

APLICACION DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL CONFLICTO DE BOSNIA-HERZEGOVINA

José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto
Doctor en Derecho
Auditor Presidente de Tribunal Militar Central
Director del CEDIN

SUMARIO

PÓRTICO. I. EL CONFLICTO ARMADO DE BOSNIA-HERZEGOVINA ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL: A. INTRODUCCIÓN; B. APLICACIÓN DEL DERECHO DE LOS CONFLICTOS ARMADOS.—II. LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLES A LOS CONFLICTOS ARMADOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL.—III. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL: A. LOS SISTEMAS DE PREVENCIÓN; 1. SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE ÍNDOLE JURÍDICA; 2. SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE CARÁCTER TÁCTICO. B. LOS SISTEMAS DE CORRECCIÓN; 1. MEDIDAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA; 2. ACCIONES DE PROTECCIÓN DIRECTA; 3. ACCIONES DE APOYO A LA POBLACIÓN CIVIL.—IV. EL SISTEMA DE EFICACIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. V. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ACCIONES HUMANITARIAS: A. CONSIDERACIONES GENERALES; B. EL POLEMICO DERECHO-DEBER DE INERENCIA HUMANITARIA; C. INERENCIA, INTERVENCIÓN Y ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL CONFLICTO DE LA EX-YUGOSLAVIA.

PÓRTICO

El principio básico de todo el Derecho Internacional Humanitario se puede formular así: la conducción de las hostilidades no es incompatible con el respeto a la persona humana. De modo que las normas del Derecho de los conflictos armados constituyen un delicado equilibrio entre el principio humanitario (es decir, lo que se hace por humanidad, sensibilidad o compasión de las desgracias de nuestros semejantes; en definitiva por caridad) y el principio de necesidad militar. El realismo y la modestia presiden sus normas, elaboradas por consenso entre los militares que conducen la guerra y los hombres de leyes, lejos de todo voluntarismo humanitario, de cualquier sentimiento subjetivo no articulable normativamente o de un maximalismo desconocedor de la realidad de los conflictos.

Las dificultades con que se logran resultados tangibles en la protección de las víctimas de los conflictos o incluso los fracasos, no constituyen argumentos insuperables contra el desarrollo del Derecho Humanitario, siempre acosado por dos sofismas. De un lado, la idea de que es mejor impedir la guerra que reglamentarla. ¿Quién podría negarlo? Pero desgraciadamente la comunidad internacional no ha logrado hasta ahora impedir las guerras. De otro, la constancia de que las normas del Derecho Internacional Humanitario son violadas sistemáticamente en los conflictos armados, sin aludir a los millones de víctimas que han podido beneficiarse de su protección.

Dentro de la acción humanitaria, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha caracterizado por su independencia (frente a la radicalización ideológica), imparcialidad (sin discriminación entre el amigo o enemigo) y neutralidad (para conservar la confianza de todos), sabedor de que la difusión de las normas humanitarias es el mejor alegato contra la guerra. Digámoslo con palabras de Javier Sánchez del Río: «Nos hemos esforzado por enseñar las normas que penosa y lentamente hemos llegado a producir. Debemos incidir una y otra vez en la misma idea: cumplamos al menos esos mínimos preciosos que constituyen el Derecho Internacional Humanitario... Pero habrá que hacer más, algo más. Quizá sea el momento de pedir a gritos la paz, oportuna e inoportunamente, y tratar de conseguir que todos los pueblos se unan frente a quienes "inventan" la guerra».

I. EL CONFLICTO ARMADO DE BOSNIA-HERZEGOVINA ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

A. *Introducción*

Antes de examinar los problemas que plantea la aplicación —o, si se quiere, la falta de aplicación o desconocimiento— de las normas del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto armado de Bosnia-Herzegovina, es preciso presentar toda la complejidad del conflicto en la ex-Yugoslavia ante el Derecho Internacional. Pues, como afirma A. Mangas Martín (1), en su inicio —Eslovenia y Croacia (1991)— fue un conflicto armado interno, aunque ya fueran de aplicación los cuatro Convenios de

(1) A. MANGAS MARTÍN, «Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: De la sociedad de las naciones a la Organización de las Naciones Unidas», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 8, 1992, pp. 40 y 41.

Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I de 1977, por acuerdo de las partes en conflicto, que hicieron uso del artículo 3 común a los citados Convenios que permite la aplicación de normas que otorguen mayor protección a las víctimas de un conflicto armado interno. Las primeras Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también se mueven dentro de la calificación del conflicto como interno y hace fortuna en la prensa la denominación de «guerra civil en Yugoslavia». Pero muy pronto (1992) el reconocimiento internacional —particularmente por Estados que hoy forman parte de la Unión Europea— de la independencia de Eslovenia y Croacia y el ingreso en las Naciones Unidas, como Estados soberanos, de territorios que formaban parte de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia supuso la desintegración de este Estado Federal en el mes de diciembre de 1991. Serbia y Montenegro se unen en abril de 1992 para crear la llamada República Federal de Yugoslavia y en esta misma fecha, Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina ya habían sido reconocidas como Estados independientes por los Estados Unidos de América y los miembros de la Unión Europea, habiendo ingresado en las Naciones Unidas.

Al comienzo del año 1992, Eslovenia era independiente y se encontraba en paz, Croacia era independiente pero persistía el conflicto armado con Serbia por los territorios ocupados (Eslavonia, Krajna), garantizando un precario alto el fuego por las United Nations Protection Forces (UNPROFOR) que —por acuerdo del Consejo de Seguridad— separaban a los combatientes y, finalmente, se producía un conflicto armado interno entre la población musulmana, serbia y croata en Bosnia-Herzegovina con un importante componente internacional.

Según «The Military Balance 1993-1994» del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, se podían identificar hasta seis ejércitos en los conflictos de la ex-Yugoslavia: 1) Ejército de Bosnia (musulmanes), 2) Ejército de la llamada «República Serbia de Bosnia», 3) Ejército de la denominada «República Serbia de Krajna» (en Croacia), 4) Ejército de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), 5) Ejército croata de Bosnia (de la llamada «República Croata de Herceg-Bosna»), y 6) Ejército de Croacia.

Por otra parte, es importante destacar —por lo que se refiere a la actuación de las Naciones Unidas en la ex-Yugoslavia— que coexisten cuatro tipos de acciones y, como afirma Juste Ruiz (2), se han empleado

(2) J. JUSTE RUIZ, «Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 8, cit., pp. 29 y 30.

simultáneamente las medidas coercitivas establecidas en el Capítulo VII de la Carta y el desarrollo de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Y así, en primer lugar, por Resoluciones 713 (25 de septiembre de 1991) y 724 (de 15 de diciembre de 1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otras, se adoptaron medidas coercitivas de carácter económico de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta (art. 41), consistentes en un embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares en Yugoslavia. En segundo término, el propio Consejo de Seguridad puso en marcha una Operación para el Mantenimiento de la Paz (UNPROFOR I) durante el conflicto entre Serbia y Croacia, que después se amplió (UNPROFOR II) al conflicto de Bosnia-Herzegovina, según Resoluciones 743, 758 y 764. La intervención o injerencia humanitaria es la tercera de las actuaciones de las Naciones Unidas que se concreta en las Resoluciones (también del Consejo de Seguridad), 770 (de 13 de agosto de 1992) y 771 (de la misma fecha), donde se constata que la situación de Bosnia-Herzegovina constituye una amenaza para la paz, por lo que —de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta («Acción coercitiva») — se autoriza a los Estados para tomar todas las medidas necesarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias de asistencia humanitaria de Sarajevo y demás partes de Bosnia-Herzegovina en que sea necesaria. Finalmente, el Consejo de Seguridad —después de constatar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto y deplorar las transgresiones graves de los Convenios de Ginebra— acordó establecer (actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta) un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia desde 1991, por entender que la situación de violaciones generalizadas constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Acuerdo adoptado en las Resoluciones 808 (de 22 de febrero de 1993) y 827 (25 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad.

Asimismo por Resolución 824 (de 6 de mayo de 1993) el mismo Consejo, que había establecido una zona de prohibición de vuelo en Bosnia-Herzegovina, determinó unas «zonas de seguridad» en torno a las ciudades de Sarajevo, Srebrenica, Zepa, Goradze, Bihac y Tuzla, cuyo desconocimiento por los combatientes (bombardeo por la artillería serbia en Sarajevo y ataque indiscriminado a Goradze) agrava periódicamente el conflicto y compromete los diversos planes de paz propuestos a las partes para alcanzar el fin de las hostilidades. Para A. Mangas

Martín (3) el conflicto de Bosnia-Herzegovina, aún a pesar del reconocimiento internacional de Bosnia, es un conflicto aparentemente interno: un enfrentamiento entre las comunidades étnicas en el interior de Bosnia, aunque con elementos claros de internacionalización por el apoyo de Croacia y Serbia a sus respectivos grupos étnicos. Añadiendo que nadie discute que la guerra de Bosnia es un conflicto armado internacional disfrazado de guerra civil. Y, en efecto, nada es menos apropiado que calificarlo como conflicto armado interno, pues la intervención de Serbia y Croacia, sus reivindicaciones territoriales, la presencia de los mencionados seis ejércitos en las hostilidades, la pretensión de las partes adversas de convertirse en Estados soberanos en una futura desmembración de Bosnia-Herzegovina, han llevado a la aplicación —según múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas— del Derecho Internacional Humanitario correspondiente a los conflictos armados internacionales.

B. *Aplicación del Derecho de los conflictos armados*

La evolución histórica de lo que hoy se denomina Derecho de los Conflictos Armados merece un intento clarificador, necesario ante la complejidad del conflicto de la ex-Yugoslavia, con el fin de distinguir lo que pertenece al *ius ad bellum* y lo que corresponde al *ius in bello*. Podemos sintetizar la mencionada evolución histórica a través del examen de tres procesos diferentes, aunque no falten interrelaciones entre ellos e incluso aproximaciones a través de un renovado protagonismo de las Naciones Unidas.

El primer proceso histórico se concreta en la regulación internacional del uso de la fuerza por los Estados (control de la guerra), a través de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales (con las excepciones del derecho inmanente de legítima defensa o del sistema de seguridad colectiva establecido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas), el desarme o control de armamentos y la represión de la guerra misma (como crimen contra la paz) o de los crímenes de guerra. Es un proceso relativamente reciente que culmina en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, donde el tradicional *ius ad bellum* se

(3) A. MANGAS MARTÍN, *Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial...*, cit., p. 41.

convierte en un *ius contra bellum*. Su máximo garante es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que puede acordar las medidas establecidas en el Capítulo VII de la Carta en caso de amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales.

Por el contrario, el Derecho de la Guerra o *ius in bello*, que regula los medios o modos de conducción de las hostilidades y recibe la denominación de Derecho de La Haya, es tan antiguo como la propia guerra y a este origen consuetudinario se refieren los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 que constituyen —todavía— el núcleo de sus normas.

En tercer lugar, el Derecho Internacional Humanitario o Derecho de Ginebra va dirigido a la protección de las víctimas de los conflictos armados, es decir, a la protección de los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y, por extensión, bienes culturales. Nace con el Convenio de Ginebra de 1864 y, en la actualidad, se concreta en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en el Convenio de La Haya de 1954, sobre bienes culturales y en los dos Protocolos de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra. Suiza es el país depositario de los Convenios, en cuya aplicación destacan las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

II. LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO APLICABLES A LOS CONFLICTOS ARMADOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL

A partir de la Resolución 2.444 (1968) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el respeto de los Derechos Humanos en los conflictos armados, se produce una convergencia entre el Derecho de la Guerra (regulación de los medios y modos de hostilizar) y el Derecho Internacional Humanitario (protección de las víctimas de los conflictos armados), puesto que se cae en la cuenta que, para proteger con mayor eficacia a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y bienes culturales, es preciso limitar el uso de la fuerza estableciendo reglas sobre la conducción de las hostilidades. El mejor ejemplo de la aproximación entre estas dos partes del Derecho de los Conflictos Armados es la Sección I (Protección general contra los efectos de las hostilidades) del Título IV (Población civil) del Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra.

Al propio tiempo se afirma uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario —que lo distingue claramente

del *ius ad bellum*— consistente en garantizar su vigencia en cualquier tipo de conflicto armado, con independencia de su causa lícita o ilícita, pues se protege —en definitiva— a la persona humana en todas las circunstancias.

Y tal principio nos lleva a relativizar la distinción entre los conflictos armados internos y los de carácter internacional, meta no alcanzada todavía por las normas del Derecho Internacional Humanitario, pues los Protocolos de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra distinguen entre estos dos tipos de conflicto armado, otorgando a las víctimas de los internos una protección sensiblemente inferior. Si pensamos en que la condición de las víctimas (y, en definitiva, de la persona humana) es idéntica en toda clase de conflictos, podemos concluir en lo injustificado de tal discriminación, que incide en la inmensa mayoría de las guerras actuales (90 por 100), que pueden ser calificadas como conflictos armados internos. Un paso adelante ha sido, ciertamente, la calificación como conflictos internacionales de determinados conflictos no interestatales como aquellos en los que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (art. 1.4 del Protocolo I de 1977).

Pero en los restantes conflictos armados no interestatales o conflictos internos, la protección de las víctimas, particularmente de la población civil, queda reducida a la aplicación del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y, en el caso de los conflictos armados o guerra civil generalizados, a las normas del Protocolo II de 8 de junio de 1977 (protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional).

En el conflicto de la ex-Yugoslavia se han aplicado (y desconocido en la práctica) desde el principio las normas propias de los conflictos armados con carácter internacional. Al comienzo, por acuerdo entre las partes adversas que, conforme al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, «harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio». Es decir, de los Convenios de Ginebra de 1977, relativos a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y población civil. Pero es que, además e incluso concretándonos al conflicto de Bosnia-Herzegovina, es evidente que se trata de un conflicto armado internacional perfectamente

encuadrable en el ámbito de aplicación (art. 1.4) del Protocolo I de 1977, aún cuando *de facto* pudiera hablarse de una contienda civil o interna.

Así pues, en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, la protección de las víctimas que arbitra el Derecho Internacional Humanitario es la propia de los conflictos armados con carácter internacional y supone la aplicación de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de su Protocolo Adicional I. A estas normas nos referiremos a continuación, no sin antes hacer mención a los principios característicos del Derecho de los conflictos armados, con particular atención a las que protegen a la población civil, víctima «preferente» de las guerras modernas (máxime si se trata de conflictos armados que *de facto* son internos).

III. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

Así como la protección de las restantes víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra) se basa en una larga tradición humanitaria —que se concreta en los «usos y costumbres de la guerra»— es relativamente moderna la elaboración de normas dirigidas al amparo de las personas civiles. Como escribió J. Pictet (4), durante siglos las personas civiles quedaban abandonadas al beneplácito de los vencedores que, cuando les perdonaban la vida, los sometían a trabajos forzados, despojaban de sus bienes y desconocían sus derechos más elementales. Exterminio, esclavitud y saqueo eran las consecuencias habituales de la guerra, sin que se hiciera distinción entre combatientes y no combatientes. Significó un importante paso adelante la idea de la beligerancia, proclamada por Baltasar de Ayala en el siglo xvi. Ahora bien, la población civil en la guerra clásica —salvo los casos de asedio— no sufría tanto las consecuencias directas de las hostilidades, de las batallas, como de la derrota y de la ocupación.

En los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 no se arbitró una protección de las personas civiles, salvo el caso de ocupación, resultando insuficientes las normas como se demostró en la primera y segunda guerras mundiales. El empleo de medios de destrucción masiva, la utilización de los bombardeos aéreos indiscriminados y la teoría de la guerra total con la afirmación de que la moral de la población civil constituía objetivo de

(4) J. PICTET, *Desarrollo y principios del Derecho Internacional Humanitario*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1986, pp. 61 y 62.

guerra, cambió radicalmente la vulnerabilidad de las personas civiles en caso de conflicto armado. En efecto, las víctimas civiles de la guerra fueron el 14 por 100 en la Primera Guerra Mundial, el 67 por 100 en la Segunda Guerra Mundial y, desde hace años, constituyen el 90 por 100 de la totalidad de las personas afectadas por los conflictos armados.

Como consecuencia de los graves atentados contra la población civil (bombardeo de ciudades indefensas, campos de exterminio, toma de rehenes, deportaciones en masa, experimentos médicos) perpetrados durante la última contienda mundial, se elaboró el IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de conflicto armado.

Este IV Convenio —cuyo precedente fue el Proyecto de Tokio de 1934, que se intentó en vano aplicar en la Segunda Guerra Mundial— nació ya incompleto y pronto se reveló insuficiente para responder a las circunstancias de los conflictos no convencionales de la postguerra (guerra de guerrillas) y para evitar las consecuencias de los nuevos medios (armas) y métodos de guerra contemporáneos.

Un hito importante en la historia de la protección de la población civil fue la aprobación en 1968, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Resolución 2.444 donde, después de afirmar el principio de limitación de medios, estableció: *a)* Que está prohibido lanzar ataques contra la población civil en cuanto tal; y *b)* Que es preciso hacer distinción en todo tiempo entre las personas que toman parte en las hostilidades y los miembros de la población civil, a fin de que éstos sean respetados en la medida de lo posible (principio de distinción).

Esta revolución culmina con los dos Protocolos de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, porque —como ha escrito Sánchez del Río Sierra (5)— su finalidad ha sido, con exclusión de otra, la de aumentar en toda la medida de lo posible la protección de la población civil.

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977 constituyen así un completo sistema normativo dirigido a la protección de las personas civiles en caso de conflicto armado. De tal forma que pudo escribirse que no faltan normas sino la voluntad de cumplirlas.

(5) F. J. SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, *La protección de la población civil*, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española: Temas del Curso de Derecho de los Conflictos Armados. Del mismo autor, «La ratificación por España de los Protocolos del 8 de junio de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949», en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 54 (julio-diciembre de 1989), Tomo I, p. 20.

Es clásica en materia de protección a la población civil (6) la distinción entre los sistemas de prevención (dirigidos a disminuir el número de las víctimas o por lo menos a evitar su progresivo aumento) y los sistemas de corrección (encaminados a disminuir los daños ya causados). Entre los primeros existen sistemas de prevención de índole jurídica y otros de carácter táctico. Y entre los segundos, se establecen medidas correctoras de protección jurídica, acciones de protección directa y acciones de apoyo a la población civil.

A. *Los sistemas de prevención*

1. *Sistemas de prevención de índole jurídica*

Se trata del establecimiento de medidas de carácter jurídico o más gráficamente de la determinación de zonas geográficas donde las víctimas de los conflictos pueden encontrar protección de las acciones hostiles. Son: las zonas sanitarias y de seguridad, las zonas neutralizadas, las localidades no defendidas y las zonas desmilitarizadas. La evolución de estas zonas o localidades ha seguido un desarrollo extensivo desde los preceptos del IV Convenio de Ginebra de 1949 (arts. 14 y 15: zonas sanitarias y de seguridad, zonas neutralizadas), donde se protege sólo a concretos grupos muy vulnerables de la población civil y a través de trámites complejos, hasta las normas del Protocolo I Adicional de 1977 (arts. 59 y 60: localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas), cuya protección se extiende a toda la población civil y se simplifican al máximo los trámites para su declaración. Hay que añadir que la enumeración de las expresadas zonas o localidades no constituye un *numerus clausus*, puesto que es posible el establecimiento de otras zonas por acuerdo entre las partes adversas para adaptarse a la realidad de las acciones hostiles. Así, en la llamada guerra de las Malvinas se creó la «Red Cros Box» consistente en un espacio marítimo exento de ataques para permitir la actuación de los buques hospitales en un conflicto esencialmente aéreo-naval. Y también resultan atípicas las denominadas «zonas seguras» (Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze, Bihac y Srebrenica) establecidas por las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, no encuadrables en el D. I. Humanitario.

(6) F. J. SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, *La protección de la población civil*, cit.

a) Las zonas y localidades de seguridad

Estas zonas o localidades (en sus tres tipos: zonas y localidades sanitarias, zonas y localidades de seguridad, y zonas y localidades sanitarias y de seguridad) se organizan tanto en territorio propio como ocupado —pero siempre fuera de la región donde tienen lugar los combates (es decir, fuera del teatro de la guerra)— para dar protección a los heridos y enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños menores de quince años, las mujeres encintas y las madres de niños menores de siete años. Pueden crearse unilateralmente o mediante acuerdo con la parte adversa (que las dota de protección plena) y tienen como finalidad poner a sus beneficiarios (las capas más vulnerables de la población civil) al abrigo de las operaciones bélicas y proporcionarles medios (víveres, alojamiento, medicinas, ropas) para su supervivencia.

b) Las zonas neutralizadas

A diferencia de las anteriores, las zonas neutralizadas se establecen por acuerdo expreso entre las partes en conflicto y, precisamente, en el lugar donde se desarrolla el combate (zona de contacto o de combate). Tratan de ofrecer amparo de las hostilidades a los heridos, enfermos (combatientes o no combatientes) y a la población civil, siempre que no participen en la lucha armada y no ejecuten ningún trabajo de carácter militar. Al encontrarse próximas a la zona de contacto es preciso el acuerdo expreso y directo entre las autoridades militares del lugar donde se desarrollen los combates o el acuerdo de las partes adversas obtenido indirectamente a través de la vía diplomática, mediante la intervención mediadora de un Estado neutral, la potencia protectora o un organismo humanitario y neutral (Comité Internacional de la Cruz Roja). Su duración es limitada, pues su finalidad es transitoria y relacionada con la duración de los combates en la zona de contacto.

c) Localidades no defendidas

Denominadas antes «ciudades abiertas», ya fueron reguladas en el artículo 25 del Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre de La Haya (1899 y 1907) y en el artículo 1 del IX Convenio de

La Haya de 1907 (Guerra Marítima). La regulación actual del artículo 59 del Protocolo I Adicional de 1977 sólo exige una declaración unilateral para su creación, siempre que se trate de una localidad «no defendida», lo que implica:

- La evacuación de todos los combatientes (salvo las fuerzas de policía necesarias), armas y material móvil.
- La inactividad de las instalaciones militares fijas.
- La omisión de todo acto de hostilidad por parte de las autoridades o de la población civil.
- La ausencia de toda actividad dirigida a soportar el esfuerzo bélico.

La declaración unilateral debe ser notificada a la parte adversa, tiene duración indefinida y se ha de referir a una ciudad o localidad que se encuentre en la zona de operaciones (zona de combate o retaguardia). En esta localidad no defendida encuentran protección todos los miembros de la población civil.

d) Las zonas desmilitarizadas

El artículo 60 del Protocolo Adicional I de 1977 las autoriza, mediante acuerdo expreso (pero exento de formalidades) entre las partes adversas, en regiones de gran extensión superficial donde pueden encontrar refugio los miembros de la población civil lejos de los frentes de combate (zona del interior). Del mismo modo que las localidades no defendidas, las zonas desmilitarizadas deben reunir las siguientes condiciones:

- *Evacuación de todos los combatientes, armas y material militar móvil.*
- *Inactividad de las instalaciones militares fijas.*
- *Ausencia de actos de hostilidad por parte de las autoridades o miembros de la población civil.*
- *Omisión de toda actividad que pueda contribuir al esfuerzo militar.*

La duración de la zona desmilitarizada es indefinida y puede existir mientras se desarrollen las acciones hostiles, siendo sus beneficiarios tanto los miembros de la población civil que se alojen en la zona como los combatientes fuera de combate (heridos o enfermos).

2. Sistemas de prevención de carácter táctico

Van dirigidos a quienes tienen la responsabilidad de la conducción de las operaciones bélicas y son la gran aportación del Protocolo Adicional I de 1977 a la protección de la población civil, sintetizando medidas del Derecho de la Guerra y del Derecho Internacional Humanitario.

a) El principio de distinción

Existe obligación de respetar una doble distinción: entre la población civil y los combatientes, y entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares (art. 48 del Protocolo I).

Los ataques, por tanto, sólo podrán dirigirse contra los objetivos militares y éstos son de dos clases:

1.º Los miembros de las Fuerzas Armadas que reúnan la condición de combatientes conforme al artículo 43.1 del Protocolo Adicional I, excluyendo a los miembros de los servicios sanitarios y religiosos, y a los combatientes rendidos o fuera de combate.

2.º Ciertos bienes que el artículo 52.2 del Protocolo Adicional I define como aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida y, añadimos por nuestra cuenta, proporcionada.

No son, por tanto, objetivos militares las personas civiles (que, naturalmente, se abstengan de realizar actos de hostilidad) y los bienes civiles, definidos negativamente como aquellos que no son objetivos militares.

b) Precauciones en el ataque. Previsiones generales

Con objeto de facilitar la protección establecida en las normas de Derecho Internacional Humanitario, existe el deber de señalar adecuadamente los lugares donde las víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, personas civiles o bienes culturales) encuentran resguardo de las acciones bélicas.

También se impone el deber de proceder a la evacuación total o parcial de una región ocupada, si así lo exige la seguridad de la población o

imperiosas necesidades militares, sin que pueda retenerse a las personas en regiones singularmente expuestas a los peligros de la guerra.

Hasta donde sea factible, las partes en el conflicto se esforzarán por alejar de la proximidad de los objetivos militares a la población civil y a los bienes de carácter civil, así como a evitar que se sitúen objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas (art. 58 del Protocolo Adicional I).

Por su parte, el artículo 51.7 del mismo Protocolo I establece que la presencia de la población civil no podrá ser utilizada para poner ciertos puntos o zonas a cubierto de operaciones militares y, especialmente, de ataques.

c) El principio de proporcionalidad

El artículo 57 del Protocolo I establece el principio de proporcionalidad que supone —según J. L. Fernández Flores (7)— un cálculo de relación entre la ventaja militar que se puede obtener y los efectos perjudiciales que se pueden producir para la población y los bienes civiles. Advierte Sánchez del Río Sierra (8) que no se trata de una regla absoluta sino relativa del Derecho Internacional Humanitario, pero su contenido es igualmente obligatorio para las partes en el conflicto.

Con Fernández Flores (9) resumimos las «precauciones antes de lanzar un ataque» establecidas en el artículo 57 del Protocolo Adicional I de 1977: 1.º Todas las operaciones militares habrán de realizarse con el cuidado de preservar a la población y a los bienes civiles, tomando las precauciones razonables. 2.º Los que preparen un ataque habrán de verificar que los objetivos propuestos son tales, elegir los medios y métodos que menos daños causen a la población y bienes civiles, así como abstenerse de lanzar el ataque, suspenderlo o anularlo cuando el objetivo no sea militar o cuando se prevea que causará en la población y bienes civiles daños excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, dando aviso a la población civil si fuere posible. 3.º Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares con ventaja militar equivalente, se

(7) J. L. FERNÁNDEZ FLORES, *Los objetivos militares*, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, cit.

(8) F. J. SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, *La protección de la población civil*, cit.

(9) J. L. FERNÁNDEZ FLORES, *Los objetivos militares*, cit.

optará por el que presente menos peligro para la población y bienes civiles.

Además el citado Protocolo Adicional I prohíbe especialmente:

a) El ataque contra bienes culturales y lugares de culto (art. 53 y Convenio de La Haya de 1954). b) Utilizar el hambre como método de guerra (art. 54), prohibiendo el ataque contra los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. c) Los medios o métodos de hacer la guerra concebidos para causar o de los que quepa preveer que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural (art. 55); d) El ataque contra las presas, diques o centrales nucleares, salvo que se utilicen en apoyo directo de las operaciones militares (art. 56). e) La utilización de métodos terroristas, pues como afirma Hans-Peter Gasser (10) en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, el terrorismo y los actos terroristas están prohibidos en toda circunstancia, terminantemente y sin excepción. Concluyendo que las autoridades de las partes contendientes y todos los Estados partes en los instrumentos de Derecho humanitario, tienen la obligación de proceder contra todo supuesto infractor de la prohibición del terrorismo, tanto en los conflictos armados interestatales, guerras de liberación nacional o contra el ocupante extranjero, como en los conflictos internos.

d) La reglamentación internacional sobre medios de hostilizar

Estudia Arrassen (11) entre los criterios humanitarios tradicionales la prohibición de causar «males superfluos» o «sufrimientos innecesarios», que fundamenta en una larga serie de textos normativos:

- a) La Declaración de San Petersburgo de 1868.
- b) El Proyecto de Bruselas de 1874 (art. 13.e).
- c) El Manual de Oxford de 1880 (art. 9.a).
- d) El II Convenio de La Haya de 1899 (art. 23.e).
- e) El IV Convenio de La Haya de 1907 (art. 23.e). Reglamento de las leyes y costumbres de la guerra terrestre.
- f) El Manual de Oxford de 1913.

(10) H.-P. GASSER, «Prohibición de los actos de terrorismo en el Derecho Internacional Humanitario», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 76 (julio-agosto 1986), p. 221.

(11) M. ARRASSEN, *Conduite des hostilités, Droit des conflits armés et désarmement*, Bruylant, Bruselas, 1986.

g) El Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (art. 35.2).

h) La Convención sobre prohibiciones y restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980, con sus Protocolos I, II y III.

El mismo autor propone tres ejemplos bien expresivos: las balas explosivas (Declaración de San Petersburgo de 1868), las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899) y los fragmentos no localizables por rayos X en el cuerpo humano.

Para Arrassen el criterio de la «no discriminación», segundo principio tradicional, se fundamenta en los siguientes textos:

a) Declaración de San Petersburgo de 1868.

b) Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la guerra terrestre, anexo al Convenio II de La Haya de 1899.

c) Reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la guerra terrestre, anexo al Convenio IV de La Haya de 1907.

d) Convenio de La Haya de 14 de mayo de 1954, para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

e) Protocolo I de Ginebra de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (arts. 48 y 51.4).

Como ejemplos señala el autor la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907), las armas de acción retardada, como minas, trampas u otros dispositivos regulados por el Protocolo II de la Convención de 10 de octubre de 1980 y las armas incendiarias (Protocolo III de la misma convención). Se trata, pues, de prohibiciones generales —propias del Derecho de los conflictos armados— que no son obstáculo para la vigencia de las prohibiciones específicas, bien comunes a toda acción bélica o peculiares de cualquier guerra. Así, siguiendo de nuevo a Arrasen, se ha elaborado la siguiente relación:

1. Armas con reglamentación específica

1.1. Armas convencionales

a) proyectiles explosivos (Declaración de San Petersburgo de 1868 y Declaración Segunda de La Haya de 1899).

b) proyectiles y explosivos lanzados desde globos (Declaración XIV de La Haya de 1907).

c) proyectiles que tienen por único objeto la difusión de gases asfixiantes o deletéreos (Declaración Tercera de La Haya de 1899).

d) balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899).

e) veneno o armas envenenadas (art. 23.a del Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de La Haya 1899/1907).

f) minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907).

g) minas, trampas y otros dispositivos (Protocolo II de la Convención de 1980).

h) fragmentos no localizables en el cuerpo humano por rayos X (Protocolo I de la Convención de 1980).

i) armas incendiarias (Protocolo III de la Convención de 1980).

1.2. *Armas no convencionales*

a) armas químicas, gases asfixiantes, tóxicos y similares y medios bacteriológicos (Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925).

b) armas bioquímicas, bacteriológicas, biológicas y tóxicas (Convención de 10 de abril de 1972).

c) técnicas de modificación ambiental (Convención de 10 de octubre de 1976).

2. **Armas sin reglamentación específica**

2.1. *Armas convencionales*

a) armas de pequeño calibre (Resolución de la ONU de 1979).

b) armas de fragmentación.

c) armas de efecto expansivo.

2.2. *Armas no convencionales*

a) armas radiológicas (desechos nucleares).

b) armas nucleares.

Respecto de estas prohibiciones de armas ha de hacerse la precisión de que sólo en alguna de ellas la proscripción es absoluta —al no cumplir en sí misma los requisitos generales del derecho de los conflictos armados (arma que produce males superfluos o sufrimientos innecesarios)— y en otras se prohíbe su uso en determinadas circunstancias que la hacen indiscriminada. La prohibición se plasma cuando se trata de armas cuyo uso normal es indiscriminado y, fuera de esta utilización, carecen de relevancia militar, dadas sus características técnicas. Naturalmente, estas matizaciones no significan que deje de prohibirse también el uso indiscriminado de cualquier arma no afectada por las aludidas proscripciones. Es de señalar la preocupación actual del CICR sobre el uso de las minas terrestres y el arma láser.

EL CRITERIO ECOLOGICO

Al lado de las prohibiciones clásicas de causar males superfluos, sufrimientos innecesarios o daños indiscriminados, se establece hoy un nuevo principio: el criterio ecológico.

A. Bouvier (12) parte de las normas del Derecho internacional del medio ambiente, que se basan en dos principios fundamentales: *a)* Los Estados tienen la obligación de no causar daños al medio ambiente situado fuera de su jurisdicción territorial; y *b)* Se establece la obligación de respetar el medio ambiente en general. Ahora bien, en caso de conflicto armado, resulta casi imposible excluir completamente los daños al medio ambiente, por lo que se trata de limitarlos sólo en lo posible.

Dejando aparte los convenios que protegen indirectamente el medio ambiente en caso de conflicto armado, se deben citar dos normas de directa aplicación: la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, aprobada en el marco de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1976 y el Protocolo I de 1977, Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

Arrassen añade algunas otras armas convencionales de efectos inmediatos (municiones explosivas o armas incendiarias) o retardados (minas, trampas o restos de materiales de guerra) o medios no convencionales (armas bioquímicas o nucleares).

(12) A. BOUVIER, «La protección del medio ambiente en período de conflicto armado», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 108 (noviembre-diciembre 1991), pp. 604 y ss.

El artículo 35.3 del Protocolo I de 1977 establece la prohibición general de emplear «métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural».

Dentro de la protección de la población civil (bienes de carácter civil), el artículo 55 dispone que: «1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población. 2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias».

Otros artículos del citado Protocolo se refieren también a esta protección. Así, el artículo 54 (Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil) y el artículo 56 (Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas).

Concluye Bouvier destacando las diferencias entre el Protocolo I de 1977 y la Convención de 1976. En el primero se prohíbe el recurso a la guerra ecológica y las condiciones de duración, gravedad y extensión («daños extensos, duraderos y graves») son acumulativas, mientras que en el segundo se proscribe la llamada guerra geofísica (manipulación de los procesos naturales que pueden provocar fenómenos tales como huracanes, maremotos, terremotos, lluvia o nieve) y basta que concurra una sola de las condiciones de duración, gravedad o extensión.

Estos daños fueron definidos por E. Rauch como «aquellos que pueden comprometer durante un período prolongado y permanente la supervivencia de la población civil» (13).

B. *Los sistemas de corrección*

Ante los, en muchas ocasiones, escasos resultados de los sistemas de prevención que hemos examinado, el moderno Derecho Internacional Humanitario no ha descuidado los sistemas de corrección, dirigidos fundamentalmente a la minoración de los daños ya causados a la población civil.

(13) E. RAUCH, «Texte de discussion sur le Droit de la Guerre Maritime», en *Revista de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, Tomo XXVI-1-2-3, 1987, pp. 128 y 129.

Seguendo a Sánchez del Río Sierra, clasificaremos estas medidas para conseguir que los sufrimientos de las personas civiles —a veces inevitables— sean menores, de la forma siguiente: 1. Medidas de protección jurídica. 2. Acciones de protección directa. 3. Acciones de apoyo a la población civil con vistas a su supervivencia.

1. Medidas de protección jurídica

Los artículos 75 del Protocolo Adicional I, los artículos 4, 5 y 6 del Protocolo Adicional II y el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra configuran un sistema jurídico de protección de los Derechos fundamentales o núcleo duro de los Derechos humanos, que deben ser garantizados aún en caso de conflicto armado. J. Pictet (14) formula así el principio del Derecho Humano (que abarca el Derecho de los conflictos armados y el Derecho humano): «Las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con el respeto a la persona humana». De este principio procede el principio del Derecho de los conflictos armados: «Las partes en conflicto no causarán al adversario males desproporcionados con respecto al objetivo de la guerra». Asimismo, del principio anterior se deriva el principio del Derecho Internacional Humanitario («Las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas y protegidas y tratadas con humanidad») y el del Derecho de la Guerra («El Derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos o medios de guerra no es ilimitado»).

Este mismo autor elabora los principios comunes al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos Humanos:

1.º El principio de inviolabilidad: el individuo tiene derecho al respeto de su vida, de su integridad física y moral y de los atributos inseparables de la personalidad. Ello significa que: *a)* El hombre que cae en el combate es inviolable; el enemigo que se rinde salvará su vida. *b)* Nadie será sometido a la tortura, ni a castigos corporales o a tratos crueles y degradantes. *c)* Se reconocerá a todos su personalidad jurídica. *d)* Todos tienen derecho al respeto de su honor, de sus derechos familiares, de sus convicciones y de sus costumbres. *e)* Toda persona que sufra será reco-

(14) J. PICTET, *Desarrollo y principios del Derecho Internacional Humanitario*, cit., pp. 73, 74 y 75.

gida y recibirá la asistencia que requiera su estado. *f)* Todos tienen derecho a conocer la suerte que corren los miembros de su familia y a recibir envíos de socorro. *g)* Nadie podrá ser privado arbitrariamente de su propiedad.

2.º El principio de no discriminación: Las personas serán tratadas sin distinción alguna fundada en la raza, el sexo, la nacionalidad, el idioma, la clase social, la fortuna, las opiniones políticas, filosóficas o religiosas, o en otro criterio análogo. Por lo que se refiere a los heridos y enfermos, no se hará entre ellos ninguna distinción que no esté basada en criterios médicos. Habrá diferencias de trato a fin de remediar las desigualdades resultantes de su situación personal, necesidades o desamparo.

3.º El principio de seguridad: El individuo tiene derecho a la seguridad de su persona, según los siguientes principios de aplicación: *a)* Nadie será considerado responsable de un acto que no haya cometido. *b)* Se prohíben las represalias, los castigos colectivos, la toma de rehenes y las deportaciones. *c)* Todos se beneficiarán de las garantías judiciales usuales. *d)* Nadie puede renunciar a los derechos que le reconozcan los Convenios de Derecho Internacional Humanitario.

2. Acciones de protección directa

a) Heridos, enfermos y náufragos

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I de 1977 extendieron a los heridos, enfermos y náufragos de la población civil la protección que se reconocía a las mismas víctimas de la guerra procedentes de los sujetos combatientes, origen del Derecho Internacional Humanitario. De esta forma las garantías de protección y respeto se extienden no sólo a los propios heridos, enfermos y náufragos de la población civil, sino al personal sanitario y religioso, a los medios sanitarios fijos (hospitales), móviles (ambulancias, buques-hospitales y aeronaves sanitarias) y suministros sanitarios. Los Protocolos Adicionales, en suma, no sólo han aumentado la protección de los Convenios de Ginebra a los combatientes heridos, enfermos y náufragos, sino que han equiparado a éstos a las personas civiles en las mismas circunstancias. Subsisten, naturalmente, numerosos problemas de identificación de los transportes sanitarios, visibilidad de las señales distintivas, luces, señales de radio o sistema de radar secundario de vigilancia para aeronaves sanitarias.

b) Extranjeros en territorio del adversario

Sánchez del Río Sierra (15) sintetiza así las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, por lo que se refiere a los extranjeros en poder del adversario: 1.º Se les reconoce el derecho a abandonar el territorio adverso, al comienzo de las hostilidades o en el transcurso de éstas, salvo si su marcha redundaría en daño de los intereses nacionales. 2.º Se garantiza el respeto a su persona y a sus derechos en la misma forma que a la población civil de un territorio ocupado. 3.º De forma excepcional puede acordarse el internamiento o la residencia forzosa en algún lugar del territorio.

c) Población civil en territorio ocupado

Lo que podríamos llamar «estatuto jurídico de la ocupación», regulado ya en el Reglamento de Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre de 1899 y 1907, se perfecciona en el IV Convenio de Ginebra de 1949 (arts. 47 a 78, «Territorios ocupados»).

Existe un primer grupo de normas dirigidas a garantizar el respeto a los derechos fundamentales de la persona, prohibiendo expresamente las coacciones, tratos que impliquen sufrimiento físico, exterminio, crueldad, represalias y toma de rehenes.

El régimen de la ocupación, por lo que se refiere a la población civil, obliga al ocupante a garantizar el funcionamiento administrativo y judicial del territorio ocupado, el aprovisionamiento de víveres, medicinas, vestidos, el mantenimiento de los servicios sanitarios, el culto y la llegada de socorros. Son muy detalladas las normas que se refieren al internamiento de personas civiles en el IV Convenio de Ginebra (arts. 79 a 135). El internamiento puede acordarse respecto de los extranjeros residentes en territorio adverso y de las personas civiles de territorio ocupado, en los supuestos de necesidad imperiosa y como medida de seguridad.

El régimen de internamiento comprende normas sobre lugares de internamiento civiles (campos), asistencia al internado (vestido, alimentación, asistencia médica o religiosa), comunicaciones con autoridades y con el exterior, sistema de información (Oficinas Nacionales y Agencia Central), liberación, repatriación y evacuación a países neutrales.

El régimen es muy similar al establecido en el III Convenio de Ginebra

(15) F. J. SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, *La protección de la población civil*, cit.

para los prisioneros de guerra, con las peculiaridades derivadas del carácter civil de los internados.

d) Supuestos especiales

Las normas de Derecho Internacional Humanitario, relativas a la protección de la población civil, contemplan supuestos especiales a los que se concede un tratamiento específico.

Así, los niños menores de quince años, cuyo reclutamiento obligatorio se prohíbe y, en la interpretación del Comité Internacional de la Cruz Roja, no se permite aceptarlos como voluntarios.

Las mujeres tienen una protección especial, además de la que reciben las mujeres encintas, parturientas y lactantes.

Entre las personas protegidas se incluyen los refugiados y apátridas, a los que se aplica —además— el Derecho de los refugiados a través de los Organismos especializados de las Naciones Unidas. Las partes contratantes y las partes en conflicto asumen, por otra parte, la obligación de hacer todo lo posible para la reunión de las familias dispersas.

A los periodistas en misión peligrosa se les considera personas civiles por lo que se refiere a su protección (regulándose una tarjeta de identidad especial), salvo que se trate de corresponsales de guerra que tienen derecho a ser tratados como prisioneros de guerra.

3. Acciones de apoyo a la población civil

El IV Convenio se refiere a los Servicios de Protección Civil y a las acciones de socorro, materias que también han sido objeto de atención por las normas del Protocolo Adicional I de 1977.

a) Los Servicios de Protección Civil

Aunque la Protección Civil no es asunto exclusivo de los tiempos de conflicto armado —Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil— y se debe distinguir de la llamada Defensa Civil (a la que hacen referencia los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar), aquí se trata del Estatuto inter-

nacional de los servicios civiles de Protección Civil en caso de conflicto armado, regulados en los artículos 61 a 67 del citado Protocolo Adicional I. Se entiende por «protección civil» el cumplimiento de tareas humanitarias (servicios de alarma, evacuación, refugios, oscurecimiento, salvamento, primeros auxilios, lucha contra incendios, abastecimientos de urgencia, servicios funerarios u otros), destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y catástrofes y facilitar las condiciones necesarias para la supervivencia. Se arbitra una protección especial para los organismos civiles de protección civil, a los que se reconoce el derecho a desempeñar su actividad, salvo en casos de imperiosa necesidad militar. Particularmente se declara que serán respetadas y protegidas las personas, edificios, material y refugios utilizados para protección civil, cesando su estatuto si cometen o son utilizados para cometer actos perjudiciales para el enemigo y únicamente después de una intimación. Se determina asimismo los signos de identificación y el régimen de los miembros de las Fuerzas Armadas y unidades militares asignados de modo permanente y exclusivo a organismos de protección civil.

b) Acciones de socorro

También los artículos 68 a 71 del Protocolo Adicional I de 1977 regulan, completando las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, las acciones de socorro en favor de la población civil, para garantizar sus necesidades esenciales, tanto en territorio ocupado como en cualquier territorio bajo el control de una parte en conflicto, cuando —en ambos casos— las personas civiles estén insuficientemente dotadas de víveres, productos médicos, ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia y objetos de culto.

En estos supuestos, las acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin distinción de índole desfavorable no serán consideradas como injerencia en el conflicto ni como acto hostil. De forma que, de acuerdo con el artículo 70.2 del citado Protocolo, las partes en conflicto y las Altas Partes contratantes permitirán y facilitarán el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro, incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la parte adversa. Naturalmente, las partes fijarán las condiciones técnicas del paso, incluida la investigación, pudiendo condicionarlo a que la distribución se haga bajo la supervisión de una potencia protectora.

Pero no podrán desviar los envíos de socorro de la afectación asignada, ni demorar su tránsito, salvo en casos de necesidad urgente, debiendo protegerlos y facilitar su rápida distribución. El personal que participa en las acciones de socorro será respetado y protegido y sus actividades sólo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos, en caso de imperiosa necesidad militar.

IV. EL SISTEMA DE EFICACIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Ante las frecuentes violaciones de las normas protectoras de las víctimas de los conflictos armados —particularmente en el conflicto de la ex-Yugoslavia— cabe preguntarse sobre la eficacia de los mecanismos jurídicos previstos para su aplicación. Siguiendo, fundamentalmente, a Veuthey (16) diremos que existen los siguientes mecanismos para salvaguardar los derechos de las víctimas:

1.º La responsabilidad primera y colectiva de los Estados partes en los Convenios de Derecho Internacional Humanitario. En efecto, las Altas Partes contratantes se comprometen no sólo a respetarlos, sino a hacerlos respetar en cualquier circunstancia (art. 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo Adicional I de 1977). Asumen así, los Estados, la responsabilidad colectiva de procurar que las normas sean respetadas por los otros Estados partes en un conflicto armado.

2.º La institución de la Ponencia Protectora. Se trata de un Estado neutral que, designado por un Estado que participa en un conflicto armado y aceptado por la parte adversa, está dispuesto a salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto, particularmente de los prisioneros de guerra y de los internados civiles del Estado que representa.

3.º La labor del Comité Internacional de la Cruz Roja. El papel del CICR es el de servir de intermediario neutral entre las partes en un conflicto para llevar protección a las víctimas, según Veuthey, a través de las siguientes actuaciones:

- a) Visitar a los prisioneros de guerra, detenidos e internados civiles.
- b) Socorro a la población civil de los territorios ocupados.

(16) M. VEUTHEY, «El derecho a la supervivencia, fundamento del Derecho Humanitario», en *Revista Argentina de Derecho Militar*, núm. 4, julio de 1986, Buenos Aires, pp. 23 y ss.

c) Buscar a las personas desaparecidas y transmitir mensajes familiares a los prisioneros de guerra.

d) Facilitar, a través de sus buenos oficios, el establecimiento de zonas y localidades sanitarias y de seguridad.

e) Recibir pedidos de ayuda de parte de personas protegidas.

f) Ejercer el llamado «derecho de iniciativa», consistente en proponer a las partes en conflicto que el CICR realice otras funciones humanitarias en conflictos armados internos, sin que se considere esta propuesta injerencia en los asuntos internos.

g) Funcionar en calidad de sustituto de la potencia protectora.

4.º La intervención de la Organización de las Naciones Unidas. No es, desde luego, desdeñable el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el desarrollo del Derecho de los conflictos armados (Resolución 2.444/1968), del Consejo de Seguridad en la prevención y humanización de la guerra e injerencia humanitaria, así como la del Secretario General ante las partes en conflicto para recordarles la necesidad de observar las normas del Derecho de los conflictos armados.

Conforme al artículo 89 del Protocolo Adicional I, en los casos de violaciones graves de las normas de Derecho Internacional Humanitario, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas y conforme a la Carta.

5.º El procedimiento de «Encuesta». El artículo 90 del citado Protocolo Adicional I introdujo el establecimiento facultativo de la Comisión Internacional de Encuesta, que se ha constituido una vez que más de veinte Estados han aceptado expresamente su actuación, consistente en la investigación sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave, tal como se define en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo Adicional I. Sistema dotado de cierta eficacia para hacer cesar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario, pero todavía muy alejado de un descable Tribunal Internacional. La competencia de la Comisión Internacional de Encuesta fue aceptada por España al ratificar en 1989 los Protocolos Adicionales de 1977.

6.º La represión interna de los crímenes de guerra. No faltan autores, como Bassiouni (17), que consideran que el instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Guerra es la obligación de los

(17) M. CHERIF. BASSIOUNI, *Derecho Penal Internacional. Proyecto de Código Penal Internacional*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 67 y 68.

Estados partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, de incriminar las infracciones graves previstas en los mismos, determinando las adecuadas sanciones penales en los Códigos comunes o militares aplicables. Responde al cumplimiento de esta obligación la tipificación contenida en los artículos 69 a 78 del Código Penal Militar de 1985 (Delitos contra las Leyes y usos de la guerra) y en el Proyecto del Código Penal de 1994 (Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado).

7.º El sistema de reparaciones. El éxito o fracaso del enjuiciamiento (por Tribunales internacionales o nacionales) de los individuos culpables de crímenes de guerra, es independiente de la responsabilidad del Estado infractor que debe compensar el daño causado en forma de «reparaciones». La parte en conflicto que violare las disposiciones convencionales del Derecho de la guerra y Derecho Internacional Humanitario, estará obligada a indemnizar y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de sus Fuerzas Armadas.

Para Veuthey (18) el relativo fracaso del sistema expuesto no se debe tanto a la ausencia de mecanismos adecuados para la aplicación del Derecho Humanitario, como a la forma en que son utilizados, es decir, a su buen o mal funcionamiento. Afirma Nahlik (19) que, en el actual estado del Derecho de los conflictos armados, ya no faltan reglas sino más bien la voluntad de observarlas. Desde mi punto de vista, el grado actual de cumplimiento del Derecho de los conflictos armados guarda relación con tres cuestiones fundamentales: a) La actualización y «codificación» de las normas del Derecho de los conflictos armados. b) La difusión de estas normas, particularmente entre los llamados a aplicarlas. c) La constitución de un auténtico Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional, competente para juzgar las infracciones graves o crímenes de guerra.

En cuanto al estado actual de las normas que regulan los conflictos armados, hay que decir sólo puede considerarse satisfactoria la normativa convencional del llamado Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977). Por el contrario, el resto del ordenamiento (Derecho de la guerra) está necesitado de una profunda reelaboración para acomodarlo a los modernos conflictos y fijar su contenido a través de una razonable sistematización. Ejemplos bien

(18) M. VEUTHEY, *El derecho a la supervivencia, fundamento del Derecho Humanitario*, cit., pp. 23 y ss.

(19) S. E. NAHLIK, «Compendio de Derecho Internacional Humanitario», separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio-agosto 1984, p. 48.

evidentes son el estado «caótico» del Derecho de la Guerra Marítima (20) o «anómico» del Derecho de la Guerra Aérea.

En segundo lugar hay que destacar la importancia de una labor adecuada de difusión, pues se ha demostrado que muchas infracciones tienen su origen en la ignorancia de las normas del Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados, tanto de Derecho Internacional Humanitario como de Derecho de la Guerra. El artículo 83 del Protocolo Adicional I de 1977 establece el compromiso de los Estados para difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, los Convenios (de Ginebra de 1949) y el presente Protocolo, especialmente incorporando su estudio en los programas de instrucción militar y fomentando su estudio por parte de la población civil. Esta es la labor que realiza, desde su creación, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

No existe un Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes de guerra o infracciones graves de los Convenios y Protocolo, sin que pueda considerarse como tal la mencionada Comisión Internacional de Encuesta. La creación de un Tribunal Internacional *ad hoc* para juzgar a los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991, puede ser el comienzo de la institucionalización de un sistema de enjuiciamiento de las infracciones graves, más allá de los actuales Tribunales nacionales a los que puede reprocharse falta de eficacia o parcialidad. Recientemente se ha constituido otro Tribunal Internacional para Ruanda.

Ahora bien, la mera existencia de normas claras, propias del Derecho de los conflictos armados, ya constituye un positivo avance y garantía de un aceptable cumplimiento, por su propia racionalidad (muchas veces coincidente con el interés militar), aceptación universal por los Estados, temor a las represalias, impacto en la opinión pública mundial (cada vez más sensibilizada ante las violaciones del Derecho Internacional Humanitario) y consenso de la comunidad internacional (Organización de las Naciones Unidas, Estados y Organizaciones no gubernamentales) sobre la necesidad de respetar las reglas del Derecho de los conflictos armados para la supervivencia de la humanidad.

(20) J. L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, «Medios y métodos de combate naval y Derecho de los conflictos armados en la mar», en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 61 (enero-julio 1993), pp. 15 y ss.

V. LA PROBLEMÁTICA DE LAS ACCIONES HUMANITARIAS

A. Consideraciones generales

En otra ocasión y ante el confusionismo terminológico actual para denominar la explosión de iniciativas humanitarias en este fin de siglo, pretendimos clarificar la materia distinguiendo entre:

a) La intervención o uso unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria (para proteger la vida o intereses de sus nacionales en territorio extranjero o, simplemente, para proteger vidas humanas en peligro con independencia de su nacionalidad), que no encuentra fácil amparo en la Carta de las Naciones Unidas ni en las normas del Derecho Internacional. b) La asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, como derecho derivado de las normas del Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales), cuyo ejercicio por las organizaciones humanitarias e imparciales está basado en el consentimiento de las partes en el conflicto y en el respeto a su soberanía, sin que suponga injerencia en el conflicto. c) El derecho-deber de injerencia humanitaria, acordada por las Naciones Unidas.

B. El polémico derecho-deber de injerencia humanitaria

La postura del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (21) es que la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el Derecho Internacional Humanitario, que excluye toda idea de fuerza. Estas acciones coercitivas, llevadas a cabo con la autorización de la Organización de las Naciones Unidas, forman parte del *ius ad bellum* y no del *ius in bello* (al que pertenece el Derecho Internacional Humanitario). Por ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja obra con gran cautela, «ya que la adopción de una postura sobre la responsabilidad de las partes en cuanto al origen del conflicto repercutiría negativamente en el cometido activo que debe desempeñar en el conflicto en favor de todas

(21) Y. SANDOZ, «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 111, mayo-junio 1992, pp. 235 y ss.

las víctimas de éste» (22). En consecuencia, ni el CICR ni las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben colaborar directamente en acciones armadas con finalidad humanitaria (aún cuando sean realizadas en cumplimiento de Resoluciones del Consejo de Seguridad), pues perderían su credibilidad como intermediarios neutrales y, en estos casos, el CIRC procede a desmarcarse del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Para Torrelli (23), frente al compromiso y denuncia de las violaciones de los Derechos Humanos por numerosas organizaciones no gubernamentales médicas y sanitarias, se debe afirmar que la neutralidad es la base del Derecho Humanitario que prohíbe tomar posición sobre las causas del conflicto, lo que no significa indiferencia respecto de las víctimas. Cornelio Somaruga, Presidente del CICR, lo expresó comparando la labor de la policía (Naciones Unidas en la aplicación del *ius ad bellum*) con la del buen samaritano (organizaciones humanitarias aplicando el *ius in bello*).

Sin embargo, como se ha escrito (24), el debate en torno a la injerencia humanitaria —por una parte— opone la soberanía estatal a la capacidad de intervención internacional en la medida en que lo humanitario no está perfectamente delimitado (falta de consenso sobre los supuestos en que cabría una intervención humanitaria y sobre la licitud de la fuerza para hacerla efectiva). Por otro lado, la ONU ha recurrido a una suerte de subarriendo de ejércitos nacionales u organizaciones defensivas regionales para llevar a cabo acciones de injerencia humanitaria, que desvirtúan el principio ante la sospecha de intereses particulares. No obstante, el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, durante la Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) afirmó que la Comunidad internacional ha de tomar el relevo de los Estados que no protegen a la persona humana y, de esta manera, el principio de la soberanía estatal debe reconocer el deber de injerencia humanitaria. Y Oriol Casanovas (25) concluye que el reconocimiento del Derecho de injerencia humanitaria podría ser un paso más en el camino del fortalecimiento de la solidaridad humana.

(22) Y. SANDOZ, *Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia...*, cit., p. 236.

(23) M. TORRELLI, «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 111, mayo-junio 1992, p. 258.

(24) Editorial de la Revista *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», núms. 32-33, primavera-verano de 1994, pp. 3 y 4.

(25) O. CASANOVAS I LA ROSA, *De l'ajuda humanitaria al dret d'ingerencia humanitaria*, Lección Inaugural del curso académico 1993-1994 de la Universidad «Pompeu Fabra», p. 10.

Bermejo García (26) hace hincapié en una teoría según la cual los derechos fundamentales del hombre (sobre todo los vinculados a la dignidad de la persona humana) requieren una protección internacional que puede implicar hasta un derecho-deber o *actio popularis*, que no es nuevo, pues cita el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 (deber de los Estados partes de «hacer respetar» los Convenios en «todas las circunstancias»). Para este autor, en suma, es necesario poner en funcionamiento el Capítulo VII de la Carta, el Comité de Estado Mayor y crear una especie de Fuerza de Acción Rápida y permanente de las Naciones Unidas. Iglesias Velasco (27) apuesta por las operaciones colectivas auspiciadas por la ONU en el campo de la asistencia humanitaria urgente, destacando que la ONU ha creado un Fondo Central de Urgencia, un Departamento para Asuntos Humanitarios y un coordinador para la Ayuda Urgente como primer paso para una respuesta institucionalizada eficaz. Termina este autor con una cita de R. Dahrendorf: «No abriguemos falsas esperanzas. Para hacer otro verano hacen falta más golondrinas que unos cuantos *cascos azules* aquí y allá».

En este contexto, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (28) en el documento «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria» y, ante la posibilidad de que fuerzas militares bloqueen la entrega de socorros humanitarios, reconoce la necesidad de que la asistencia vaya acompañada de protección armada, a fin de que los socorros lleguen a su destino, argumentando que con esta práctica se reafirma el concepto del «derecho a la asistencia humanitaria».

Desde que Mario Bettati (29) promovió el derecho de injerencia humanitaria, la doctrina internacional se pregunta si los Estados tienen el deber de contemplar la matanza de poblaciones sin utilizar, para impedirlo, todos los medios, incluso militares, de que disponen (30). Concluyendo que, al

(26) R. BERMEJO GARCÍA, «¿Del principio de no intervención al derecho-deber de injerencia? Algunas reflexiones», en *Tiempo de paz*, «Europa en guerra», núm. 26, invierno 1992-1993, pp. 39 y 40.

(27) A. J. IGLESIAS VELASCO, «El principio de la injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia», en *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», núms. 32-33, cit., p. 52.

(28) Sesión del mes de abril de 1993 del Consejo de Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, documento «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1993, pp. 548 y ss.

(29) M. BETTATI, «Un droit d'ingérence?», en *Revue Générale de droit international public*, 1991/3, pp. 639 y ss.

(30) Y. SANDOZ, *Derecho o deber de injerencia...*, cit., p. 233.

estar reservada la intervención estatal unilateral a los supuestos de legítima defensa, no hay prevista más solución que el funcionamiento del sistema institucional de seguridad colectiva, cuando el Consejo de Seguridad considere que tales violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de los Derechos humanos pongan el peligro, la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, entre la asistencia humanitaria prevista en el Derecho de Ginebra (Derecho Internacional Humanitario) y la acción coercitiva autorizada por el Consejo de Seguridad, según el Capítulo VII de la Carta, se habla hoy de una tercera vía integrada por la imposición de acciones de socorro mediante el uso de la fuerza armada (31).

A partir de los años ochenta de nuestro siglo, el derecho de las víctimas a ser socorridas va a convertir el deber de asistencia humanitaria en el deber de «injerencia humanitaria» como imperativo moral de la humanidad. La injerencia se justifica así, incluso contra la voluntad del Estado soberano, en nombre del humanitarismo, en el derecho a la vida a pesar de las fronteras y en la afirmación de la dignidad humana (Resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Para Torrelli (32) el fundamento de un nuevo orden humanitario parte de la obligación internacional de respetar los derechos humanos, obligación *erga omnes* que confiere a todos los Estados un interés legítimo en la protección de los derechos humanos. Ahora bien, este autor reconoce que, si bien los Estados no pueden rechazar arbitrariamente los ofrecimientos de socorro en situaciones de peligro, es también deber de los Estados no inmiscuirse en sus asuntos internos y así el Derecho Internacional condena la injerencia en forma de intervención armada, particularmente en los conflictos armados sin carácter internacional. El libre acceso a las víctimas en caso de urgencia requiere el consentimiento del Estado y sólo si se rechaza interviene —de forma automática— el principio de subsidiariedad, con la intervención de las organizaciones humanitarias autorizadas incluso por las Naciones Unidas (33).

Aunque el Derecho Internacional positivo no reconoce el derecho de injerencia humanitaria, la práctica actual del Consejo de Seguridad nos suministra ejemplos de la preocupación humanitaria de las Naciones Unidas. Así, la Resolución 666 del Consejo de Seguridad, motivada por consideraciones a la población civil de Irak y Kuwait, particularmente para aquellas personas especialmente vulnerables (IV Convenio de Ginebra)

(31) TORRELLI, *¿De la asistencia...*, cit., p. 253.

(32) TORRELLI, *¿De la asistencia...*, cit., p. 254.

(33) TORRELLI, *¿De la asistencia...*, cit., p. 258.

establece la conveniencia de organizar, con la cooperación del CICR, el envío de suministros de alimentos y su supervisión. En la Resolución 688/1991, se declara que la represión de la población kurda en el norte de Irak amenaza la paz y seguridad internacionales en la región y exige a Irak que ponga fin inmediato a la represión. Con base en esta resolución se organizó una operación armada («Provide Comfort») con fin humanitario y así se consagró la injerencia humanitaria: operaciones de socorro, con autorización para el uso de la fuerza. Posteriormente, la Resolución 733/1991 (relativa a la situación en Somalia) y la Resolución 770/1992 (situación en la República de Bosnia y Herzegovina) pueden también encuadrarse en esta vía denominada «injerencia humanitaria» conforme a los preceptos de la Carta. Y así, la citada Resolución 770/1992 «exige que todas las partes y los demás interesados adopten las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y de otras organizaciones que participan en el suministro de asistencia humanitaria».

Por último, la Resolución 794/1992 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, autoriza la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.

Se pregunta ahora la doctrina (34) si las actuaciones del Consejo de Seguridad en Irak, Somalia o Bosnia-Herzegovina crean un precedente, pues —para algunos— se trató del ejercicio de un derecho de intervención o injerencia en el territorio, en definitiva, en los asuntos internos de un Estado soberano. No existe en la actualidad ninguna base para afirmar que nos encontramos frente a la verdadera costumbre internacional, sino ante una aplicación práctica de la acción humanitaria por las Naciones Unidas que se fundamenta en la competencia del Consejo de Seguridad para declarar que una determinada situación (violación de los derechos humanos o Derecho Internacional Humanitario, derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria) pone en peligro la paz y seguridad internacionales, sin prescindir —en cierto modo— del consentimiento del Estado, a través de acuerdos que facilitan las acciones humanitarias en su territorio.

Finalmente, hay que decir que el derecho-deber de injerencia humanitaria puede suponer un decidido mejoramiento de las modalidades de asistencia humanitaria para facilitar el acceso a las víctimas (exigencia de rapidez en los socorros suministrados o establecimiento de «corredores de socorro» humanitarios), la protección del personal que participa en las acciones de socorro (particularmente del personal de las Organizaciones no

(34) TORRELLI, *¿De la asistencia...*, cit., pp. 261 y 262.

gubernamentales médicas y siempre basado en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales) y la coordinación de las acciones, logrando un equilibrio entre los intereses humanitarios y la realidad de los combates y ocupaciones (35).

C. *Injerencia, intervención y asistencia humanitaria en el conflicto de la ex-Yugoslavia*

Muy recientemente, Mario Bettati (36), sin rechazar la expresión «derecho de injerencia humanitaria», estima que debe emplearse con prudencia porque puede suscitar objeciones por parte de los Estados y prefiere hablar de «derecho de asistencia humanitaria», preguntándose si se llegaría hasta la utilización de la fuerza para socorrer humanitariamente a las víctimas. Al analizar la práctica, cita este autor la declaración de 11 de enero de 1994 de los Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN y el *ultimatum* que permitió el desbloqueo de la situación en la capital Bosnia (desbloqueo del relevo del contingente de la FORPRONU en Srebrenica y apertura del aeropuerto de Tuzla para los envíos de ayuda humanitaria). *Ultimatum* que se fundaba en la Resolución 836 del Consejo de Seguridad, que autoriza el recurso de la fuerza aérea para apoyar a la UNPROFOR.

Para Bettati (37) el principio de libre acceso a las víctimas, superando algunos principios intangibles del Derecho Internacional como el de la soberanía (que supone obstáculos a la aplicación del derecho humanitario), consigue un consenso cada vez más amplio. Se cita la Resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre asistencia humanitaria, comentando la adopción del principio, el apoyo al principio (que recibe las denominaciones de derecho de injerencia, derecho de asistencia, principio de libre acceso a las víctimas) y sus modalidades. Entre éstas destaca el establecimiento de «pasillos de seguridad» o corredores humanitarios para facilitar la ayuda a las víctimas de un

(35) TORRELLI, *¿De la asistencia...*, cit., pp. 262 a 266. Vid. también, C. VILLAN DURÁN, *Le droit d'accès a l'assistance humanitaire*, Rapport presentado en la «XVIIIth Round Table on current problems of Humanitarian Law», San Remo, Italia, 2-4 de septiembre de 1992, sobre *L'evolution du droit a l'assistance*.

(36) M. BETTATI, «¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?» (traducción de María Muñoz), en *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», cit., pp. 5 y ss.

(37) M. BETTATI, *¿Injerencia, intervención...*, cit., pp. 6 y 7.

conflicto armado. Así, se han abierto corredores humanitarios en Dubrovnik, Vukovar, Osijek y Sarajevo en la ex-Yugoslavia, según Resolución 764 del Consejo de Seguridad (13 de julio de 1992).

El análisis de la aplicación gradual del principio de libre acceso a las víctimas pone de relieve —siempre para Bettati (38)— dos grados de aplicación: el primero va de lo indicativo (1991) a lo conminatorio (1993) concretándose en la decisión obligatoria. El segundo grado de aplicación supone la decisión ejecutoria («guardias azules» en Irak, ONUSOM II en Somalia). El Consejo de Seguridad, por Resolución 741 (21 de febrero de 1992) decidió proteger militarmente los suministros de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, confiando esta protección a la UNPROFOR en las Resoluciones 752, 758, 761, 764, 775 y 776 (todas ellas de 1992). Los países miembros de la UEO, entre ellos España, decidieron aportar fuerzas armadas para escoltar los convoyes humanitarios y la Resolución 807 del Consejo de Seguridad (19 de febrero de 1993) reforzó el armamento de UNPROFOR para responder en legítima defensa. Al propio tiempo, la Resolución 764 abrió entre el neutralizado aeropuerto de Sarajevo y esta ciudad un pasillo de seguridad para facilitar el transporte de la ayuda humanitaria.

Para Oriol Casanovas (39), la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas en casos recientes (se podría referir, sin duda, al conflicto de la ex-Yugoslavia) ha demostrado los inconvenientes y limitaciones de una acción colectiva que trata de poner fin a la violencia y proteger a las víctimas manteniendo las posibilidades de negociación, prescindiendo de una acción militar colectiva más decidida. Es posible preguntarse hasta qué punto es preferible la negociación a una acción armada colectiva, mientras el derecho de ingerencia humanitaria es la respuesta a las exigencias más inmediatas, dentro de un marco en el que intervienen diversos elementos como: la acción política de negociación, medidas económicas de presión, la presencia de fuerzas militares y el suministro de ayuda humanitaria.

Ahora bien, hay que distinguir también la «intervención humanitaria armada» —habilitación de las Naciones Unidas para intervenir con fines humanitarios— y la «intervención de humanidad» (unilateral de los Estados con motivación humanitaria). Ejemplo de la primera sería la prepara-

(38) M. BETTATI, *¿Injerencia, intervención...*, cit., pp. 9 y ss.

(39) O. CASANOVAS I LA ROSA, *De l'ajuda humanitaria...*, cit., p. 9. Vid. también, D. PARDO NAVARRO, «Bosnia-Herzegovina en la encrucijada», en *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 233 (1994), p. 25.

ción de ataques aéreos a los serbios de Bosnia como consecuencia del *ultimatum* de la OTAN. En el caso de las «zonas de seguridad» en la ex-Yugoslavia, las Resoluciones 770 y 776 del Consejo de Seguridad autorizan para adoptar todas las medidas necesarias, recurriendo a la fuerza aérea, para apoyar a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato, en respuesta a los bombardeos por cualquiera de las partes contra las zonas de seguridad, a las incursiones armadas o a la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios. Se confirma esta habilitación por la Resolución 844 del Consejo de Seguridad y se abre la modalidad de la acción humanitaria vinculada al suministro de asistencia.

Mario Bettati (40) establece una distinción fundamental, por lo que se refiere a las zonas establecidas para la protección de la población civil, entre las previstas en el Derecho Internacional Humanitario y las impuestas por decisión de las Naciones Unidas. Razona este autor que, conforme al Derecho Humanitario clásico, los Estados pueden crear en su territorio (como hemos visto) y en los territorios ocupados «zonas y localidades sanitarias y de seguridad» donde, por acuerdo entre las partes interesadas, quedan al abrigo de la guerra los heridos, enfermos y capas más vulnerables de la población civil. Muy diferentes son las que llama «zonas de sustracción» o «zonas de protección» establecidas sobre la base de una decisión de las Naciones Unidas y cuya determinación no depende de la voluntad de las partes en el conflicto. Estas «zonas de sustracción» son de cuatro clases:

1.º Las «zonas preventivas». Los conflictos armados, con sus secuelas de hambre e inseguridad, provocan frecuentemente éxodos masivos de la población civil hacia las fronteras, provocando problemas migratorios con los países vecinos. Con las «zonas preventivas» se pretende aminorar los flujos transfronterizos de la población en búsqueda de su supervivencia, proporcionándole lugares seguros donde pueda recibir la urgente ayuda humanitaria internacional (suministros de víveres, ropa, medicinas, alojamiento y atención sanitaria).

2.º Las «zonas protegidas» por las Naciones Unidas (ZPNU). Se trata de zonas donde existen problemas de convivencia y se producen actos de hostilidad entre comunidades adversas, que degeneran en un conflicto armado generalizado que incide directamente sobre la población civil (sujeto activo y pasivo de la acción hostil). Las Fuerzas de las Naciones Unidas se

(40) M. BETTATI, *¿Injerencia, intervención...*, cit., p. 15.

despliegan en estas «zonas protegidas» para controlar estas tensiones, supervisar el cumplimiento y propiciar pactos, vigilar el proceso de restablecimiento de una autoridad (con funciones policiales) en el territorio, la retirada de las fuerzas adversas, el desarme de partidas incontroladas y la desmilitarización del territorio.

Las Resoluciones 743 y 762 del Consejo de Seguridad establecieron el despliegue de la UNPROFOR en tres «zonas protegidas» de Croacia, con funciones de vigilancia en las llamadas «zonas rosas» (zonas controladas por los serbios fuera de las «zonas protegidas»). El ejército federal yugoslavo se retiró, en efecto, del territorio de Croacia y la UNPROFOR consiguió que no se reiniciaran las hostilidades en las «zonas protegidas» y en las «zonas rosas», pero no pudo impedir —más tarde— el lanzamiento de ofensivas del ejército croata sobre algunas «zonas rosas», ni la desmilitarización de esas zonas por las autoridades locales serbias. Tampoco logró el éxito deseado la técnica británica de las «manchas de tinta», consistente en establecer pequeñas «zonas» controladas, unirlas a otras «manchas» para crear zonas de paz más extensas.

3.º Las «zonas de seguridad». La creación de una «zona de seguridad» supone la evacuación de las fuerzas militares, el despliegue de las Fuerzas de las Naciones Unidas y la prohibición en el territorio acotado (donde reside la población nacional protegida) de toda actividad bélica y militar. El Consejo de Seguridad creó, en la ex-Yugoslavia, una «zona de seguridad» en Srébnica para proteger a la población civil que huía masivamente de las atrocidades cometidas por las unidades paramilitares serbias de Bosnia, que obstaculizaban los convoyes de ayuda humanitaria. Posteriormente, la Resolución 824 creó seis «zonas de seguridad» musulmanas en Bosnia (Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srébnica, Zepa y Tuzla), donde cerca de un millón de personas civiles se benefician de esta protección. Por otra parte, se autorizó (Resol. 836) a tomar las medidas necesarias —incluida la fuerza— para responder a los ataques a estas zonas, con la colaboración de la fuerza aérea de la OTAN y se forzó la evacuación de las armas pesadas que actuaban en la zona de exclusión de Sarajevo.

4.º Las «zonas de prohibición de sobrevuelo». La Resolución 781 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (9 de octubre de 1992) estableció la prohibición general de vuelos militares en el aspecto aéreo bosnio, para garantizar la seguridad de los vuelos humanitarios, prohibición cuyo alcance práctico fue muy cuestionado por su falta de cumplimiento, dificultades para el control y el hecho de que la aviación serbia no constituye un factor decisivo en el conflicto. En todo caso, la Resolu-

ción 816 (de 31 de marzo de 1993) extendió la prohibición y autorizó a tomar todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, en caso de nuevas violaciones. La OTAN, con la colaboración española, estableció un sistema de vigilancia que consistió en una cobertura por radar con aviones especializados en tal control (*Deny Flight*). El Consejo, también para controlar el respeto de la prohibición de vuelos militares, autorizó a la UNPROFOR para acordar la presencia de observadores en los aeropuertos de la ex-Yugoslavia.

Todas estas medidas, adoptadas progresivamente por el Consejo de Seguridad en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, rebasan los límites establecidos hasta ahora para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz o Restablecimiento de la Paz, Asistencia Humanitaria e incluso Injerencia Humanitaria, por lo que hoy se habla de una «Intervención Humanitaria Armada», lo que plantea necesariamente el nuevo rol y estatuto de las Fuerzas puestas por los Estados a disposición de las Naciones Unidas para misiones internacionales de conformidad con la Carta.

Y, en definitiva, como se ha dicho (41): «Corresponde a los Estados miembros decidir cómo las Naciones Unidas... deben recibir los medios para aportar el socorro humanitario en situaciones de violencia generalizada. Donde... debe situarse la línea de demarcación entre la solidaridad humanitaria... hacia las poblaciones inocentes sumidas en conflictos sangrientos, y los derechos no menos afirmados de la soberanía nacional...»

No se puede, sin embargo, dejar de poner de manifiesto el peligro que puede derivarse de una interpretación extensiva de las facultades discrecionales de un órgano de participación tan restringido como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, atribuciones basadas en el artículo 24 de la Carta que le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional con la única limitación de que, en el desempeño de sus funciones-poderes (entre lo que se encuentra autorizar el uso de la fuerza necesaria, conforme al Capítulo VII), procederá «de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas», definidos como conceptos jurídicos indeterminados en los artículos 1 y 2 de la Carta.

(41) J. ELIASSON, *United Nations*, Geneva GE, 901534, June 1993, 3.000. Citado por M. BETTATI, *¿Injerencia, intervención...?*, cit., pp. 18 y 19.