ese uso para el control interno de disturbios y el uso de productos químicos letales para ejecuciones, cuando no las prohíbe el derecho nacional o internacional. No se estipuló el uso corriente de diversos productos incapacitantes y sería necesario considerarlos cuidadosamente antes de proseguir las medidas en esa dirección.

El CICR sostuvo también en la ocasión que está profundamente preocupado por el hecho de que el desarrollo de sustancias químicas incapacitantes para hacer cumplir la ley pueda dar lugar a su proliferación, es decir a una "carrera armamentista" de medidas y contramedidas entre las fuerzas de seguridad, infractores potenciales y miembros de redes terroristas, y, a largo plazo, a una sobreabundancia de sustancias químicas incapacitantes disponibles en tiempos de guerra. También hizo notoria su preocupación por los vínculos aparentes entre las investigaciones de productos incapacitantes para hacer cumplir la ley y las que se realizan para el desarrollo de lo que a veces se denomina como armas "no letales" para emplearlas en la guerra.

En ese sentido, el CICR recordó a los presentes que los esfuerzos destinados a desarrollar agentes químicos y biológicos incapacitantes tienen importantes implicaciones no sólo con relación a la CAQ sino también para con las normas fundamentales del DIH. Además, si se utiliza en conflictos armados, resulta difícil o imposible determinar cuándo un beligerante queda “fuera de combate” y, por consiguiente, poder prestarle la debida asistencia y protección.

Por todo ello, el CICR hizo un llamamiento a las delegaciones presentes en dicha reunión para que reafirmen claramente su compromiso con el objeto de la CAQ, y velen para que la cabal y transparente aplicación de sus normas no se vea obstaculizada por la falta de recursos para afrontar firmemente los desafíos que plantean a esta Convención los avances científicos y tecnológicos de la humanidad.

VII. TRANSFERENCIA DE ARMAS, ASISTENCIA HUMANITARIA Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La comunidad internacional ha puesto en vigor, en décadas recientes, importantes mecanismos de prohibiciones y de limitaciones en el ámbito de las armas de destrucción masiva, como las armas químicas, biológicas y nucleares, así como en materia de armas convencionales o clásicas. Sin embargo, sólo empezó a preocuparse en recientes años de las armas de pequeño calibre y de las consecuencias humanitarias de su proliferación y de su disponibilidad.

En la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1995) se encomendó al CICR que examinara en qué medida la disponibilidad de armas contribuye a que se viole el DIH y a que se deteriore la situación de protección de las personas civiles en situaciones de conflictos armados y de violencia interna.

El CICR presentó el estudio en la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1999). En él se incluían recomendaciones específicas basadas en el DIH, por las que se podría regir el control de la disponibilidad de armas ²⁹.

La disponibilidad generalizada de armas no sólo hace que los conflictos sean más letales sino que también obstaculiza la labor de socorro y dificulta la

²⁹ Se usa la expresión “disponibilidad de armas” deliberadamente porque no estamos refiriéndonos a una posición de principio que se ha de aplicar a todas las armas. Sin embargo, no cabe duda de que es la disponibilidad generalizada de armas portátiles y armas ligeras la que ha causado los problemas más graves desde un punto de vista humanitario. Cuando se usa la expresión “armas portátiles”, nos referimos principalmente a fusiles, ametralladoras, granadas de mano y otras armas para uso militar, empleadas por un combatiente individual. Las armas ligeras son armas portátiles destinadas a ser utilizadas por varias personas colectivamente, tales como ametralladoras pesadas, lanzagranadas montadas, ametralladoras portátiles activación, ametralladoras portátiles antitanque, lanza misiles portátiles antitanque y morteros. También se incluyen las minas antipersonal y antitanques. Las Naciones Unidas han definido estas categorías de armas.

reconstrucción de la sociedad una vez terminados los combates. Es más: la enfermedad, la hambruna y los abusos aumentan cuando las organizaciones humanitarias deben suspender su labor o retirarse del país debido a incidentes relacionados con las precarias condiciones de seguridad de su personal. Por ejemplo en Irak, donde la proliferación de armas entre la sociedad civil en momentos de anarquía, sumado a los contingentes armados de ambos bandos aún en conflicto, hizo muy difícil que se respetasen normas mínimas de seguridad para el desempeño de las organizaciones humanitarias, especialmente en las zonas urbanas de Bagdad y Basora.

Junto con su frecuente empleo en violación de las normas humanitarias más esenciales, la disponibilidad generalizada de armas plantea un reto directo a la labor del CICR en su misión de asistir a las víctimas de los conflictos armados, promover el respeto del DIH y obrar en favor de la reconstrucción de las sociedades afectadas. Dada esta situación, el CICR ha hecho las siguientes observaciones:

a) Los Estados deberían establecer normas, basándose en una evaluación del grado en que el país receptor es capaz de respetar el derecho internacional, a fin de regir la transferencia de armas de tipo militar y municiones. Dado que el DIH es el cuerpo normativo más pertinente respecto del empleo de armas en los conflictos armados, sería esencial establecer ciertos criterios para cerciorarse de que los importadores o los usuarios finales de las armas se atengan a sus disposiciones, lo cual permitiría pronunciarse sobre cualquier política que influya en la disponibilidad de armas y municiones a nivel nacional e internacional.

b) El CICR apoya los esfuerzos destinados a establecer un sistema internacional para marcar las armas portátiles y las armas ligeras, así como las respectivas municiones y las municiones en general. Se facilitaría así la vigilancia del tráfico de armas y se propiciaría una mayor responsabilidad entre los proveedores de armas.

c) El CICR propone ampliar el ámbito de aplicación del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas a las armas portátiles y ligeras.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó su primera Conferencia sobre el comercio ilícito de armas portátiles y ligeras sobre todos sus aspectos, en junio de 2001. El CICR puso a disposición de los Estados y expertos en la materia su estudio relativo a “La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados”, así como resúmenes y transparencias del estudio.

VIII. PALABRAS FINALES

Es, sin duda, mucho lo que podría decirse acerca de la necesidad de restringir y/o prohibir ciertas armas, tanto de destrucción masiva como convencionales. En este sentido, la presente reseña se ha ceñido a abordar los avances

más destacados alcanzados por los Estados, con el apoyo y el constante estímulo de la sociedad civil organizada, para limitar el uso, la transferencia o inclusive la fabricación de ciertas armas y municiones.

Sin embargo, adviértese de la existencia de otros esfuerzos e iniciativas complementarios emprendidos en un campo de constante evolución en el cual la codificación de la norma trata de seguir los desarrollos tecnológico-militares ocurridos en materia de medios de combate así como de adaptarse a la elaboración de nuevas doctrinas estratégicas y procedimientos operacionales llevadas a cabo en materia de métodos de combate.

El CICR ha trabajado y continuará haciéndolo sin tregua para concientizar y sensibilizar a la comunidad internacional acerca de estos temas, con la finalidad de asegurar un cuadro conducente a un mayor respeto de las normas del DIH, en todo tiempo y lugar, por parte de quienes planean y conducen las hostilidades. En este contexto, y en su condición de guardián del DIH, el CICR seguirá instando a los Estados a desarrollar y a perfeccionar estas normas, pues la limitación de los métodos y de los medios para la conducción de las hostilidades representa desafíos humanitarios que deben afrontarse con paso firme y sin demora.

Aunque el derecho camine casi siempre detrás de los hechos, la aceleración en la evolución actual determina, con cierta urgencia, que es necesario llegar a un consenso entre los Estados para que éstos se obliguen a respetar plenamente las normas que limitan o restringen el uso de ciertas armas especialmente crueles y las que aseguran la protección y la asistencia debida a todas las víctimas de la guerra, cuando la razón y la madurez no han sido capaces de evitar que las controversias y los diferendos se solucionen por medios no violentos.