

La protección de la población civil en los conflictos armados

JOSÉ LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO
General Consejero Togado

ASI 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, 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.

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 sus normas como se demostró en la primera y segunda guerras mundiales. El empleo de medios de destrucción masiva, la utilización de los bombarderos aéreos indiscriminados y la teoría de la guerra total con la afirmación de que la moral de la población civil constituía objetivo de guerra, cambió radicalmente la vulnerabilidad de las personas civiles en caso de conflicto armado.

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 guerra.

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, se 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 evolución culmina con los dos Protocolos de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, porque -como ha escrito Sánchez del Río Sierra- 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.



El IV Convenio de Ginebra se elaboró como consecuencia de los graves atentados contra la población civil.



Los sistemas de corrección están encaminados a paliar daños ya causados.

Es clásica, en materia de protección a la población civil, 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 paliar 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.

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 defendi-

das 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 Cross 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.

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 establecidas 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:

1º. 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.

2º. Ciertos bienes que el artículo 52.2 del Protocolo Adicional

I define como aquellos objetos que por 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 aquéllos 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



Existe obligación de distinción

(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 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 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 zo-



guir los objetivos militares de los que no lo son.

nas 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- 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 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 resumimos las "precauciones antes de lanzar un ataque" establecidas en el artículo 57 del Protocolo Adicional I de 1977: 1º.

Todas las operaciones militares habrán de realizarse con el cuidado de preservar a la población y a los bienes civiles, tomando las precauciones razonables. 2º. 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. 3º. Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares con ventaja militar equivalente, se 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 del 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 prever 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, 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.

LOS SISTEMAS DE CORRECCION

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. Siguiendo 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 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").

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 hospitalares 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 adversario

Sánchez del Río Sierra sintetiza así las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, por lo que se refiere a los extranjeros en poder del adversario: 1º.- 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. 2º.- Se garantiza el respeto a su persona y a sus derechos en la misma forma que a la población civil de un territorio

ocupado. 3º.- 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, tortura, 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 de 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 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 15 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 re-



Las acciones de soc...

fugiados 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 otro lado, 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 gue-



ro en favor de la población civil garantizan sus necesidades esenciales.

rra 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 internacional 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 adversaria. 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 o del Comité Internacional de la Cruz Roja.

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. ■