

# EL TRATADO DE TLATELOLCO Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Lo que es bueno, es, de hecho  
guía para lo que no lo es.

Grocio, *De Jure Belli ac  
Pacis Libri Tres*  
(1625)

## SUMARIO

1. *Presentación.*
2. *La carrera armamentista.*
3. *El Tratado de Tlatelolco.*
4. *Los convenios de Ginebra de 1949 y su actualización.*
5. *Consideraciones finales.*

### 1. *Presentación*

Por vías convergentes, si bien por móviles distintos más no diversos, los juristas y los diplomáticos —en diferentes épocas— se han ocupado en estudiar la institución de la guerra, para algunos, o el hecho bélico, para otros. Sobre si es una figura jurídica, si ha dejado de serlo, si es una institución política, si es una especie de la existencia social, se han pronunciados etnólogos, estrategos, politólogos. Lo importante es, tomando una expresión de Raymond Aron, que, “las relaciones entre Estados comportan, por esencia, la alternativa de la guerra y la paz”;<sup>1</sup> lo que implica que el hecho mismo del conflicto armado constituye una constante de la historia entre naciones.

Para la concepción clásica de las relaciones internacionales la circunstancia de operar el complejo relacional internacional en una sociedad internacional en “estado de naturaleza”, explica que los Estados en

<sup>1</sup> Cfr. Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann —Lévy, 1968; igualmente su artículo “The Nature of Conflict”, *Studies on the Sociological Aspects of International Tensions*, reproducido en Stanley H. Hoffman, *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1963, pp. 239 y ss.

sus relaciones entre sí utilicen la fuerza como instrumento de su política.<sup>2</sup> Bajo esta óptica, von Clausewitz llegó a afirmar que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”. Visión que en su opuesto dialéctico llevó a Hannah Arendt a escribir: “la paz es la continuación de la guerra por otros medios”. Y en esta misma dirección cristalizó la conciencia universal al plasmar en la Carta de las Naciones Unidas el principio de que los Estados miembros de la organización “se abstendrán —en sus relaciones internacionales— de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. La Carta preceptúa además que “arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia”.<sup>3</sup>

Ahora bien, su condena por la organización internacional y su consecuente eliminación como medio legal de expresar la voluntad de los Estados, nada hace a la pervivencia de la guerra como fenómeno histórico y social. La guerra se sigue presentando como un hecho.<sup>4</sup>

Ante tal evidencia, en contextos históricos muy diferentes, se abocan a su consideración para darle un tratamiento jurídico —*malgré tout*— el derecho internacional humanitario con su *aggiornamento* en 1974 y el Tratado de Tlatelolco. El hecho bélico constituye así el centro de interés al que convergen dos sistemas jurídicos internacionales regulatorios, objeto de este breve ensayo.

## 2. *La carrera armamentista.*

De los principales problemas que aquejan al mundo de nuestro tiempo es la carrera armamentista el que, en mayor medida que ningún otro, lleva consigo la amenaza muy real de la destrucción de todo vestigio de vida en nuestro planeta.

Los gastos militares del mundo se aproximan a 300 mil millones de dólares por año, o sea casi 35 millones de dólares cada hora de todos los días, y continúan aumentando.

<sup>2</sup> Sobre este punto, cfr. Marcel Merle, *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, Dallo, 1974, pp. 22 y ss. Igualmente, Hans Morgenthau, *Politics among Nations*. New York, 1967, pp. 53 y ss.

<sup>3</sup> Artículo 2, párrafo 4 y 3 respectivamente de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Cfr. Fernando Murillo Rubiera, “Sobre el fenómeno de la guerra y el perfeccionamiento del *ius in bello*”, *Anuario hispano-luso-americano de derecho internacional*, núm. 4, Madrid, 1973, pp. 197 y ss.

Las alianzas militares en general, y las superpotencias en particular, son los grandes gastadores militares, ya que representan 80% y 50%, respectivamente, del total mundial de gastos militares.<sup>5</sup>

Sin embargo, los países del tercer mundo destinan una porción cada vez mayor de sus limitados recursos a la adquisición de armas. Su participación en los gastos mundiales de armamentos y militares aumentó de 6% en 1954 a 17% en 1974, y un número creciente de países del tercer mundo posee ahora su propia capacidad de fabricación de armas.

La humanidad se ve privada de enormes recursos financieros y humanos por la carrera armamentista. La transferencia neta de recursos financieros de los países ricos a los pobres equivale aproximadamente a una trigésima parte de los gastos militares mundiales y éstos son 163 veces mayores que la suma gastada en materia de paz y desarrollo por el sistema de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

Cerca de medio millón de científicos e ingenieros —casi la mitad de los científicos y tecnólogos del mundo— dedican sus talentos a la investigación y desarrollo experimental a cuestiones militares, en un costo que fluctúa entre 20 mil y 25 mil millones de dólares. Estas sumas representan cerca del 40% del total de gastos —públicos y privados— en investigación y desarrollo experimental.<sup>7</sup>

Las armas nucleares cada vez más poderosas representan una amenaza muy peculiar para el futuro de la humanidad. Pocos de quienes han estudiado el uso de las armas nucleares creen que tales armas sean en realidad utilizables y aún cuestionan su valor como instrumento de disuasión. Como instrumento de poder, las armas nucleares ya no parecen particularmente eficaces. Y aún si se las supone útiles para provocar “temor”, se ha estimado que de un quinto a un décimo del total actual de armas en poder de las superpotencias bastaría para actuar como instrumento de disuasión.

Cualquier país con un reactor nuclear grande e instalaciones para la separación del uranio y el plutonio (el subproducto fisionable de los reactores) es una posible potencia nuclear. Según algunas estimaciones, hacia fines de este decenio podrían estar operando más de 500 reactores en 52 países. Para el decenio de 1980, los reactores del mundo habrán producido cerca de un millón de libras de plutonio, suficiente para la

<sup>5</sup> Las dos superpotencias son también responsables del 83% del comercio mundial de armamentos; los Estados Unidos tienen 53% y la Unión Soviética 30%.

<sup>6</sup> Cfr. Victoria Abellán H., *El sistema financiero de las Naciones Unidas*, Madrid, Tecnos, 1973, 127 pp.

<sup>7</sup> Datos tomados del llamado Informe Tinbergen, publicado en español por el Fondo de Cultura Económica, con el nombre de *Reestructuración del Orden Internacional*, México, 1977, 526 pp.

fabricación de 50 mil artefactos explosivos. Y aún si los países tuviesen la sensatez de no ponerse a fabricar armas nucleares, existe el peligro creciente de que materiales fisionables caigan en manos de extremistas políticos y grupos terroristas.<sup>8</sup>

### 3. *El Tratado de Tlatelolco.*

Las circunstancias anteriores arrojan una luz completamente nueva sobre las actuales negociaciones de la reducción armamentista y de la proscripción regional de las armas nucleares, como es el caso de América Latina y el Tratado de Tlatelolco. Ponen de manifiesto, entre otras cosas, la necesidad absoluta de que tales negociaciones produzcan resultados inmediatos y concretos. Dado que la carrera armamentista tiene profundas causas estructurales, se requieren mucho más que unas convenciones rutinarias para cambiar una tendencia cuya continuación sólo puede conducir a un resultado inevitable.<sup>9</sup>

El problema no consiste en pasar de una economía de guerra a otra de paz, sino de una mentalidad de guerra a otra de paz. La capacidad de la humanidad para lograr esta transición determinará en gran medida sus probabilidades de supervivencia en el siglo veinte.<sup>10</sup>

Por eso es tan aleccionador el caso de América Latina. El único ejemplo actual de una zona libre de armas nucleares en una región habitada del planeta, el único texto que no sólo está vigente sino que permite, como consecuencia de su aplicación, mostrar una exitosa experiencia en la materia de desarme, es el *Tratado para la Proscripción*

<sup>8</sup> Datos tomados de la misma fuente anterior.

<sup>9</sup> De ahí la importancia del trabajo llevado a cabo, primeramente por el Comité Jurídico de la Asamblea General de las Naciones Unidas a partir de 1961 y más tarde, en 1964, por el Comité especial que se creó para formular los siete principios selectos y preparar el proyecto de declaración que en 1970, en la vigésima quinta sesión de aniversario de la Asamblea General se habría de adoptar, a través de la resolución 2625 (XXV), convirtiéndose en la "Declaración sobre los principios de derecho internacional concernientes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas." Todo ello implicando una década de estudio y consideración de los principios legales de la coexistencia en la paz. Para un estudio exhaustivo de esta cuestión, *cfr. Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation*, ed. Milan Sahovic, Oceana Publications, 1972, 450 pp.

<sup>10</sup> Los científicos políticos y atómicos de la Universidad de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts que se reunieron en noviembre de 1975 concluyeron que habrá con seguridad una guerra atómica antes del año 2000. En su opinión, tal guerra sólo podrá evitarse por la decisión de todos los Estados nacionales de someter su soberanía a un gobierno mundial autoritario, posibilidad que se consideraba poco probable.

de las Armas Nucleares en la América Latina, conocido como *Tratado de Tlatelolco*. Dicho tratado como es bien sabido, es el resultado de una iniciativa de cinco jefes de Estado latinoamericanos en el año de 1963 y que fue abierto a la firma el 14 de febrero de 1967 —celebrándose precisamente en este año de 1977, el décimo aniversario de tal acontecimiento.<sup>11</sup>

La elaboración y firma del Tratado de Tlatelolco fue la consecuencia de un proceso llevado al cabo por los países latinoamericanos, ya que su redacción se efectuó en sucesivas conferencias de los países de la región convocadas por el gobierno mexicano.<sup>12</sup> Aunque este proceso fue impulsado y auspiciado por las Naciones Unidas, la redacción del Tratado de Tlatelolco fue la obra de los países latinoamericanos que actuaron en las conferencias citadas. Se logró, en consecuencia, una forma atípica y novedosa de creación de un tratado multilateral, no elaborado en el seno de las Naciones Unidas, pero sí redactado bajo sus auspicios.<sup>13</sup>

El sistema de Tlatelolco, como es ampliamente conocido, consta de tres instrumentos: a) un tratado abierto a la firma y ratificación de los Estados latinoamericanos. Con excepción de aquellos países latinoamericanos soberanos después de la apertura a la firma del Tratado y cuyo territorio, a esa fecha, haya estado sujeto, total o parcialmente, a litigio entre un país extracontinental y uno o más Estados latinoamericanos, caso que requiere la admisión por la Conferencia General, todos los demás Estados latinoamericanos pueden llegar a ser partes de este Tratado, el cual no podría ser objeto de reservas.

Dicho tratado impone un conjunto de obligaciones precisas a las partes contratantes; prevé la acción a seguir en caso de su violación;

<sup>11</sup> Cfr. Héctor Gros Espiell, *El Tratado de Tlatelolco: Algunas consideraciones sobre aspectos específicos*. OPANAL, Serie: Estudios y Monografías núm. 3, México, 1976. particularmente pp. 71 y ss.

<sup>12</sup> Se trata de la Reunión Preparatoria sobre Desnuclearización de la América Latina, 1964, REUPRAL y de la Comisión Preparatoria sobre la Desnuclearización de América Latina, 1965-1967, COPREDAL.

<sup>13</sup> Entre los estudios más interesantes sobre la naturaleza jurídica del Tratado de Tlatelolco en sí y su contenido y alcance, destacaremos de don Alfonso García Robles, particularmente, su obra *El Tratado de Tlatelolco*, México 1967 y el texto de su curso en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, "Mesures de désarmement dans des onnes particulieres: le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en América Latine", recogido en el *Recueil des cours*, vol. I, 1971 de la misma. Y del Dr. Héctor Gros Espiell, además del trabajo ya citado, *supra* nota 11, su obra *En torno al Tratado de Tlatelolco y la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, publicado por la OPANAL, con el copatrocinio de la Asociación Mexicana de Derecho Internacional, dentro de la serie Estudios y Monografías, núm. 1, México 1973, así como su artículo, "Le traité de Tlatelolco: un texte novateur", *Le monde Diplomatique*, Paris, juillet 1973.

establece ciertas definiciones conceptuales; fija su zona de aplicación; crea y estructura las competencias y reglamenta la actividad de un organismo (OPANAL) para la aplicación del sistema; organiza un sistema internacional de control, a cargo, según los casos y en la forma que reglamenta, del OPANAL y del OIEA; asegura la utilización pacífica de la energía nuclear; permite las explosiones nucleares con fines pacíficos y estatuye un sistema de observación y control; regula el sistema de solución de controversias; firma; ratificación; entrada en vigencia; reformas y denuncia.

b) Dos protocolos adicionales, el I y II, dirigidos, en el primer caso, a asegurar el estatuto desnuclearizado de los territorios que en la zona latinoamericana están *de jure o de facto*, bajo control de potencias extracontinentales y, en el segundo, a garantizar por parte de las potencias nucleares, el estatuto desnuclearizado de la América Latina.

No es el caso aquí hacer una reseña del estado y número de firmas y ratificaciones tanto del Tratado en sí, como de sus protocolos. Pero sí cabe la referencia al hecho halagüeño de progresos importantes en su perfeccionamiento como instrumento jurídico internacional de la desnuclearización regional por la actitud y acción asumidas recientemente por potencias que se habían resistido a comprometerse con su firma. Esta llamada tercera vía en el desarme nuclear que es el establecimiento de zonas libres de armas nucleares en el mundo, si bien desde un punto de vista político no está aún plenamente realizada por algunas cuestiones pendientes, si es ya un caso ejemplar de aportación de América Latina al derecho internacional de la paz.

#### 4. *Los Convenios de Ginebra de 1949 y su actualización.*

La reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario era una necesidad que se imponía ante los hechos internacionales posteriores a la elaboración de los Convenios de Ginebra en el año de 1949.<sup>14</sup> A pesar de considerar a estos Convenios, actualmente en vigor de ma-

<sup>14</sup> Cfr. *supra*, nota 11.

<sup>15</sup> Los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para la protección de las víctimas de la guerra, están formados por el I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña; el II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerazs armadas en el mar; el III Convenio de Ginebra sobre el trato a los prisioneros de guerra y el IV Convenio sobre el trato a los prisioneros de guerra y el IV Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Todos de la misma fecha ya mencionada.

nera universal en el mundo —obra y razón de ser de la Cruz Roja Internacional— como el justo medio entre los imperativos humanitarios y las necesidades militares, la experiencia internacional —desafortunadamente— superó las expectativas y se planteó claramente la necesidad de revisarlos y completarlos a la luz de los últimos acontecimientos bélicos en el mundo.

Una visión realista de los problemas ha conducido a la comunidad internacional a proseguir la búsqueda de la paz simultáneamente en dos niveles: prevenir los conflictos armados encontrando una solución a las causas profundas de la guerra y utilizando el camino de la diplomacia y del arbitraje; pero también, en presencia de estos conflictos, mejorar la protección de las víctimas luchando para evitar los sufrimientos inútiles. En esta perspectiva, la reunión del Comité especial para las relaciones amistosas entre los Estados de 1970 y las conferencias de la Cruz Roja Internacional no son en modo alguno contradictorias, ya que tienen al igual como centro de interés la protección de la persona humana.<sup>16</sup>

Si bien, la obra del Comité Internacional de la Cruz Roja a través de la aplicación de los Convenios de Ginebra, en favor de las víctimas de la guerra, ha constituido una etapa importante del desarrollo del derecho internacional humanitario, casi parece superfluo recordar que, desde que finalizó la segunda guerra mundial, se han producido numerosos enfrentamientos armados.

La revisión o el establecimiento, en su caso, en el año de 1949 de los cuatro Convenios de Ginebra ha introducido notables mejoras en el comportamiento de los beligerantes con respecto a las personas caídas en poder de éstos; sin embargo, en numerosas ocasiones, el carácter despiadado de algunos conflictos, el recurso a métodos de lucha de una crueldad particular, los sufrimientos o las amenazas de que han sido

No puede dejar de hacerse mención, con referencia al derecho internacional humanitario, del Convenio de Ginebra de 1906 para el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos en los ejércitos en campaña, del 6 de julio de ese año. Del IV Convenio de La Haya de 1907 concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, firmado el 18 de octubre de ese año. Del V Convenio de La Haya de 1907 sobre los derechos y los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre, igualmente del 18 de octubre de ese año. El IV Convenio de La Haya de 1907 concerniente al bombardeo por medio de fuerzas navales en tiempo de guerra, del 18 de octubre de ese año. Del Reglamento de La Haya de 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo al IV Convenio de La Haya del mismo año, ya mencionado. Del Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición del uso, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, firmado el 17 de junio de 1925. Y, por último, de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmada el 14 de mayo de 1954.

<sup>16</sup> Con respecto al trabajo del Comité especial nos remitiremos a lo apuntado en la nota 9, *supra*. Y particularmente a la obra editada por Milan Sahovic, *cit.*

víctimas personas inocentes o poblaciones enteras, han conmovido la opinión pública mundial.<sup>17</sup>

Basándose en las experiencias diarias de sus delegados sobre el terreno —recordaremos tan sólo la guerra de Corea, el Congo, el Medio Oriente, Biafra, Angola, Zanzibar, Bangladesh, Vietnam, Laos, Camboya, Líbano— el Comité Internacional de la Cruz Roja ha trabajado constantemente en pro de una aplicación más estricta de las reglas existentes y para conseguir que sean reforzadas por un conjunto de reglas nuevas.

Los esfuerzos realizados en 1956 y 1957 condujeron a la presentación, en el transcurso de la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, de un proyecto de reglas para limitar los riesgos que corre la población civil en tiempo de guerra, sobre todo en caso de una guerra indiscriminada. Este proyecto apenas si tuvo éxito ante los gobiernos.<sup>18</sup>

Sin embargo, desde entonces se ha producido entre la opinión pública mundial y entre los propios gobiernos, cierta modificación de la actitud adoptada precedentemente, lo que llevó al Comité Internacional de la Cruz Roja, a anunciar a los Estados en 1968 que estaba tratando de elaborar nuevos proyectos de reafirmación y de desarrollo del derecho humanitario aplicable en los conflictos armados. Casi simultáneamente, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, reunida en Teherán ese mismo año, se inquietaba, en una resolución importante, por la protección de los derechos humanos en período de conflicto armado.<sup>19</sup>

La XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, que se había llevado a cabo en Viena en 1965, aprobó la Resolución XXVIII acerca de la protección de las poblaciones civiles contra los peligros de la guerra indiscriminada y se pronuncia por la elaboración entre los gobiernos, dentro del marco del desarme general, de un plan de control internacional de la energía atómica que garantizara la prohibición de las

<sup>17</sup> Todas las consideraciones relevantes en torno a esta cuestión fueron tratadas y desarrolladas en el capítulo correspondiente a "Los derechos humanos y las leyes de la guerra", Héctor Cuadra, *La proyección internacional de los derechos humanos*, UNAM, México, 1970, 308 pp.

<sup>18</sup> Para mayores detalles, *cf.* Resolución VIII, de la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 1956.

<sup>19</sup> *Cfr.* Resolución XXIII, "Los derechos humanos en los conflictos armados", Conferencia Internacional de Derechos Humanos, ONU, Teherán mayo de 1968. Y Resoluciones 2444 (XXIII), 2597 (XXIV) 2677 (XXV) y 2675 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las tres primeras sobre el respeto de los derechos humanos en período de conflicto armado y la cuarta sobre los principios fundamentales en torno a la protección de las poblaciones civiles en período de conflicto armado; esta última resolución fue adoptada el 9 de diciembre de 1970.

armas atómicas y el empleo exclusivo de la energía atómica para fines pacíficos.

La XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Estambul en 1969 reconoció la necesidad absoluta de proseguir todos esos trabajos.<sup>20</sup> Pidió al Comité Internacional que preparase, para ese efecto, proposiciones concretas, recurriendo a la ayuda de expertos procedentes de la Cruz Roja, de los gobiernos o de otros medios. Se procedió a una serie de consultas individuales y también reunió en La Haya, en marzo de 1971, a los expertos de la Cruz Roja. A partir de ese momento se genera una serie de reuniones —como la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, del 24 de mayo al 12 de junio de 1971; la reunión de marzo de 1972 en Viena, con expertos de las sociedades nacionales de la Cruz Roja— que se abocan ya al estudio de las propuestas concretas para perfeccionar, complementándolos, los Convenios de Ginebra de 1949. Se realiza además la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Teherán el mes de noviembre de 1973, todo lo cual va a desembocar en la *Conferencia diplomática sobre la reafirmación y desarrollo del derecho internacional humanitario*, que se inicia el 20 de febrero de 1974, convocada por el Consejo Federal Suizo, gobierno del Estado depositario de los Convenios de Ginebra, para proseguir por varias sesiones hasta la inminente aprobación de los proyectos de protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.

El trabajo de actualización se centró en torno a dos proyectos de protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. El primero, relativo a la protección de las Víctimas de los conflictos armados internacionales y el segundo, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.<sup>21</sup>

Era de esperarse que la intención de poner al día los Convenios de Ginebra de 1949 que regulan el problema de los conflictos armados a la luz de la protección de la persona humana, haya generado una polémica de orden político en torno a los fenómenos no considerados en 1949 de las guerras de liberación nacional, de la guerrilla, de las guerras coloniales, de la lucha contra el racismo, etcétera. Lo que polarizó las discusiones hasta un grado extremo.

Se iban a discutir en el fondo la regulación y consideración jurídicas de fenómenos de la sociedad internacional posterior a la segunda

<sup>20</sup> Cfr. "Declaración de Estambul", XXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Estambul, septiembre de 1969.

<sup>21</sup> Cfr. C.I.C.R. *Proyectos de Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, junio de 1973, 49 pp.

guerra mundial y que ha visto el derrumbe de la visión eurocentrista de la historia y de la política para asomarse a uno de los fenómenos más trascendentales del siglo XX, el fenómeno de la descolonización y sus diversas manifestaciones.<sup>22</sup>

Sería muy prolija la explicación de lo acontecido con motivo de las discusiones en torno a los protocolos adicionales propuestos. Lo único que podemos señalar con respecto al proyecto de protocolo adicional I es el enfrentamiento de dos posturas, muy claramente identificadas en torno, una, al tradicional concepto de derecho internacional, que consideraba que sólo los Estados eran los sujetos del derecho internacional y que, por lo tanto, solamente los conflictos entre Estados podían ser considerados como conflictos internacionales y, la otra, según la cual los conflictos entre una potencia colonial y aquellos que en su territorio colonial luchan por la independencia, aunque sin constituir un estado o un gobierno, eran, sin embargo, contrapartes y consiguientemente sujetos de derecho internacional y sus conflictos, conflictos de carácter internacional. Por lo mismo, las guerras de liberación nacional deberían ser específicamente incluidas en el primer artículo del primer protocolo como guerras o conflictos armados internacionales.<sup>23</sup>

La gradual aceptación de esta segunda interpretación por una mayoría de las delegaciones y su camino a convertirse en un principio que alcanzaría el consenso entre 126 delegaciones fue el drama de la Conferencia.

Drama que, por otra parte, no puede ser menor al drama de dos concepciones antagónicas de la sociedad internacional que se traducen, en la realidad del complejo relacional internacional, en las fricciones y tensiones que generan los conflictos armados.<sup>24</sup>

El segundo protocolo adicional propuesto, introduce unas normas mucho más detalladas que las existentes en el artículo 3o., común a todos los Convenios de Ginebra de 1949, sobre las guerras sin carácter

<sup>22</sup> Cfr. S.R.E. *México en la ONU: La descolonización, 1964-1973*, Serie Documental 16, México, 1974, 70 pp.

<sup>23</sup> Cfr., sobre estas discusiones en el seno de la Conferencia Diplomática de Ginebra de 94, Samuel Suckow, "The development of International Humanitarian Law. A case study", *Review of the International Commission of Jurists*, June 1974, Genova, pp. 50 y ss. Y, David P. Forsythe, "The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: Some Observations", *American Journal of International Law*, January 1975, Vol. 69, núm. 1, pp. 77 y ss.

<sup>24</sup> Desde el principio era claro que la gran mayoría de los países africanos, apoyados por algunos países asiáticos, además de los países socialistas, buscarían introducir el concepto de guerra de liberación dentro de la categoría de conflictos internacionales en el protocolo I.

internacional. A partir de allí desarrolla todas sus propuestas complementarias.<sup>25</sup>

Además de la cuestión central de concepción política sobre el ámbito de aplicación del sistema normativo de los Convenios de Ginebra, tan debatida, naturalmente los proyectos de protocolos adicionales se abocan a considerar los diferentes aspectos que cubre el derecho internacional humanitario, para ampliar su alcance, precisar conceptos e introducir nuevas categorías.

El proyecto de protocolo adicional I, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales introduce precisiones en cuanto a los heridos, enfermos y náufragos, su protección general y los transportes sanitarios, inclusive los aéreos, para su ayuda. Aborda los métodos y medios de combate y sobre el estatuto de prisioneros de guerra, propone una nueva categoría.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> El artículo 3o., común a los cuatro Convenios de Ginebra, y que está referido sólo a los conflictos sin carácter internacional, reza así:

“En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surgiese en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá la obligación de aplicar, por lo menos, las disposiciones siguientes:

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 o detención, o por cualquier otra causa, serán, en todas circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinguir alguno de carácter desfavorable basado 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 todo tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

- a) los atentados a la vida y 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 conderas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin juicio previo, hecho por un tribunal normalmente constituido y dotado de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2. Los heridos, los enfermos y los náufragos 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 otro lado, de poner en vigor por vías de acuerdos especiales la totalidad o parte de las demás disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las disposiciones procedentes no producirá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes contendientes.”

<sup>26</sup> Artículo 42 del protocolo adicional I. *Nueva categoría de prisioneros de guerra.*

En cuanto a la población civil, reconsidera la protección general contra los efectos de las hostilidades dictando la norma fundamental y el ámbito de aplicación y detallando los servicios de protección civil, los

1. Además de las personas a las que se refiere el artículo 4 del III Convenio, son prisioneros de guerra los miembros de los movimientos organizados de resistencia que hayan caído en poder del enemigo, con tal que dichos movimientos pertenezcan a una Parte en conflicto, incluso si esta parte es un gobierno o una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora, y con tal que dichos movimientos reúnan las condiciones siguientes:

- a) estar bajo un mando que responda de sus subordinados ante una Parte en conflicto;
- b) distinguirse, en las operaciones militares, de la población civil;
- c) ajustarse, en las operaciones militares, a los Convenios y al Presente Protocolo.

2. La inobservancia de las condiciones mencionadas por parte de miembros aislados del movimiento de resistencia no privará del estatuto de prisionero de guerra a los otros miembros del movimiento. Los miembros del movimiento de resistencia que contravinieren los Convenios y el presente Protocolo gozarán, en caso de diligencias penales, de las garantías judiciales previstas en el III Convenio y conservarán, aunque se les condene, el estatuto de prisioneros de guerra.

#### *Observación*

Si la Conferencia Diplomática decidiera, como es deseo de numerosos gobiernos, mencionar en el presente Protocolo a los miembros de los movimientos de lucha armada por la autodeterminación, una solución sería incluir en este artículo un tercer párrafo redactado así:

3. "En los casos de luchas armadas en que los pueblos ejercen su derecho a disponer de sí mismos, tal como lo garantizan la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los miembros de los movimientos organizados de liberación que reúnan las condiciones aquí mencionadas serán tratados como prisioneros de guerra durante todo el tiempo de su detención."

Para facilidad del lector, transcribimos el art. 4 del III Convenio de Ginebra. Artículo 4

A. Son prisioneros de guerra, por lo que se refiere al presente Convenio, las personas que, perteneciendo a alguna de las siguientes categorías, caigan en poder del enemigo:

1. Miembros de las fuerzas armadas de una Parte contendiente, incluidos los miembros de milicias y cuerpos de voluntarios que formen parte de esas fuerzas armadas.
2. Miembros de otras milicias y miembros de otros cuerpos de voluntarios, incluso los de movimientos de resistencia organizados, pertenecientes a una de las Partes contendientes y que actúen fuera o en el interior de su propio territorio, aunque este territorio se halle ocupado, con tal que esas milicias o cuerpos de voluntarios, incluso los movimientos de resistencia organizados, cumplan las siguientes condiciones:
  - a) estar mandados por una persona que responda de sus subordinados;
  - b) llevar un signo distintivo fijo y susceptible de ser reconocido a distancia;
  - c) llevar las armas a la vista;
  - d) ajustarse, en sus operaciones, a las leyes y costumbres de la guerra.

socorros en favor de la población civil y el trato a las personas en poder de una parte en conflicto, con apartados referentes a refugiados y apátridas, así como a las mujeres y niños.

Referente a la aplicación de los convenios y del propio protocolo I se establecen además de las disposiciones generales del caso, la represión de las infracciones contra los convenios o contra el protocolo y las rela-

3. Miembros de fuerzas armadas regulares que profesen obediencia a un gobierno o una autoridad no reconocidos por la Potencia en cuyo poder caigan.
4. Personas que sigan a las fuerzas armadas sin formar parte integrante de ellas, tales como miembros civiles de las tripulaciones de aviones militares, corresponsales de guerra, proveedores, miembros de unidades de trabajo o de servicios encargados del bienestar de los militares, a condición que hayan recibido permiso de las fuerzas armadas que acompañan, teniendo éstas la obligación de entregarles, a tal efecto, una tarjeta de identidad semejante al modelo adjunto.
5. Miembros de tripulaciones, incluso capitanes, pilotos y grumetes de la marina mercante y las tripulaciones de la aviación civil de las Partes contendientes que no gocen de trato más favorable en virtud de otras prescripciones del derecho internacional.
6. Población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir a las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, siempre que lleve francamente las armas y respete las leyes y costumbres de la guerra.

B. Se beneficiarán igualmente del trato reservado por el presente Convenio a los prisioneros de guerra:

1. Las personas que pertenezcan o hayan pertenecido a las fuerzas armadas del país ocupado, si, por razón de esta pertenencia, la Potencia ocupante, aunque las haya inicialmente liberado mientras las hostilidades se efectuaban fuera del territorio que ocupe considera necesario proceder a su internamiento, especialmente después de una tentativa fracasada de dichas personas para incorporarse a las fuerzas armadas a que pertenezcan que se hallen comprometidas en combate, o cuando hagan caso omiso de la orden que se les dé para su internamiento;
2. Las personas que pertenezcan a una de las categorías enumeradas en el presente artículo, que hayan sido recibidas en sus territorios por Potencias neutrales o no beligerantes, y a quienes éstas tengan la obligación de internar en virtud del derecho internacional, bajo reserva de cualquier trato más favorable que dichas Potencias juzguen oportuno concederles, con excepción de las disposiciones de los artículos 8, 10, 15, 30, quinto párrafo, 58 a 67 incluidos, 92, 126, y de las disposiciones concernientes a la Potencia protectora, cuando entre las Partes contendientes y la Potencia neutral o no beligerante interesada existan relaciones diplomáticas. Cuando existan tales relaciones diplomáticas, las Partes contendientes de quienes dependan dichas personas estarán autorizadas para ejercer, respecto a ellas, las funciones que el presente Convenio señala a las Potencias protectoras, sin perjuicio de las que dichas Partes ejerzan normalmente a tenor de los usos y tratados diplomáticos y consulares.

C. El presente artículo reserva el estatuto del personal facultativo y religioso, tal como queda prescrito por el artículo 33 del presente Convenio.

ciones convencionales a partir de la entrada en vigor del protocolo,<sup>27</sup> así como la materia de las reservas, enmiendas y denuncia.

El proyecto de protocolo I referido tiene como anexo, su reglamento relativo a la identificación y al señalamiento del personal, de las unidades y de los medios de transporte sanitarios, así como del personal, del material y de los medios de transporte de los servicios de protección civil.<sup>28</sup>

El proyecto de protocolo adicional II, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, gira en torno al alcance del artículo 3o., común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, única disposición de los citados convenios aplicable en caso de conflicto armado sin carácter internacional, aunque se pretende que el artículo 3o. común y el Protocolo II coexistan de manera autónoma. En muchos casos, el artículo 3o. común y el protocolo se aplicarán simultáneamente.

El artículo 3o. común, plantea las normas humanitarias esenciales que garantizan un trato humano fundamental a las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional; además de establecer una base legal para que organismos humanitarios imparciales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, puedan ofrecer sus servicios a las partes en conflicto, con objeto de socorrer a las víctimas.

Las prescripciones adicionales del protocolo II se refieren, además del alcance del protocolo, a la reconsideración del problema del trato humano a las personas en poder de las partes en conflicto, a los heridos, enfermos y naufragos, a los métodos y medios de combate (prohibición de males superfluos, de la perfidia, etcétera.)

Se aborda, naturalmente, el asunto de la protección general a la población contra los efectos de las hostilidades, la prohibición de los despla-

<sup>27</sup> Artículo 84 del Protocolo I. *Relaciones convencionales a partir de la entrada en vigor del presente protocolo.*

1. Cuando las partes en los convenios sean también partes en el presente protocolo, los convenios se aplicarán tal como quedan completados por el presente protocolo.

2. Si una de las partes en conflicto no está obligada por el presente protocolo, las demás partes en conflicto seguirán no obstante estando obligados por él en sus relaciones recíprocas. También quedarán obligadas por el presente protocolo en sus relaciones con dicha parte si ésta acepta y aplica sus disposiciones.

#### *Comentario*

Este artículo se refiere a la nueva situación convencional que creará la entrada en vigor del protocolo. Se encontrarán dos categorías de Partes en los Convenios: a) las partes en los convenios solamente y b) las partes a la vez en los convenios y en el presente protocolo adicional.

<sup>28</sup> Cfr. C. I. C. R., *Proyectos de Protocolos adicionales a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, junio de 1973, p. 29 y ss.

zamientos forzados, los servicios de protección civil, el trato privilegiado en favor de los niños.

En materia de socorros, lo relativo a las acciones de socorro, el registro e información correspondiente a la participación de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y otras sociedades de socorro son considerados. También, el título final del protocolo II contempla su propio régimen de firma, ratificación o adhesión, entrada en vigor, enmiendas, notificaciones y registro respectivos, todo ello en concordancia con las disposiciones de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados.

Es inútil adentrarnos en más detalles de este proceso de actualización de los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra, en virtud de no haberse realizado aún todo el necesario trabajo diplomático acerca de los protocolos respectivos por los Estados participantes en la Conferencia Diplomática reseñada. A partir de la aprobación definitiva, se impondrá un estudio sistemático de las nuevas normas adoptadas por el derecho internacional humanitario. En esta ocasión, se trataba simplemente de una referencia general al proceso mismo de actualización de los Convenios de Ginebra, por la importancia que esto reviste para el temá aquí tratado.

##### 5. *Consideraciones finales.*

El siglo actual, escenario de los más devastadores conflictos armados generalizados en toda la historia y de muchos otros conflictos regionales más, ha visto a la par la creación y desarrollo de complejas instituciones internacionales que han generado un cuerpo de normas internacionales altamente sofisticado. Por lo mismo, la comunidad internacional ha adoptado un nuevo papel y mayores responsabilidades en la tarea de aliviar los sufrimientos humanos de toda índole, y en particular en periodo de guerra. Con ese fin, se han adoptado una serie de instrumentos jurídicos internacionales, cuyo ejemplo lo constituyen los Convenios de Ginebra y, en otro nivel, el preventivo, el Tratado de Tlatelolco.

Se ha hecho igualmente evidente la necesidad de proteger a la población civil contra los sufrimientos inflingidos por la guerra indiscriminada que las nuevas armas de destrucción masiva representan. El desarme gradual y generalizado constituye en este contexto un clamor universal, ya que el completo y general, por lo pronto, es realistamente imposible.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares fue elaborado por la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas en base a un acuerdo previo de los Estados Unidos y de la URSS. Fue abierto a la firma bajo los auspicios de la

Tenemos así sistemas de normas internacionales de protección (Convenios de Ginebra), de no proliferación (TNP), de prohibición (Tratado sobre limitación de las pruebas nucleares subterráneas de 1974) y de prevención (Tratado de Tlatelolco) de los efectos, de las armas de la guerra y del recurso al hecho bélico como instrumento de la política internacional.

Ojalá fuese la última vez —porque se tornase innecesario— que escribiéramos sobre el derecho internacional humanitario, referido a situaciones de conflicto armado, de guerra, de hechos bélicos y sólo nos ocupáramos, en el futuro, de escribir sobre los derechos humanos que están destinados a aplicarse en situaciones atinentes al derecho de la paz. Estaríamos demostrando así que Raymond Aron, en su obra ya clásica *Paz y guerra entre las naciones*, se había equivocado.

HÉCTOR CUADRA

*del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM.*

Asamblea General en 1968, en una resolución aprobada por 95 votos contra 4 y 21 abstenciones. En un texto basado en la convicción de que la proliferación de armas nucleares, es decir, su difusión a nuevos Estados, aumenta gravemente el peligro de la guerra nuclear.

Dicho tratado, conocido por sus siglas como T. N. P., podría llegar a constituir un aporte significativo al desarme y a la paz, a condición —lo que no es aún el caso— de que todos los Estados poseedores de armas nucleares, o que pueden serlo, fueran partes en él.