

## EL USO DE LA FUERZA Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Ricardo MÉNDEZ SILVA

El derecho internacional humanitario o derecho de los conflictos armados, al ser un apartado del derecho internacional público se relaciona con sus distintos capítulos y está sujeto a los procedimientos de creación normativa de éste ordenamiento, aunque mantiene singularidades notables. Prevalece una interacción intensa entre costumbre y tratado, y se vincula con ramas fundamentales en cuanto a los contenidos: la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, la solución pacífica de las controversias, el derecho internacional de los derechos humanos.

La renuncia a la guerra y la prohibición del uso de la misma se alcanzó en 1928 con el Pacto Briand-Kellog. La Carta de las Naciones Unidas enfatizó y desarrolló este régimen en 1945. Sin embargo, la prohibición consagrada en el ámbito normativo no ha sido una contención efectiva, numerosas guerras han continuado sembrando al planeta de aflicciones. Parece un contrasentido que por una parte se prohíba la guerra y por la otra se regule su desarrollo. Sucede que ante la imposibilidad fáctica de evitar las contiendas bélicas es indispensable señalar mínimos de protección a los combatientes cuando quedan fuera de la batalla o caen prisioneros, además de salvaguardar a la población civil lo mismo que a los bienes históricos y culturales.

Por otra parte, no sólo ha sido imposible impedir el estallamiento de las guerras, sino que al interior de los Estados proliferan conflictos encarnizados, movidos por odios étnicos, nacionalismos exacerbados, fundamentalismos religiosos y, así, ha

sido necesario diseñar guías de regulación para que los principios del derecho internacional humanitario se apliquen a las conflaciones domésticas.

El derecho internacional humanitario se relaciona con el derecho internacional de los derechos humanos. Se ha querido plantear una polémica doctrinal sobre la calidad prioritaria de alguna de las dos categorías de regulación. Es artificial el dilema y coincido con Christopher Swinarski<sup>1</sup> en el sentido de que son complementarias; otro autor<sup>2</sup> maneja la idea de una “alianza enriquecedora entre ambos sistemas”, cuya finalidad es la protección del hombre *in extremis*.

Tienen los dos apartados de regulación un mismo fin, la protección a la persona humana, pero el primero lo hace principalmente en tiempo de guerra y con arreglo a las circunstancias que emanan de un conflicto armado, mientras que el segundo se orienta a la protección en tiempos de paz. Este criterio de distinción es ilustrativo en lo general, toda vez que algunas disposiciones del derecho internacional humanitario rigen para tiempos de paz, verbigracia, la difusión y enseñanza del mismo que debe ser uno de los medios preventivos para lograr su aplicación en el caso extremo de una contienda bélica, o bien la aplicación de sus normas después de una guerra para sancionar a las personas que las hubieran transgredido.<sup>3</sup>

A su vez, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce un núcleo duro de derechos humanos que no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos advierte que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, los Estados podrán sustraerse

1 Swinarski, Christopher, “El derecho internacional humanitario”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*, San José, Costa Rica, 1984, 72 pp.

2 Best, Geoffrey, “War and Law since 1945”, Clarendon Press, Oxford, England, 1994, 434 p. Noticia bibliográfica de Gasser, Hans-Peer, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, Suiza, vigésimo año, núm. 128, marzo-abril de 1995, p. 254.

3 Véase Fenrick, William J, “The Application of the Geneva Conventions by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia”, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Geneve, Suize, vol. 81, núm. 834, junio de 1999 p. 317-370.

de las obligaciones asumidas, “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación” sin embargo, se aclara que no se autorizará ninguna suspensión en lo tocante a los artículos 6o., 7o., 8o. (párrafo 1 y 2), 11, 15, 16 y 18 del Pacto que versan sobre el derecho a la vida, la aplicación de la pena de muerte, la tortura, la esclavitud y la servidumbre, el encarcelamiento por deudas civiles, garantías judiciales respecto a la aplicación de penas y el derecho a la personalidad jurídica.

El secretario general de la Organización de las Naciones Unidas presentó el 18 de diciembre de 1998 un informe denominado “Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Normas Básicas de Humanidad”,<sup>4</sup> una de cuyas secciones aborda el punto de la suspensión de garantías. El informe plantea que el Comité de Derechos Humanos tiene previsto revisar el artículo 4o. con miras a incluir otros derechos que alcancen la calidad de no derogables y, por otro lado, ubicar dentro de la cobertura de la no derogabilidad a Convenciones que han surgido y se conectan con los derechos indicados en el citado artículo 4o.: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio sobre la Esclavitud.

La aplicación del derecho internacional humanitario involucra, directamente a los Estados, de los cuales, 188<sup>5</sup> son parte de los Convenios de Ginebra de 1949, un número equivalente a los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, lo que le imprime un sello de universalidad; comprende del mismo modo a las Organizaciones Internacionales, dentro de ellas a agencias como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo

4 Consejo Económico Social, Comisión de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, E/CN.4/199/92, 18 de diciembre de 1998, p. 14.

5 Comité Internacional de la Cruz Roja, “Derecho Internacional Humanitario”, *Folleto informativo, preguntas a sus respuestas*, p. 14.

de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de las Naciones Unidas para los Alimentos, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Destaca como centro irradiador del régimen, el Comité Internacional de la Cruz Roja, fundado en 1863, impulsor decidido del derecho internacional humanitario a partir de que promovió la celebración en Ginebra, en 1864, del Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña.<sup>6</sup> El Comité Internacional de la Cruz Roja es una organización privada pero se encuentra bajo un régimen internacional reconocido por los Estados, es guardián del derecho internacional humanitario y ha auspiciado la celebración de instrumentos fundamentales de la materia, además de que ha llevado invariablemente auxilio al teatro mismo de los conflictos. En 1991 la Asamblea General de las Naciones Unidas le concedió la calidad de observador en la Organización.

Una multitud de organizaciones no gubernamentales (ONG's) trabajan en este campo, enlazándose con los Estados y las organizaciones públicas, al igual con un carácter preventivo y en situaciones de calamidad y penuria.<sup>7</sup> Téngase presente que en 1997, la señora Jody Williams recibió el Premio Nobel de la Paz por haber encabezado un movimiento sin precedente de organizaciones no gubernamentales (ONG's) que culminó con la adopción de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción. En 1999 el Premio Nobel de la Paz fue concedido a la ONG "Médicos sin Fronteras" que cada año trabaja con aproximadamente dos mil voluntarios y varios miles de personas en numerosos proyectos en 70 países del mundo.

6 Moorehead, Caroline, "Dunant's Dream, War, Switzerland and the history of the Red Cross", Harper Collins, 1998, 780 p. Noticia bibliográfica de Gasser, Hans Peter, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Geneve, Suize, vol. 81, núm. 8, junio de 1999.

7 Véase Egeland, Jan, "Conflict armés, prevention et santé publique", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Geneve, Suize, vol 81, núm. 833, marzo de 1999, pp. 73-83.

Otro dato a tener en cuenta: cuatro ONG's ampliamente conocidas han estado pugnando porque se haga transparente la venta de armas convencionales en el mundo ya que predomina el secreto de las transacciones y el clandestinaje favorece al mercado de la muerte. Aunque brilla el antecedente de la cruzada capitaneada por la señora Jody Williams, no será fácil limitar éste mercadeo siniestro pero es imprescindible estimular el empeño de Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos sin Fronteras, Intermón<sup>8</sup> para develar el comercio de las armas convencionales.

En 1999 se cumplieron cincuenta años de la adopción de los Convenios de Ginebra de 1949. A partir de ese año han existido avances notables, y simultáneamente, tragedias humanitarias. La *Revista Internacional de la Cruz Roja* lanzó precisamente el 12 de agosto de 1999 un llamamiento como conmemoración activa del cincuenta aniversario de los Convenios de Ginebra.<sup>9</sup> Es oportuna la ocasión para difundir los puntos que constituyen el llamado extendido a todos los ciudadanos, pueblos y gobiernos del mundo:

“Se rechaza la fatalidad de la guerra y se combatan sin tregua sus raíces.

Se exija a los que están involucrados en conflictos armados y a los que pueden influir en su desarrollo que respeten los principios elementales de humanidad y las normas del derecho internacional humanitario.

Se proteja a las personas civiles de los horrores de la guerra.

Se entablen las relaciones entre los individuos, entre pueblos y entre naciones sobre la base de los Convenios de Ginebra.

El respeto de la dignidad humana en todas las circunstancias.

La compasión por los que sufren

La solidaridad”.

8 Isas, Vicenc, “El lobby feroz, las ONG's ante el comercio de armas y el desarme”, Barcelona, Icaria, 1998, 136 p. Noticia bibliográfica de Huguet, Monserrat, *Política exterior*, Madrid, vol. XIII, núm. 69, mayo-junio de 1999, p. 162 y 163.

9 *Revue internationale de la Croix Rouge*, Geneve, Suize, vol. 81, núm. 835, septiembre de 1999, pp. 461 y 462.

El número nueve se antoja propicio para las evocaciones concernientes al derecho internacional humanitario. No sólo en este año postrero del siglo XX se celebran los cincuenta años de la adopción de los cuatro Convenios de Ginebra; también se cumple una centuria de la Primera Conferencia de la Paz de La Haya de 1899, que marcó un hito en la materia y congregó en un aliento importante de la diplomacia multilateral a países europeos y de otras latitudes como Estados Unidos, China, Japón, Persia, Siam y México. Fue una reunión esperanzadora al caer el telón del siglo XIX. Celebrada la Conferencia a iniciativa del zar Nicolás II, sesionó del 18 de mayo al 29 de julio de 1899 y a pesar de haber sido parcial el triunfo obtenido, aprobó un acta final y tres declaraciones anexas:<sup>10</sup> la declaración relativa a la Prohibición de Arrojar Projectiles y Explosivos desde los Globos o por Otros Medios Análogos Nuevos, la declaración relativa al Empleo de Balas que se Dilaten o Aplasten Fácilmente en el Cuerpo Humano y la declaración relativa al Uso de Projectiles que Tengan por Único Fin Esparcir Gases Asfixiantes o Deleterios. La conferencia de 1899 inauguró el llamado “derecho de La Haya” tendiente a prohibir el uso de determinadas armas cuyo empleo provoca daños crueles e innecesarios. Sin embargo, pronto la sociedad internacional se apartaría de sus ideales, refrendados en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya de 1907, y se abismaría en la destrucción de la Primera Guerra Mundial, de agosto de 1914 a noviembre de 1918.<sup>11</sup>

Fue un conflicto que las Partes, sobre todo Alemania, preveían corto y de un rápido desenlace victorioso, pero cundió apocalípticamente a través de la utilización de nuevas armas destructivas, frustró la vida y el destino de millones de víctimas y de sus familias, forzó la reconfiguración geográfica de Europa con la desaparición de cuatro imperios, al Alemán, el Austro-Húngaro, el

10 Arellano García, Carlos, “Segundo curso de derecho internacional público”, 2a. ed., México, Porrúa, 1998 pp. 330 y ss.

11 Renouvin, Pierre, *La Primera Guerra Mundial*, Barcelona, Oikos-Tau, 1972, p. 123.

Otomano y el Ruso, sustituido por la Unión Soviética, y acarreo la destrucción de bienes históricos y culturales invaluable como la biblioteca de Lovaina en Bélgica, que guardaba una colección de documentos medievales, arrasada por el desenfreno del ejército alemán.

El número nueve se hizo presente al término de la gran guerra. El 28 de junio de 1919 se firmó el Tratado de Versalles que dio fin jurídicamente al conflicto y constituyó a la Sociedad de las Naciones, foro cuyo objetivo fue armonizar los intereses estatales y alejar al mundo de una nueva catástrofe. El Pacto de 1919 asumió como una de sus finalidades principales el desarme e impuso una prohibición relativa al uso de la fuerza, la llamada moratoria de guerra. Los Estados quedaron obligados a no utilizar la fuerza mientras estuviesen sometidos a un procedimiento de solución pacífica de las controversias. No fue una prohibición total y además el quehacer diplomático de la Sociedad de las Naciones fracasó en el cometido de impedir la otra gran tragedia del siglo XX, la Segunda Guerra Mundial.

Durante la etapa que arranca con el parteaguas de 1919 se firmó el Protocolo relativo a la Prohibición del Uso en la Guerra de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares o de Medios Bacteriológicos, del 17 de julio de 1925.<sup>12</sup> Encarnó éste instrumento una importancia notable toda vez que durante la Primera Guerra Mundial fueron utilizados gases venenosos con efectos fatídicos en los campos de batalla. Este Protocolo fue firmado entonces por 43 países que eran la casi totalidad de los Estados independientes<sup>13</sup> y su significado trasciende hasta la actualidad, pues el 10 de abril de 1972 se firmó la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo de la Producción y del Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción, de la cual es cimiento normativo y varias de sus disposiciones se mantienen en vigor.

12 Goldbat, Josef, "Convención sobre las Armas Biológicas", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, Suiza, núm. 141, mayo-junio de 1977, pp. 263-279.

13 *Idem*.

En este tiempo histórico es obligado aludir al Pacto Briand-Kellog de 1928, también conocido como Pacto de París, concluido entre el secretario de Estado norteamericano F. B. Kellog y el señor Aristides Briand, ministro de asuntos exteriores de Francia, a cuya iniciativa se debe el tratado en cuestión.<sup>14</sup> El histórico documento fue firmado el 27 de agosto de 1928 entre quince Estados y todos los países fueron invitados a adherirse. El compromiso fundamental que aceptaron los Estados fue renunciar a la guerra como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas. El artículo primero señaló: “Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el que se recurra a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella, como instrumento de política nacional en sus relaciones”.<sup>15</sup> En 1929, un año después de su adopción, varios países miembros de la Liga propusieron que se reformara el Pacto Fundacional de 1919 para incorporar formalmente la prohibición total de la guerra tal como lo había consagrado el pacto Briand-Kellog, mas las buenas intenciones no prosperaron. Al desatarse el conflicto de 1939, 63 países eran partes del Pacto, incluidas las tres potencias del eje, Italia, Alemania y Japón.<sup>16</sup> Luego de la Segunda Guerra Mundial, tanto el Tribunal Militar de Nuremberg como el Tribunal Militar de Tokio centraron una parte importante de sus consideraciones en la incuestionable obligatoriedad del Pacto.<sup>17</sup>

Los avances jurídicos del periodo de entre guerras fueron evidentemente desbordados. Otro número nueve irrumpió sacudidor en la historia. Las tropas del Tercer Reich invadieron Polonia el 1o. de septiembre de 1939, lo que suscitó el cruce de declaraciones de guerra y el inicio de una conflagración que atropelló los

14 Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3a. ed., Barcelona, Ariel, 1966, pp. 472 y 473.

15 Arellano García, *op. cit.*, cita 10, p. 423.

16 Swift, Richard N., *International Law, Current and Classic*, New York, John Wiley and Sons, 1969, p. 521.

17 *Idem.*



principios y las normas del derecho internacional humanitario, hasta límites bestiales, imposible de explicarlos racionalmente.<sup>18</sup>

En el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg de 1945 se definieron los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, nociones confirmadas por la primera Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946. Fue la primera ocasión en la que un tribunal internacional juzgó a funcionarios gubernamentales y se les fincó responsabilidad por los delitos cometidos sin que operara a su favor la excluyente de haber actuado a nombre del Estado o bajo el acatamiento de órdenes superiores. En contra de la tradición del derecho internacional humanitario, la defensa de los criminales nazis en los juicios de Nuremberg, sostuvo la tesis de la “guerra total”<sup>19</sup> para intentar justificar las medidas despiadadas empleadas por los beligerantes para imponerse al enemigo en un dilema crucial de supervivencia. El alegato fue por supuesto desechado y los acusados condenados a muerte, lo que sentó un precedente en la esfera del derecho internacional humanitario. Paralelamente, en el interior de los países, numerosos individuos fueron juzgados y sentenciados por las atrocidades de la guerra, sin embargo, no se logró constituir una instancia judicial permanente que abarcara el conocimiento de las conductas, no sólo de los vencidos sino de los vencedores.<sup>20</sup> Radbruch cita en ésta dirección la inquietud del fiscal norteamericano Robert Jackson en el proceso internacional de Nu-

18 “Cuando lo imposible es hecho posible, se torna en un mal totalmente impune e imperdonable que ya no puede ser comprendido ni explicado por los motivos malignos del interés propio, la sordidez, el resentimiento, el ansia de poder y la cobardía”, Arendt, Hanna, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998, 618 p. Noticia bibliográfica de Hernández, Helena, “Política y banalización del mal”, *Política exterior*, Madrid, vol. XIII, núm. 69, mayo-junio de 1999, p. 169.

19 Seara Vazquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 6a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 348 y 349.

20 Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, 4a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1974. La primera edición del notable filósofo apareció en 1948 y estaba fresco el desenlace de los juicios de Nuremberg. Escribió el autor: “...el proceso de Nuremberg ha sentado las bases para un derecho penal internacional que proteja a los pueblos contra esos desafueros por parte de sus gobernantes y de otras personas”, p. 177.

remberg: “Aunque esta ley se aplique aquí, por vez primera, a los agresores alemanes, incluye también y debe, si realmente ha de servir de algo, condenar los actos de agresión de cualesquiera otras naciones, sin excluir a las que hoy se sientan aquí como jueces”.<sup>21</sup>

A casi cincuenta años de aquellos juicios, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constituyó en 1993 el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y en 1994 el Tribunal Penal Internacional para Ruanda<sup>22</sup> con independencia de los procesos internos seguidos en estos países.<sup>23</sup> En 1998 la Conferencia Internacional de Roma aprobó el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Es un avance fulgurante para la humanidad, no obstante pueden apreciarse inconvenientes de fondo, como la posibilidad del Consejo de Seguridad de solicitar a la Corte la suspensión de un procedimiento. Por añadidura, el estatuto tardará en entrar en vigor, en razón de las sesenta ratificaciones requeridas, ello sin perder de vista que en la conferencia diplomática de Roma, países que representan a más de la mitad de la humanidad, emitieron votos negativos y votos de abstención. De todas formas, contra viento y marea deberá impulsarse a ésta instancia judicial que estará en aptitud de exigir responsabilidades a los individuos inculpadados de crímenes contra la paz, crímenes contra la humanidad, genocidio y, eventualmente, agresión.

Dentro de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas halló su máxima expresión la prohibición de la guerra en el artículo 2o., párrafo 4, piedra angular del sistema de las Naciones Unidas: “Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”.

21 *Ibidem*, p. 178.

22 Amnistía Internacional, *Tribunales penales internacionales*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 1997, pp. 9 y ss.

23 *Idem*.

Sólo quedó autorizado el uso de la fuerza en caso de legítima defensa, individual o colectiva, con arreglo a la previsión del artículo 51 y las medidas coercitivas que puede aplicar el Consejo de Seguridad, al amparo del capítulo séptimo de la Carta para el Mantenimiento de la Paz.<sup>24</sup> El antecitado párrafo cuarto debe leerse en consonancia con el párrafo tercero del mismo artículo segundo, que contempla a la paz como una obligación jurídica, y en correspondencia con el establecimiento de una Corte Internacional de Justicia como órgano principal de la Organización para la Resolución de las Controversias, sucesora en más de un sentido de la Corte Permanente de Justicia Internacional del sistema de la Sociedad de las Naciones.

La redacción de estos dos párrafos, principalmente la del cuarto, ha movido a interpretaciones diversas,<sup>25</sup> algunas vanales que caen por su propio peso, y otras preocupantes ya que tienen en la mira justificar y hacer elástico el régimen del uso de la fuerza en casos concretos, para validar agresiones y debilitar un edificio jurídico que difícilmente ha ido levantando la sociedad internacional.

Así, la expresión inicial: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de...” parece limitar el régimen y eximir de la prohibición del uso de la fuerza a los Estados que no son miembros. Deberá destacarse que desde el Pacto Briand-Kellog de 1928 se estimó obligatorio el régimen y así fue reconocido por los tribunales de Nuremberg y Tokio. Esta norma trasciende al texto mismo, por su evolución es un caso de excepción a la norma *Res Inter Alios Acta*<sup>26</sup> y se vincula

24 Véase Vallat, Francis, “The Peaceful Settlement of Disputes”, *Essays in Honor of Lord Mc. Nair*, London, England, 1965, pp. 155-177.

25 Es interesante repasar las consideraciones de uno de los clásicos de la materia, Wright, Quincy, *The Role of International Law in the elimination of war*, Manchester, Oceana Publications, University Press, U.S.A. 1961, pp. 55 y 59.

26 El artículo 34 de la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, señala la norma general: “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer estado sin su consentimiento”, sin embargo, el artículo 38 indica: “normas de un tratado que lleguen a ser obligatorias para terceros Estados en virtud de una costumbre internacional: lo dispuesto en los artículos 34 y 37 no impedirá que una norma enunciada

con el párrafo sexto del mismo artículo segundo: “La Organización hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales”. El propósito de conceder prioridad al fin fundamental de la paz es meridiano. Y no sólo ello, el *jus cogens*, el estadio jurídico que se integra con normas imperativas, que no pueden ser derogadas por tratados o por costumbres de los Estados, acepta unánimemente la prohibición del uso de la fuerza como un componente vital de este núcleo jurídico inatacable por el voluntarismo de los sujetos jurídicos internacionales.<sup>27</sup> Pueden surgir discrepancias sobre el rango de normas imperativas de derecho internacional de otros regímenes o principios, como el derecho de la descolonización y el patrimonio común de la humanidad para ciertos espacios, pero la visión de la sociedad internacional es unívoca en el reconocimiento de la prohibición del uso de la fuerza como norma imperativa del derecho internacional.

Consecuencia de éste planteamiento es la descalificación del argumento de quienes ocasionalmente han sostenido que el uso de la fuerza y de la amenaza no está prohibido por el derecho internacional. El artículo 2o., párrafo 4 no emplea textualmente la palabra prohibir. Sin embargo, el párrafo cuarto está redactado en forma imperativa: “los miembros de la Organización... se abstendrán...”. Por otra parte, una de las reglas elementales de in-

en un tratado llegue a ser obligatoria para un tercer Estado como norma consuetudinaria de derecho internacional reconocida como tal, por asumir una validez consuetudinaria de alcance universal”.

27 La Convención de Viena de 1969 le dio versión convencional a estas normas imperativas: “Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*): es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

interpretación de un tratado advierte que sus términos deben interpretarse en el contexto del mismo.<sup>28</sup> Todo en la Carta de las Naciones Unidas, el preámbulo (“nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles...”), los principios contenidos en el artículo primero y el régimen reconocido al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de las Naciones Unidas conciben de manera indubitable la prohibición del uso de la fuerza con carácter vinculante. Si subsistieran los afanes de la letra-duría, la interpretación de un tratado debe hacerse igualmente en conjunción con las normas que rigen en el derecho internacional general.<sup>29</sup> El propio párrafo cuarto se refiere a la amenaza o al uso de la fuerza. El Pacto Briand-Kellog de 1928 prohibió la guerra; en 1945 la Carta de las Naciones Unidas hizo extensiva la prohibición a la amenaza, lo que es un ejemplo típico de desarrollo progresivo del derecho internacional. No sólo se retomó el principio de 1928 al redactarse la Carta de San Francisco sino que se innovó en la concepción de la figura. Quincy Wright muestra su preocupación<sup>30</sup> de que la Carta haya puesto en un mismo nivel al uso de la fuerza y a la amenaza y que a lo largo del texto de la Carta se utilicen otras expresiones como “actos de agresión” que sugieren un sentido más político y que difícilmente logran unanimidad conceptual. La evolución del derecho internacional le daría la razón al célebre tratadista ya que a pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1974 una Resolución sobre la Definición de la Agresión, con va-

28 El artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de los Tratados, señala en la Regla General de Interpretación: “1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.

29 El artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados señala en el párrafo tercero, inciso c: “Juntamente con el contexto habrá de tenerse en cuenta; toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las Partes”, y entonces regresamos al Pacto Briand-Kellog de 1928, cimiento del régimen de prohibición de la fuerza.

30 Wright, *op. cit.*, cita 25, pp. 55 y 59.

lor obviamente declarativo,<sup>31</sup> en la Conferencia de Roma de 1998, donde se aprobó el Estatuto de la Corte Penal Internacional quedó pendiente para negociaciones posteriores la definición de este crimen internacional.

La prohibición jurídica de la amenaza fue un avance alentador, no obstante, es pertinente reconocer que si el uso de la fuerza subsiste, la amenaza ha sido un recurso habitual. Durante la Guerra Fría la estrategia de confrontación nuclear que jugueteaba con el exterminio colectivo se fincó precisamente en la amenaza constante de utilizar las armas de destrucción masiva. Era un recurso defensivo fundado en la disuasión; las dos potencias mundiales partían del supuesto de que ninguna se inclinaría racionalmente a favor de la propia aniquilación, sin embargo, en el enfrentamiento bipolar era indispensable hacer movimientos, desplantes estratégicos, demostraciones tácticas y lanzar ultimátum de modo radical, para convencer al contrario de que no obstante la premisa de descartar el suicidio compartido, prevalecería la determinación política de ir hasta las últimas consecuencias y optar por la ruptura excluyente.<sup>32</sup> La amenaza se transformó elegantemente en la política de la disuasión y hasta se planteó la posibilidad de una guerra nuclear limitada.

31 El 13 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución de referencia. Señala tres nociones de agresión: a) el uso de la fuerza armada por un estado contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro estado o bien cualquier otra incompatibilidad con la Carta de Naciones Unidas, b) una invasión o un ataque por la fuerza armada de un estado, del territorio de otro estado, con o sin declaración de guerra, c) la ocupación militar, aunque sea temporal, resultante del ataque; la anexión total o parcial del territorio de otro Estado; el bombardeo o el uso de cualquier otra forma de fuerza contra el territorio de otro Estado, incluyendo el bloqueo de sus puertos o sus costas. Además de estos supuestos explicitados se salva la facultad del Consejo de Seguridad de calificar otros actos como agresión y enfatiza que una agresión no puede justificarse por razones políticas, económicas o militares, ya que constituye un crimen contra la paz internacional e incurre en responsabilidad internacional. Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de política internacional*, 3a. ed., México, Porrúa, 1988, pp. 1 y 2.

32 Véase Romero, Aníbal, *Estrategia y política en la era nuclear*, Madrid, Tecnos, 1979, 302 pp.

En la arena política la amenaza es pan de cada día, y lo grave, lo alarmante, según lo ilustran los escarceos previos a la Primera Guerra Mundial, es que la escalada de amenazas suele desembocar en un callejón sin salida.<sup>33</sup> Permanece pues la prohibición de la amenaza como una obligación jurídica sentida por los países pacifistas y como una norma finalista de las relaciones internacionales.

El párrafo cuarto del artículo segundo indica que la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza es contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. La redacción implica una prohibición total, pero nuevamente se pretende imprimirle un carácter limitativo. En la intervención de los Estados Unidos en Panamá, a fines de 1989, se sostuvo<sup>34</sup> que no se encaminaba a afectar la integridad territorial o la independencia política del país, sino que se había buscado reestablecer la democracia interrumpida en el propio año de 1989 por el general Antonio Noriega, a la sazón jefe de Estado y acusado de vínculos con el narcotráfico. Esto es, se lanzan burbujas aisladas en la regulación para abrirle paso a un conjunto caprichoso de intervenciones. Pretextos y falacias aparte, una intervención armada se enfila de modo inescapable contra la integridad territorial y la independencia política de un Estado.

El artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas aparece enlazado con el anterior; alude a la legítima defensa y es un recurso a disposición de los Estados para garantizar su supervivencia. A semejanza de lo que acontece con el artículo 2o., párrafo cuarto, este precepto es afectado por la conveniencia interpretativa de los Estados. Estos pretenden darle vuelta a sus elementos cons-

33 Lo dice el clásico de George Schwarzenberger, *La política del poder*: "...la guerra es una norma de tácticas en el terreno internacional. En comparación con el patrón de la negociación, es al mismo tiempo menos racional y menos calculable", México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 172.

34 Véase Halberstam, Malvina, "The Copenhagen document, Intervention in support of democracy", *International Law Journal*, Harvard, U.S.A., vol. 34, núm. 1, invierno de 1993, pp. 163-175.

titutivos toda vez que es la única forma legítima de usar la fuerza. El artículo reza:

Ninguna disposición de ésta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales...

Por principio de cuentas a la inmanencia se le rodea con una aureola propia del derecho natural, al margen o más allá del derecho positivo y, en consecuencia, anterior a la Carta de San Francisco o incluso del Pacto Briand-Kellog, con el efecto de que lo estipulado en el artículo 51 tendría una calidad enunciativa mas no limitativa. Es decir, que independientemente de lo redactado, los Estados tendrían un derecho de legítima defensa entendido conforme al peculiar concepto de sus intereses. Con una sola palabra, inmanente, sometida al bombardeo de una hermenéutica retorcida se intentan justificar acciones de uso de la fuerza unilaterales o colectivas.

La disposición engloba a la legítima defensa individual o colectiva. Los Estados están en aptitud legal de reaccionar aisladamente o en grupo. Esta posibilidad jurídica ha dado pie a desarrollos institucionales y a acciones tangibles en la política internacional. Entre los primeros sobresale la constitución de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) el 4 de abril de 1949. La fecha nos refiere a otro número nueve que alcanza actualidad por la actuación de esta organización en 1999 en la República Federal de Yugoslavia con motivo del conflicto de Kosovo. La fundamentación constitucional de la OTAN se exploró en el artículo 51 de la Carta que permite la legítima defensa colectiva.<sup>35</sup> El ataque contra uno de sus miembros sería considerado como un ataque contra todas las partes del Tratado de Washington. En principio el razonamiento es válido, pero debe

35 Reuter, Paul, *Organizaciones europeas*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1968, p. 115.



observarse que la legítima defensa es una respuesta espontánea ante un ataque y aquí se institucionalizó la figura, y la acción se ordenó a base de estrategias de confrontación con el bloque rival (a su vez integrado en el Pacto de Varsovia de 1955), utilizó la movilización de tropas, ejercicios militares, en típicas formas de amenaza.

En el plano de la política internacional, la guerra de Vietnam, iniciada con el incidente del Golfo de Tonkín del 4 de agosto de 1964, se persiguió cubrir con la figura de la legítima defensa colectiva.<sup>36</sup> Los Estados Unidos plantearon que se involucraban en la guerra en un acto de legítima defensa colectiva para apoyar a Vietnam del Sur frente a una agresión de Vietnam del Norte. La deliberada desmemoria ignoraba que al alcanzar Vietnam la independencia de Francia en 1954, los Acuerdos de Ginebra previeron una división provisional del país, entre el Norte y el Sur, que debía haber sido superada en 1956.<sup>37</sup> Se trataba de un solo país, de un solo Estado provisionalmente dividido, cuya reunificación fue obstaculizada por la política norteamericana que temía la expansión de la República Popular China en Asia, a partir del triunfo de Mao Tse Tung en 1949. Consecuentemente, si era un solo país, no se trataba de la agresión de un Estado contra otro, del norte contra el sur, sino de una guerra civil en la que una tendencia pugnaba por predominar sobre la opuesta. No fue un caso de legítima defensa colectiva, sino de intervención flagrante en los asuntos internos de un Estado.<sup>38</sup> Y así lo probó la historia. Sobre Vietnam se lanzó un tonelaje de bombas equivalente al arrojado en el teatro europeo de la Segunda Guerra Mundial, varias veces superior a la capacidad destructiva de la bomba atómica de Hiroshima del 6 de agosto de 1945. A fines de abril de

36 Swift, Richard, *op. cit.*, cita 16, p. 483.

37 Chomsky, Noam, *At war with Asia*, Great Britain, Fontana, 1971, 282 pp.

38 Knoll, Erwin y Mc. Fadden Judith (comps.), *Los crímenes de guerra en Vietnam*, Garnica Editor, 1971, p. 287. Noticia bibliográfica de Méndez Silva, Ricardo, *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, núm. 26, enero de 1973, pp. 236 y 237.

1975 las tropas norvietnamitas ocuparon Saigón, hoy Ciudad Ho Chi Minh, triunfó entonces la nación sobre el imperio.

A la legítima defensa individual —no sólo a la colectiva— también se ha intentado convertirla en un escudo permisivo del uso de la fuerza. El artículo 51 no contiene de manera expresa los requisitos de urgencia y de proporcionalidad. Aunque el elemento de urgencia y provisionalidad se desprende del mismo artículo 51, cuando señala que la legítima defensa procede en caso de ataque armado y que las medidas adoptadas “en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad”. Son éstas, nociones inherentes a la figura, y así se contempla en las diversas legislaciones internas; una de las fuentes del derecho internacional, recuérdese, son “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas”.<sup>39</sup>

Un Estado o un conjunto de Estados pueden actuar en legítima defensa pero con carácter provisional ya que el órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales es el Consejo de Seguridad. De otra suerte, la figura de la legítima defensa originaría un sistema deformado de justicia por propia mano. Otro caso altamente ilustrativo de un uso elástico de tal institución fue la Guerra de las Malvinas en 1982. El Reino Unido de la Gran Bretaña ocupó por la fuerza el archipiélago en 1833 pero Argentina mantuvo siempre vivo su derecho original a través de la protesta diplomática y de gestiones tanto en foros regionales como mundiales. El caso se ventilaba en el Comité de Descolonización de la Organización de las Naciones Unidas pero avanzaba muy despacio, al ritmo del interés británico. La dirigencia militar argentina calculó mal las consecuencias de la acción y desató el conflicto el 2 de abril. Pensaba el régimen militar del presidente Leopoldo Fortunato Galtieri que la invasión a las Islas Malvinas despertaría una corriente de apoyo interno al gobierno, cosa que ocurrió al principio, pero la opinión pública giró indig-

39 Artículo 38, párrafo 1, inciso c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

nada contra la dictadura después de la estrepitosa derrota. El régimen militar preveía igualmente que el gobierno norteamericano haría valer la Doctrina Monroe e impediría una respuesta armada del Reino Unido de la Gran Bretaña y que los países latinoamericanos cerrarían filas con la causa reivindicadora de Argentina.<sup>40</sup>

El gobierno norteamericano ofreció al inicio de la crisis su mediación, pero el 30 de abril tomó partido por Albión. El Presidente Reagan declaró: "...no debemos olvidar que la agresión fue cometida por la Argentina... creo que el principio que todos debemos respetar es que no se debe permitir que tenga éxito una agresión armada de éste tipo".<sup>41</sup>

La Reunión de Consulta de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos aprobó el 28 de abril de 1982 una resolución que urgía al gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que cesara de inmediato las hostilidades, urgía también a Argentina a que se abstuviera de realizar cualquier acción que pudiera agravar la situación e instaba a las partes a que buscaran una solución pacífica, tomando en cuenta la soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, pero el respaldo latinoamericano estuvo lejos de materializarse en acciones concretas.

El Consejo de Seguridad emitió la Resolución 502 que demandó un inmediato cese de las hostilidades, el inmediato retiro de todas las fuerzas argentinas de las Islas Malvinas exhortó a ambos gobiernos a que buscaran una solución pacífica.<sup>42</sup> Ya el Consejo no volvió a reunirse en razón de que el Reino Unido decidió actuar por su cuenta y de que impondría el veto en caso de que el órgano sesionara nuevamente.

La legítima defensa fue esgrimida con el fin de justificar las acciones de ambos bandos. Argentina señalaba que había actuado en legítima defensa frente a la agresión armada de 1833, e In-

40 Selser, Gregorio, *Reagan, entre el Salvador y las Malvinas*, México, Editorial Mex-Jur, 1982, pp. 281.

41 *Ibidem*, pp. 290 y 291.

42 *Idem*.

glaterra, que tardó semanas en organizar el contraataque y arribar a las aguas del Atlántico Sur, se amparó en el mismo argumento.

El artículo 51 contempla la procedencia de la legítima defensa “en caso de ataque armado”. Es una precisión de suma importancia ya que países dispuestos a acudir a la fuerza podrían utilizarla cuando en su apreciación estratégica particular pudieran verse amenazados sus intereses nacionales. Es ahí donde cabría mañosamente el manejo conceptual de la palabra “inmanente”. En los años setenta, en razón de la dependencia de Occidente del petróleo árabe y de la amenaza de utilizar el suministro como un arma de presión, se manejó en los círculos políticos norteamericanos una tesis extensiva de la legítima defensa: la posibilidad de usar la fuerza cuando el país fuera objeto de presiones que amenazaran con un colapso o una grave desestabilización económica. Revistas norteamericanas divulgaron ésta interpretación, difundieron la constitución de fuerzas militares de despliegue rápido que pudieran actuar en breve tiempo en puntos alejados del planeta y revelaron planes alternativos del Pentágono para “mantener abierto el grifo”, en la eventualidad de un conflicto en el Golfo Pérsico.

Procede la legítima defensa en caso de ataque armado, pero ¿en qué momento se inicia un ataque armado? Valen las preguntas: ¿una vez que las tropas agresoras cruzan las fronteras o el invasor abre el fuego?, ¿basta que se inicie la movilización dentro del territorio del país agresor? En el Tribunal de Nuremberg, la defensa de los alemanes procesados sostuvo que Alemania había invadido a Noruega en legítima defensa preventiva para evitar una ocupación de este país por los aliados. El Tribunal opinó que la acción preventiva en territorio extranjero sólo es justificada en caso de una instantánea e imperiosa necesidad de legítima defensa que no deje otra opción y que no haya tiempo para la deliberación.<sup>43</sup>

43 Swift, *op. cit.*, cita 16, p. 435.

Creo que en todo caso, el razonamiento debe entenderse en el sentido de que exista inequívocamente un ataque en marcha. Determinarlo y precisarlo queda a la casuística variada. Israel en 1967 atacó a los países árabes bajo la suposición de que la retórica belicista encendida de los países árabes, la solicitud del gobierno egipcio a la Secretaría de las Naciones Unidas para que retirara las tropas de emergencia que se habían estacionado en su territorio a raíz de la guerra de 1956, anunciaban el inminente rompimiento de las hostilidades. Militarmente, Israel tuvo un éxito arrollador en 1967, pero en 1973 cuando los servicios de inteligencia israelí alertaron sobre el ataque de los árabes en la guerra del Yom Kippur, el secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, manifestó al gobierno israelí que dado el antecedente de 1967, los Estados Unidos no podrían brindar su apoyo si Israel atacaba antes de ser atacado. La tesis de la legítima defensa preventiva tiene entonces valor político y militar, pero no jurídico y a menudo ni siquiera político.

En la era de la confrontación nuclear, haber esperado un ataque o aguardado a que éste se iniciara, hubiera colocado a una de las dos superpotencias en el umbral del exterminio.<sup>44</sup> El peligro constante durante la Guerra Fría fue que alguna de las potencias interpretara erróneamente las señales estratégicas del opositor y creyera efectivamente en la seriedad del desafío. En caso de que se hubiera dado un ataque preventivo de carácter nuclear, lo menos importante hubiera sido “a posteriori” el análisis jurídico sobre las causas del holocausto planetario.

La otra posibilidad de uso legítimo de la fuerza se encuentra en las atribuciones del Consejo de Seguridad. Al amparo del artículo 40, el órgano puede tomar medidas provisionales para el caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.<sup>45</sup> De hecho la constitución de las tropas para el mante-

44 Véase Gómez Robledo, Antonio, “La legítima defensa en la era nuclear”, *Estudios internacionales*, México, Archivo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 149-172.

45 Artículo 40: “a fin de evitar que la situación se agrave el Consejo de Seguridad

nimiento de la paz, los cascos azules, que han cumplido tareas de supervisión de un armisticio y vigilancia de una determinada zona, se ha fundamentado en ésta disposición.

De mayor contundencia es la facultad del Consejo de Seguridad contenida en el artículo 42, que lo habilita para tomar medidas por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Durante la Guerra Fría, el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad mantuvo en suspensión animada la aplicación del artículo a pesar de que la escena internacional estuvo tapizada por numerosos conflictos. La invasión de Irak a Kuwait en 1990 abrió las puertas a la acción prevista en el artículo 42, aun cuando la resolución 678 no explicitó el uso de la fuerza sino que autorizó a un grupo de países, liderados por Estados Unidos, a tomar todas las medidas necesarias para liberar a Kuwait.<sup>46</sup>

Las Naciones Unidas no han logrado organizar un ejército permanente, ni se ha establecido el Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, la regulación de los armamentos y el desarme.<sup>47</sup> Tal vacío propicia que para cada caso se requiera a los Estados contribuir con contingentes militares, aunque existe reticencia y poco entusiasmo para hacerlo. De otra parte, no se alcanza la profesionalización de un ejército permanente, ni se asimila la experiencia de las campañas, lo que se traduce en un rendimiento desigual e incluso en impericia

antes de hacer recomendaciones, o decidir las medidas de que trata el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”.

46 Sepúlveda, Bernardo, “No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía”, Seara Vazquez, Modesto, (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años, Ia. reimp.*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 187 y 188.

47 Artículo 47 de la Carta.

de los contingentes o abusos del personal contra la población local. Además, como ocurrió con la Guerra del Golfo Pérsico, la acción militar puede ser emprendida únicamente por los Estados que gozan de capacidad militar. La campaña “Tormenta del Desierto” desplegó un gran poderío y sofisticaciones tecnológicas que sólo los Estados Unidos podían levantar junto con una alianza poderosa y merced a las aportaciones económicas de sus socios mundiales. Aun institucionalizándose una fuerza militar dentro de las Naciones Unidas, quienes están en condiciones de constituirla y movilizarla son las potencias militares. Ello ha quedado igualmente de manifiesto con la acción de la OTAN en el conflicto de Kosovo, en 1999, al margen de la Carta de la ONU y del derecho internacional.

En la secuencia del número nueve, los Estados Unidos invadieron Panamá en diciembre de 1989, para capturar al general Antonio Noriega y ponerlo a disposición de los tribunales norteamericanos por supuestos actos punibles relacionados con el narcotráfico. Algunos académicos ofrecieron solícitas abogaderías a favor de la intervención militar. Ya quedó consignado con antelación: la Carta prohíbe “recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”, pero en su muy parcial opinión la intervención norteamericana no atacaba ninguno de estos principios,<sup>48</sup> sino únicamente buscaba restablecer la democracia socavada por el autoritarismo gubernamental. Pocos defenderían la integridad moral del general Noriega pero es imposible festejar los malabarismos jurídicos para disculpar una acción de éste talante. Esa invasión afectó a la integridad territorial de un Estado soberano y vulneró su capacidad de autodeterminación, expresión consubstancial de la independencia política. Los norteamericanos reconocían en la invasión a Panamá un número aproximado de 350 víctimas civiles; los panameños hablaban de 2,500. La tragedia no se mide por números, cantidades o sumas más o menos pre-

48 Halberstam, Malvina, *op. cit.*, cita 34.

cisas, con un solo muerto, es difícil arroparse con el manto del humanitarismo, del “militarismo humanista”, alegraría Chomsky.

Ahora bien, el Consejo de Seguridad tiene la atribución de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero a partir de los años noventa las guerras han sido predominantemente internas, como antes quedó señalado, y el Consejo de Seguridad ha dado respuesta a conflictos internos: el golpe militar contra el presidente Arístides en Haití, el problema de Bosnia y la limpieza étnica practicada por los serbios en la ex Yugoslavia, la desestructuración de Somalia, el genocidio de Ruanda, el problema de los kurdos dentro de Irak después de la Guerra del Golfo Pérsico, han sido crisis internas afrontadas por el Consejo de Seguridad.

El artículo 2o., párrafo 7, de la Carta postula el principio de que la Organización no intervendrá en asuntos que son de la competencia interna de los Estados. Desde 1991, en la Cumbre del Consejo de Seguridad campeó dominante la interpretación formulada por los mismos miembros del Consejo de que una violación masiva a los derechos humanos es en si misma una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. La interpretación se aleja de la letra estricta de la Carta pero puede tener fundamento si la violación masiva de los derechos humanos promueve flujos tumultuarios de refugiados que afectan y desestabilizan a los países vecinos. La interpretación explora un cimiento jurídico para encarar situaciones extremas de masacres, genocidios, represión, limpieza étnica, oposiciones tribales. No es posible que éstas calamidades ocurran a la vista del mundo y la humanidad permanezca expectante. Los conflictos de la orbe permiten prever que habrán de multiplicarse estos aconteceres y proseguirá la radicalización de los odios y la intolerancia. No se necesita una bola de cristal o ser un pesimista ultra para prever casos de catástrofes naturales, de desestructuración de Estados, de genocidios, la cuestión es si al Consejo de Seguridad le debe corresponder la función de encarar estos problemas.



Bernardo Sepúlveda<sup>49</sup> se afana en probar la casuística original de cada situación que ha sido cubierta hasta el momento y advierte que no puede reconocerse una norma consuetudinaria que dé un asidero jurídico al Consejo de Seguridad para actuar en forma ilimitada en éste tipo de situaciones.

Idealmente debería proceder la reforma de la Carta de las Naciones Unidas<sup>50</sup> y crearse un órgano integrado democráticamente, sin que sus miembros tuvieran derecho de veto, que analizara permanentemente las situaciones de crisis, estableciera un sistema de alerta rápida para detectar los conflictos en sus primeros brotes y trabajar preventivamente en el plano político y diplomático, y sólo en último extremo determinara alguna medida de fuerza. No abrigo duda alguna de que debe haber una respuesta internacional, pero si se mantienen las soluciones prevalecientes, se corre el peligro de que las crisis internas se traten en función de los intereses de las grandes potencias, principalmente de los Estados Unidos al interior del Consejo de Seguridad. Concluida la crisis de Kosovo en 1999, se ha lanzado la doctrina Clinton que supondría la intervención en casos de violación masiva a los derechos humanos, cuando se afecten intereses de Estados Unidos y que no le implicaran a este país un costo elevado en víctimas. La pretendida doctrina se enarbola llanamente, sin referencia alguna a las Naciones Unidas o al derecho internacional.

El tan cacareado derecho de injerencia representa un grave peligro. Verdad es que resulta indispensable atender las crisis internas pero es inconveniente darle al Consejo de Seguridad ésta función y menos concedérsela a Estados aisladamente o a organizaciones regionales sin que la sociedad internacional haya definido un régimen expreso.

La experiencia proveniente de las situaciones aludidas nos convence de que la supuesta intervención humanitaria nunca ha sido totalmente humanitaria. La injerencia ha provocado nume-

49 Sepúlveda, Bernardo, *op. cit.*, cita 46.

50 Véase Seara Vazquez, Modesto, *Una nueva carta de las Naciones Unidas*, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 1993, 79 pp.

rosas víctimas civiles, ha afectado la infraestructura de los Estados, no ha sido posible que las tropas intervinientes con sus mejores propósitos alcancen una plena neutralidad en el conflicto, se han generado distorsiones sociales y económicas, y las sanciones eventualmente aplicadas no pesan sobre los gobiernos sino sobre la población. La Guerra del Golfo Pérsico logró rescatar a Kuwait pero Sadam Hussein continúa en el poder y las sanciones impuestas al país han producido la muerte de medio millón de niños por la falta de medicamentos y alimentos.<sup>51</sup>

La campaña de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia, relativa a Kosovo, agudizó el movimiento de refugiados, afectó severamente a la población civil, destruyó refineras, carreteras, puentes y Miloscevic continuó en el alto mando de su país. Se da aquí una paradoja insalvable, la sanción es individualizada pero, al imponerse, quien la sufre en mayor medida es la población inocente. ¿Puede hablarse de intervención humanitaria? No en balde Noam Chomsky habla de “el nuevo militarismo humanitario”,<sup>52</sup> y, a su vez, el autor español Antonio Remino Brotons, habla de la “agresión humanitaria”.

El doctor Héctor Gros Espiel<sup>53</sup> plantea lúcidamente la emergencia de un derecho a la asistencia humanitaria como un derecho humano de la tercera generación que se encuentra en una fase incipiente y carece de fuerza vinculante, pero es una guía para la acción internacional. Un derecho a la asistencia de la humanidad doliente debe enlazarse con un deber de asistencia. Hay asociaciones privadas que trabajan en esta dirección: el Comité Internacional de la Cruz Roja; Médicos sin Fronteras, y una verdadera constelación de formaciones civiles y organizaciones públicas despliegan cruzadas de auxilio en momentos de catástrofe.

51 Goytisolo, Juan y Grass, Gunter, “Conversation: que peut la literature?”, *Le Monde Diplomatique*, France, noviembre de 1999.

52 “The New Military Humanism: Lessons from Kosovo”, Common Courage Press, USA, 1999, 199 pp. Noticia bibliográfica de Achar, Gilbert, *Le Monde Diplomatique*, France, noviembre de 1999.

53 Gros Espiel, Héctor, “El llamado derecho de injerencia humanitaria, en un mundo interdependiente”, citado por Seara Vazquez Modesto, *op. cit.*, cita 46, 211 pp.

Bien visto el problema, no sólo los aspectos negativos prevalecen. Funciona una red intensa y estrecha de ayuda que da cuerpo a los señalamientos del derecho a la asistencia. Queda, sin embargo, como una formidable interrogante sujeta a discusión, el uso de la fuerza en conflictos internos ¿quién lo aplica?, ¿en qué circunstancia?, ¿conforme a qué procedimiento? Por lo pronto, se insiste, no puede ser un cheque en blanco para las superpotencias ni para organizaciones militares.

El 23 de marzo de 1999 (un triple nueve), la Organización del Atlántico del Norte autorizó una “campana militar” contra la República Federal de Yugoslavia en virtud de la política del gobierno contra la población Albano Kosovar. Antes de ésta fecha fatídica el Consejo de Seguridad se había ocupado del asunto que mostraba un “crescendo” agobiante. En 1998 se aprobaron las resoluciones 1160, 1199 y 1203<sup>54</sup> que condenaron el uso de la fuerza excesiva por la policía serbia contra civiles y manifestantes pacíficos así como los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo y llamó contra el apoyo externo que podía consistir en financiamiento, suministro de armamento y entrenamiento militar. El Consejo formuló reiterados llamados a favor de la paz y estimó que los flujos de refugiados eran una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

Dentro del Consejo de Seguridad era ostensible la oposición de Rusia y de China a la aprobación de una medida que aplicara la fuerza, se trataba, desde su perspectiva, de un asunto del orden interno de la República Federal de Yugoslavia. Esta posición se enraizaba en una interpretación tradicional de la Carta de las Naciones Unidas (el artículo 2o., párrafo 7) pero se nutría en grado importante de motivaciones políticas. China es el país más poblado de la tierra, conformado por una pluralidad de subnaciones, vive bajo un régimen político autoritario no exento de la irrupción de fuerzas centrífugas que puedan engendrar un día movimientos separatistas. Rusia sucedió a la Unión Soviética después de

54 Véase Remiro Brotons, Antonio, *op. cit.*, cita 53, pp. 18 y 55.

su cataclismo estatal que dio a luz a distintas entidades y todavía en el espacio restante Chechenia intenta un desprendimiento desgarrador. Más que un asunto de principios, para éstos colosos es materia de supervivencia no sentar precedentes que alienen una intervención forastera en cuestiones domésticas.

Nebuloso el ambiente del Consejo de Seguridad, la Alianza Atlántica optó por una acción unilateral, doblemente ilegal. Los estados miembros de la OTAN son parte de la Organización de las Naciones Unidas y han reconocido que el Consejo de Seguridad centraliza la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad actuar en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.<sup>55</sup> Es tan grave el uso de la fuerza que debe limitarse a opciones reglamentadas. Por ello se ubicó al Consejo de Seguridad como el órgano que actuaría a nombre de todos los miembros de la Organización. Dentro de la semianarquía que reina en las relaciones internacionales fue un paso significativo. Ciertamente el incremento de conflictos en el mundo demanda respuestas flexibles, pero existen, deben existir ejes centralizadores, normativos e institucionales que no invaliden al derecho internacional, y no compartimentar al mundo en subórdenes de facto contrarios y opuestos entre sí. Los Estados delegan en el Consejo de Seguridad el uso de la fuerza. El artículo 53 de la Carta es lo suficiente claro: el Consejo de Seguridad puede utilizar a organismos regionales para aplicar medidas coercitivas pero bajo su autoridad. Lo que deviene indudable es que en el actual derecho internacional no es admisible legalmente la “campana militar” de la OTAN emprendida por propia iniciativa.<sup>56</sup>

Esto es en lo que se refiere al régimen centralizado de la ONU, pero en lo que respecta al otro aspecto de la violación al derecho

55 Artículo 24.

56 El Secretario General de la OTAN, Javier Solana empleó la palabra “campana”, Delage Fernando, “Guerra y diplomacia en los Balcanes”, Política Exterior, Madrid, vol. XIII, mayo-junio de 1999.

internacional, este organismo de seguridad colectiva se arropaba bajo el artículo 51 de la Carta que admite la legítima defensa colectiva y daba origen a la obligación de asistencia recíproca en caso de un ataque contra las partes del Tratado del Atlántico Norte. La República Federal de Yugoslavia no atacó a ningún miembro de la OTAN y la empresa bélica a los cincuenta años de su fundación, acaeció en contravención a su carta constitutiva.<sup>57</sup>

Es por desgracia nota distintiva del derecho internacional humanitario que primero acontecen las irreparables tragedias de la guerra y después se intentan las formulaciones normativas. Así, los Convenios de Ginebra de 1949 emergieron del abismo de la Segunda Guerra Mundial y de la necesidad de actualizar las normas prevalecientes, a la luz de la devastadora experiencia que la humanidad padeció entre 1939 y 1945, así como del legado de la Guerra Civil Española, la invasión de Italia a Etiopía y la guerra de Japón contra China en los años treinta.

Para la confección de un régimen que culminó en los cuatro Convenios de Ginebra de 1945 había un dilema filosófico. Max Hüber se preguntaba en 1945 ¿es posible regular la guerra, cuando se transforma en un enfrentamiento totalizador con el empleo de armas y estrategias que impiden trazar una diferencia entre combatientes y no combatientes?<sup>58</sup> La misma inquietud ponía en la mesa de las discusiones el Comité Internacional de la Cruz Roja, en un comunicado a las Sociedades Nacionales el 5 de septiembre de 1945, un mes después de lanzada la bomba atómica en Hiroshima.<sup>59</sup>

57 Resulta de interés el artículo de Manuel Becerra Ramírez, “La guerra de Kosovo y el derecho internacional”, *KAOS Internacional, Revista Independiente de Análisis Internacional*, México, Institución Paradigma de Actividades Científico Culturales, año 1, vol. 1, núm. 5, julio-agosto de 1999, pp. 6-16.

58 Rey-Schyr, Catherine, “Les Conventions de Geneve de 1949: une percée décisive”, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Geneve, Suiza, vol. 81, núm. 834, 1999, p. 215.

59 “La guerre était une lutte de caractère essentiellement militaire entre forces combattantes. Aujourd’hui, elle est devenue la mobilisation totale de forces vives de la nation contre l’Etat ennemi englobant le peuple tout entier. Cela pose à l’humanité une suprême question et la place devant de graves décisions à prendre, qui sont d’ordre moral”.

Más allá de las interrogantes filosóficas y morales, el Comité Internacional de la Cruz Roja había decidido desde el 15 de febrero de 1945 promover la codificación y el desarrollo del derecho existente tres meses antes de que concluyera la guerra. Entusiasta y comprometido promotor, realizó reuniones de expertos, recabó la experiencia de las víctimas y de los protagonistas, integró el más amplio expediente de documentos y después de un intenso trabajo preparatorio se abrió la Conferencia diplomática el 12 de abril de 1949, para concluir con la adopción de los cuatro Convenios de Ginebra el 12 de agosto:

1. Convenio para Mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña.
2. Convenio para Mejorar la Suerte de los Heridos, Enfermos y Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar.
3. Convenio de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra.
4. Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra.

Los Convenios asumen una significativa amplitud de regulación, detallan los regímenes y analizan previsiones concretas y particulares sobre las situaciones que se presentan durante el curso de las hostilidades. Surgieron innovaciones que a partir de entonces son sujetas a evolución y de vibrante actualidad, entre ellas, la protección a la población civil y la regulación de los conflictos internos.

Las Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907 concentraron su trabajo en la regulación de los armamentos y en la misma dirección después de la Primera Guerra Mundial se adoptó la Convención de 1925 sobre la Prohibición del Empleo de Gases Venenosos. Por su parte las dos Convenciones de Ginebra de 1929 abordaron el trato a los prisioneros de guerra y la suerte de los heridos y los enfermos de los ejércitos en campaña.

Por contra, es de destacarse que la protección a los civiles no pudo alcanzarse convencionalmente. El Comité Internacional de la Cruz Roja preparó un proyecto sobre ésta materia para ser sometido en la Conferencia Internacional de Ginebra de 1929 pero no gozó de la aceptación de los Estados.<sup>60</sup>

Un poco más tarde, en 1934 el Comité Internacional de la Cruz Roja, sometió a la Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en Tokio, un proyecto de Convención tendiente a proteger a los civiles. El proyecto fue aprobado por la Conferencia y encomendó al CICR preparar y convocar, de acuerdo con el gobierno suizo, una conferencia diplomática que conociera el proyecto. En junio de 1939 Suiza convocó a una conferencia diplomática para celebrarse a principios de 1940.<sup>61</sup> Los buenos propósitos fueron desbordados por el inicio de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939.

Desde los primeros días de la conflagración el CICR propuso a las potencias beligerantes adoptar el Proyecto de Tokio de 1934 como un “modus vivendi”,<sup>62</sup> y un referente ordenador de trato a los civiles. La visión en retrospectiva sobre esos años terribles nos convence que un régimen jurídico no hubiera detenido la barbarie y menos un “acuerdo de caballeros” entre enemigos encarnizados. Los bombardeos sobre Londres, Dresde, Hamburgo, Tokio y las bombas atómicas arrojadas en Hiroshima y Nagasaki dan cuenta del irrefrenable odio y de la voluntad de arrasarlo al contrario. Sin un marco jurídico, no obstante, los esfuerzos del CICR y la propuesta de adoptar el marco del Proyecto de Tokio permitió que alrededor de 160 000 civiles no quedaran desprotegidos y fueron sustraídos a la arbitrariedad de los beligerantes.<sup>63</sup>

60 Rey-Schyr, Catherine, *op. cit.*, cita 59, pp. 310 y 311.

61 *Ibidem*, cita 59, p. 312.

62 Pictet, Jean, “De la Seconde Guerre Mondiale a la Conference Diplomatique de 1949”, *Revue International de la Croix Rouge*, Geneve, Suize, vol. 81, núm. 834, junio de 1999, p. 306.

63 *Idem*.

A posteriori de la desgracia, el cuarto Convenio de Ginebra de 1949, sobre la Protección a los Civiles en Tiempos de Guerra, culminó los intentos bosquejados infructuosamente veinte años antes y abrió un abanico normativo de protección para las poblaciones de los países contendientes, sin distinción respecto a la raza, la nacionalidad, la religión o la opinión política.

En 1977 se aprobó el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados. Tiene la característica de ensamblar en un solo cuerpo de regulación el derecho de La Haya, o sea el de la limitación de armamentos y el derecho de Ginebra, concerniente a las personas inmersas en un conflicto bélico. A la par integra el trato humanitario a heridos, enfermos y náufragos, sean militares o civiles.

Otro punto a resaltar, es el de los conflictos internos. Desde 1864 la regulación de la guerra se refería a la que ocurría entre Estados, o sea, las guerras típicamente internacionales. Las guerras civiles y los desarreglos internos se reservaban a la soberanía estatal. A lo largo de sus actividades el CICR participó en diversos conflictos internos, tarea impuesta por una realidad apabullante. En la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja, verificada en Ginebra en 1921, se adoptó una resolución en la que se reconoció el derecho de todas las víctimas de guerras civiles, de problema sociales o revolucionarios a ser tratadas conforme a los principios que guían a la Cruz Roja.<sup>64</sup> La XVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Londres en 1938, adoptó una resolución que demandaba al CICR estudiar la problemática de las guerras civiles en las que había participado la Cruz Roja y presentar sus resultados para ser examinados por la próxima Conferencia Internacional.

La conciencia sobre la conflictividad peculiar de las guerras intestinas había madurado y, dados los excesos y las brutalidades,

64 Rey-Schyrr, *op. cit.*, p. 212, cita 59. La institución ginebrina se involucró posteriormente en las guerras civiles de la Alta Silesia en 1921, Irlanda 1921-1922 y España a partir de 1936.



resultaba indispensable que se impusieran límites y que los Estados no se ampararan en su soberanía para dar trato arbitrario a los rebeldes que disputaban el poder, o bien que estos actuaran de forma inmoderada. Así ocurrió un suceso sacudidor en el derecho internacional. Se decidió definir mínimos de observancia para los conflictos internos. Hoy es frecuente conversar sobre la transformación de la soberanía que admite cada vez en mayor medida influencias externas. En 1949 se forzó una apertura notable. En los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 se incluyó un artículo tercero común, con la misma redacción y alcance para los Estados Partes que se aplican a un “conflicto armado sin carácter internacional”. Conviene transcribir textualmente los dos párrafos de este precepto:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención, o por cualquier otra causa, serán en todas circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A tal efecto, están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio, emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y enfermos serán recogidos y cuidados, un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes contendientes.

Las Partes contendientes se esforzarán, por otra parte, para poner en vigor por vía de acuerdos especiales todas o partes de las demás disposiciones del presente Convenio.

Fue un hito de la regulación internacional traspasar las barreras estrictas de la soberanía estatal en aras de la protección a la persona humana y por ello el artículo tercero común debe festejarse como uno de los grandes jalones del derecho internacional público. Por supuesto, su aceptación por 188 Estados Partes de los cuatro Convenios de Ginebra no garantiza en modo alguno su aplicación rigurosa en un conflicto interno. En este tipo de convulsiones campean tendencias separatistas, oposiciones étnicas y tribales, y lejos se encuentran las partes de ajustarse al ideal del precepto. Sin embargo, es un referente inescapable al que pueden acogerse las Partes enfrentadas y es base para exigir responsabilidades cuando no se acatan éstas guías mínimas.

Pero con todo el avance de 1949 no dejan de surgir dudas. ¿Qué es un conflicto armado sin carácter internacional? Las directrices del artículo tercero común son generales. Por ello se concluyó un Protocolo II en 1977, adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional. El Protocolo II constituye un cuerpo convencional que avanza en el detalle y trasciende el artículo 3o. común. El Protocolo II ha recibido un número importante de ratificaciones y adhesiones, 147 para fines de 1999. Al momento, en América Latina, México es el único país que no ha llegado a ser parte del Protocolo. El dudoso honor de la marginación lo compartió con Cuba, pero la isla presentó su adhesión sin declaraciones interpretativas o reservas el 23 de junio de 1999, para entrar en vigor el 23 de diciembre siguiente.

En el Protocolo II, los Conflictos Armados sin Carácter Internacional fueron caracterizados como los que

se desarrollan en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados or-

ganizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo.<sup>65</sup>

En el intento de delimitar el sentido de un conflicto de carácter no internacional, para no confundirlo con meras desavenencias internas o brotes aislados de rebeldía, el Protocolo aclara que “no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros análogos, que no son conflictos armados”.

El precepto considera como elementos participantes en “un conflicto sin carácter internacional” a las fuerzas armadas del Estado contra fuerzas armadas disidentes y a grupos armados organizados que bajo un mando responsable ejerzan un control sobre una parte del territorio nacional y que les permitan realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.<sup>66</sup> Los conflictos escapan caprichosamente a las definiciones jurídicas. En una conflagración doméstica no necesariamente existen grupos armados organizados bajo un mando responsable y dado el caos propio de un conflicto, el enfrentamiento no ocurre necesariamente entre las fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos bajo un mando organizado. Un fenómeno de la época contemporánea es la llamada “desestructuración de los Estados”, en la que desaparecen las autoridades estatales y en la confusión emergen grupos y bandas de criminales que agobian a la población y cometen atrocidades indecibles.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional aprobado el 17 de julio de 1998 dio un salto favorable. Concibe la determinación de responsabilidad por crímenes de guerra en conflictos armados que no son de índole internacional cuando se trate de un conflicto

65 Hadden Tom y Colin Harvey, “The Law of Internal Crisis and Conflict”, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Geneve, Suize, volume 81, núm. 833, marzo de 1999, pp. 119 y 133.

66 Artículo 1o., párrafo 1.

armado prolongado o entre tales grupos.<sup>67</sup> El párrafo 2, inciso e) del presente artículo del Estatuto de Roma se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional y, por consiguiente, no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.

Con respecto al Protocolo II de 1977 resaltan las siguientes modificaciones: se elimina la exigencia de que los grupos armados organizados se encuentren bajo la dirección de un mando responsable y que ejerzan un control tal sobre una parte del territorio que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. De la misma manera impone responsabilidad para el caso de confrontación entre los grupos armados organizados y no necesariamente opuestos a las fuerzas armadas. Y por su parte, el artículo 25 de Estatuto de la Corte Penal Internacional impone responsabilidad penal individual a personas naturales. Lo que significa que los responsables no necesitan ser oficiales del gobierno, miembros de las fuerzas armadas o encontrarse en dependencia jerárquica. Se amplían los actores a los que se puede exigir responsabilidad por la comisión de crímenes graves con trascendencia internacional.

Con posterioridad a los dos Protocolos de 1977 llaman la atención las siguientes convenciones e instrumentos.<sup>68</sup> En 1980 la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados. A éste Convenio se ligan tres Protocolos, el primero sobre Fragmentos no Localizables, el segundo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas, Trampas y otros Artefactos, y el tercero

67 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *op. cit.*, cita 4, p. 15.

68 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Derecho internacional humanitario*, Ginebra, Suiza, 1998, p. 11.

sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Armas Incendiarias.

En 1993 se celebró la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción. En 1995 el Protocolo sobre Armas Láser Cegadoras que tiene el honor de ser el primer instrumento que se aprueba antes de que se utilizaran las armas en combate y en 1997 la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción.

Por diversas razones este último instrumento es sobresaliente. El régimen ha dado frutos después de un largo esfuerzo. Desde 1980 se adoptó el Protocolo II sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y otros Artefactos y en 1996 se adoptaron modificaciones al Protocolo, sin embargo, no se alcanzó una prohibición total. Varios Estados eran renuentes a aceptar prohibiciones totales y se mantenía por ende el azote destructor de estas armas. De bajo costo, entre seis y treinta dólares por unidad, de fácil colocación (el sembrado podía colocar mil minas por minuto), existían a mediados de los años noventa entre 65 y 110 millones de minas antipersonales en 56 países del mundo.<sup>69</sup> Las minas se siembran en tiempos de guerra, pero por pretensiones estratégicas se ubican en caminos, áreas de acceso a los poblados y lo mismo las utilizan las fuerzas gubernamentales que las fuerzas rebeldes. Una vez concluido el conflicto permanecen enterradas indefinidamente, ocasionando daños, y la mayor parte de las víctimas son civiles, en los más de los casos niños y mujeres dedicados a faenas agrícolas o a la recolección de leña. Luego de una guerra continúa la pesadilla de las minas terrestres. A menudo ha sido el territorio total de un Estado el que ha sido saturado de minas. Los casos más graves Afganistán, Angola, Camboya, Mozambique, pero la lista de países que en su territorio esconden minas llega a más de una cincuentena.

69 Parlaw, Anita, "Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, Suiza, núm. 30, mayo-junio de 1995, p. 430.

Algunos datos estiman anualmente el número de víctimas en veinticinco o veintiséis mil, normalmente habitantes de los más pobres del globo. Las heridas causan la muerte o la mutilación de las piernas; además del sufrimiento que suele extenderse porque las personas no son asistidas de inmediato y por que los auxilios médicos distan de ser óptimos, permanece el trauma psicológico profundo del daño irreparable a la integridad física. Prosigue la lenta y difícil recuperación, la penuria económica de quienes ya de sí sufren marginación, los tratamientos y la ilusión inalcanzable de una prótesis.

La campaña para arribar a una prohibición total de las minas antipersonales fue emprendida por el Comité Internacional de la Cruz Roja, y en un movimiento plausible digno de reconocimiento, por un conjunto de organizaciones no gubernamentales que sensibilizaron a la opinión pública y ejercieron presión sobre los gobiernos para impulsar los pasos decisivos. En 1992, seis organizaciones no gubernamentales<sup>70</sup> lanzaron ésta campaña humanitaria: Handicap International de Francia, Human Rights Watch de Estados Unidos, Médica Internacional de Alemania, Mines Advisory Group del Reino Unido, Physicians for Human Rights de Estados Unidos y, también de éste país, la Fundación Norteamericana de Veteranos de Vietnam, la organización líder, y en la que brilló por su fervor la señora Jody Williams, quien recibió el Premio Nobel de la Paz en 1997, en premio a su labor meritoria. La actividad de estas seis ONG's fundadoras se multiplicó y logró sumar a su causa aproximadamente a 350 agrupaciones adicionales con influencia en distintos países, Alemania, Australia, Bélgica, Camboya, Canadá, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Mozambique, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza, Tailandia, Afganistán, Costa Rica, India, Nepal y Sudáfrica.<sup>71</sup> Es alentador

70 Véase Williams Jody, "Las minas terrestres y su eliminación", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, Suiza, vigésimo año, núm. 130, julio-agosto de 1995, p. 418.

71 *Idem*.

el activismo de la Sociedad Civil Planetaria. En una cruzada sin precedente se condujo a los gobiernos a la firma de un pacto mundial.

En lo individual es de mencionarse el trabajo del señor Patrick Leahy, quien dentro del Senado norteamericano lideró la causa de la prohibición de las minas antipersonales, y en el nivel gubernamental amerita reconocimiento la acción de los gobiernos de México y Canadá que promovieron la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

Con todo, y como en el reino de la realidad no prevalecen necesariamente los finales felices, sigue habiendo conflictos y la prohibición jurídica de las armas no significa su eliminación; países como China y los Estados Unidos no votaron a favor de la Convención. Por otro lado, es preciso retirar los millones de minas, más de cien millones sembradas en el mundo, y que son y serán por largos años una amenaza cotidiana para grupos vulnerables de la población mundial.