

**B) PROTECCION A LAS POBLACIONES CIVILES CONTRA
LOS PELIGROS DE LA GUERRA INDISCRIMINADA**

El Comité Internacional de la Cruz Roja, en cumplimiento de la Resolución XVIII de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Viena en el año 1965, ha insistido cerca de los Gobiernos para obtener una regulación más precisa del Derecho de la guerra, en especial en cuanto se refiere a la protección a la población civil. El texto del Memorándum y sus anejos ha sido publicado en el número de junio de 1967 de la *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, y por estimarlo de interés para nuestros lectores, damos a continuación una traducción oficiosa de dichos textos:

MEMORANDUM

**sobre protección a las poblaciones civiles contra los peligros de la guerra
sin discriminación**

Ginebra, 19 de mayo de 1967

*A los Gobiernos de los Estados-Parte en los Convenios de Ginebra de 1949
para la protección a las víctimas de la guerra, y del IV Convenio
de La Haya de 1907, relativo a las leyes y costumbres
de la guerra terrestre*

I

La actividad de socorro que el Comité Internacional de la Cruz Roja ejerce en los conflictos armados, le hace constatar cuán imperioso es que las Naciones renuncien a la fuerza como medio para resolver las discrepancias; que convengan entre sí con el fin de reducir los armamentos, y que establezcan entre ellas relaciones pacíficas y confiadas. La Cruz Roja contribuye a ello, en el terreno propio, dentro de la medida de sus posibilidades.

Sin embargo, en tanto que esta finalidad no haya sido alcanzada y en tanto que surjan o subsistan conflictos armados homicidas, aun cuando éstos sean limitados, es de la mayor importancia que sean observadas, con fidelidad, en todas estas situaciones extremas, las Reglas humanitarias propias para salvaguardar ciertos valores esenciales de la civilización y, con ello, favorecer el retorno de la paz. Estas reglas han encontrado particularmente su expresión en los Convenios de Ginebra y de La Haya, así como en el Derecho consuetudinario. El Comité Internacional desea recordar firmemente esta exigencia, tal como lo han hecho también varias Conferencias internacionales de la Cruz Roja, en las que los Gobiernos estaban representados.

II

Como consecuencia del desarrollo técnico de las armas y los métodos de guerra, y en vista del carácter que han tomado los conflictos armados en nuestra época, la población civil está cada vez más expuesta a los efectos de las hostilidades y a los peligros consecuentes. Preocupado desde hace largo tiempo por esta grave amenaza, el Comité Internacional sabe que se hace intérprete de la opinión pública al llamar nuevamente la atención de los Gobiernos sobre los preceptos que la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja ha proclamado en Viena en 1965, confirmando el Derecho en vigencia.

En efecto, por su Resolución núm. XXVIII (cuyo texto íntegro acompaña a este memorándum), la Conferencia ha declarado solemnemente que:

“Todos los Gobiernos y todas las autoridades que tengan la responsabilidad de dirigir los combates en los conflictos armados, deberían respetar, por lo menos, los principios siguientes:

- las Partes comprometidas en los conflictos no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo;
- está prohibido lanzar ataques contra la población civil considerada como tal;
- deberá establecerse, en todo momento, una distinción entre las personas que toman parte en las hostilidades y la población civil, de tal manera que esta última sea salvaguardada todo cuanto sea posible;
- los principios generales del derecho de la guerra se aplican a las armas nucleares y similares.”

Con el fin de que estos preceptos tengan el explayamiento de todos sus efectos, el Comité Internacional pide encarecidamente a los Gobiernos que confirmen estas normas generales (dándoles, en caso de necesidad, los desarrollos apropiados), en un instrumento adecuado de Derecho internacional. El Comité Internacional está dispuesto a prestar su concurso para la elaboración de un instrumento de esta clase.

Además, sin esperar la puntualización ni la puesta en vigor de este instrumento, ni aun la realización eventual de un acuerdo entre las Potencias interesadas acerca de una prohibición explícita de las armas para la destrucción en masa, el Comité Internacional invita a los Gobiernos a que signifiquen, desde ahora, el valor que dan a los preceptos antes enunciados, por medio de toda manifestación oficial apropiada, como una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Asimismo, las instrucciones que son dadas a las Fuerzas Armadas podrían referirse en adelante a estos preceptos.

III

Otro aspecto de este problema preocupa también profundamente al Comité Internacional y necesita la benevolente atención de los Gobiernos.

Como quiera que el respeto a las reglas destinadas a proteger el ser humano, en caso de conflicto armado, es de interés general para todos los pueblos, resulta de la mayor importancia que estas reglas sean claras y que su aplicación sea incontestable. Ahora bien, esta condición está lejos de ser lograda; la codificación de una gran parte del Derecho relativo a la conducción de las hostilidades, remonta a 1907. Por lo demás, la naturaleza compleja de ciertos conflictos compromete a veces a la aplicación de los mismos Convenios de Ginebra.

Siendo perjudicial al destino que corren las poblaciones civiles y otras víctimas de la guerra esta situación no puede dejar a nadie indiferente. El Comité Internacional daría mucha importancia al hecho de conocer las medidas que los Gobiernos piensan prever para remediar esta situación y, con el fin de facilitarles el examen del problema, tiene el honor de enviarles, en anexo, una apropiada información documentada.

Por el Comité Internacional de la Cruz Roja,
Samuel A. Gonard

A N E X O I

XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Resolución XXVIII)

*Protección de las poblaciones civiles contra los peligros
de la guerra indiscriminada*

La XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja,

en sus esfuerzos para proteger a la población civil, confirma la Resolución XVIII de la XVIII Conferencia Internacional (Toronto, 1952), la que considerando la Resolución XXIV de la XVII Conferencia Internacional (Estocolmo, 1948), exhortaba a los Gobiernos a ponerse de acuerdo; en el marco de un desarme general; sobre un plan de control internacional de la energía atómica que garantizaría la prohibición de las armas atómicas y el empleo de la energía atómica para fines exclusivamente pacíficos,

da las gracias al Comité Internacional de la Cruz Roja por la iniciativa tomada y por el trabajo tan completo que ha efectuado para precisar y ampliar el derecho internacional humanitario en este campo de acción, comprueba que la guerra indiscriminada constituye un peligro para las poblaciones civiles y para el futuro de la civilización,

declara solemnemente que todos los Gobiernos y todas las demás auto-

ridades que tengan la responsabilidad de dirigir los combates en los conflictos armados, deberán respetar, por lo menos, los principios siguientes:

- las Partes comprometidas en un conflicto no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo;
- está prohibido lanzar ataques contra la población civil considerada como tal;
- deberá establecerse, en todo momento, una distinción entre las personas que toman parte en las hostilidades y la población civil, de tal manera que esta última sea salvaguardada todo cuanto sea posible;
- los principios generales del derecho de la guerra se aplican a las armas nucleares y similares,

invita expresamente a todos los Gobiernos que aún no lo hayan hecho, a adherirse al Protocolo de Ginebra de 1925, que prohíbe el uso de gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como de todos los líquidos, materias o procedimientos análogos, al igual que el de los métodos de guerra bacteriológica,

pide encarecidamente al CICR que prosiga sus esfuerzos tendentes a desarrollar el Derecho internacional humanitario, de conformidad con la Resolución núm. XIII de la XIX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, en particular en lo que concierne a la necesidad de proteger a la población civil contra los sufrimientos ocasionados por la guerra indiscriminada,

encarga al CICR de tomar en consideración todos los medios posibles y de utilizar todos los recursos apropiados, entre ellos la creación de un Comité de expertos, para llegar rápidamente a una solución práctica de este problema,

pide a todas las Sociedades nacionales que convengan a sus Gobiernos, para lograr su colaboración, a fin de obtener una pronta solución de esta cuestión, e invita insistentemente a todos los Gobiernos a que apoyen los esfuerzos de la Cruz Roja Internacional en este sentido,

pide a todas las Sociedades nacionales que convengan a sus Gobiernos, hasta donde les sea posible, de que concluyan acuerdos eficaces que conduzcan a un desarme general.

A N E X O I I

Resumen de las reglas del Derecho internacional relativas a la protección a las poblaciones civiles contra los peligros de la guerra indiscriminada

La regla fundamental figura en el Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo al IV Convenio de La Haya de 1907: *los beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de*

medios para dañar al enemigo (art. 22). De este precepto, que continúa estando en vigor y ha sido confirmado por la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, dimanán las reglas siguientes:

1. *Limitación en cuanto a las personas*

En tanto que los combatientes son, por excelencia, el objeto de las operaciones militares y representan el elemento esencial de la resistencia que hay que vencer, los no combatientes no deben ser implicados en las hostilidades, ni tienen tampoco el derecho de participar en ellas. Se admite, pues, como regla general que *los beligerantes deben imponerse la obligación de no atacar intencionadamente a los no combatientes*.

Esta inmunidad general, de la que debe beneficiarse la población civil (a condición de que no participe directamente en las hostilidades), no está formulada de una manera bien definida en el Derecho positivo, pero sigue siendo, a pesar de malas interpretaciones, una de las bases del Derecho de la guerra.

Notemos que la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en Viena en 1965, ha expresado, entre las reglas aplicables a los civiles durante los conflictos, la exigencia siguiente: *deberá establecerse, en todo momento, una distinción entre las personas que toman parte en las hostilidades y la población civil, de tal manera que esta última sea salvaguardada todo cuanto sea posible*.

De la norma general precitada se puede deducir una primera regla, a saber: *que está prohibido bombardear a la población civil considerada como tal, sobre todo para aterrorizarla*. Esta regla aparece muy generalmente en la doctrina, en los estudios de codificación y en las sentencias de tribunales; y a despecho de numerosas violaciones no ha sido nunca negada oficialmente. La XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja no ha dejado igualmente de tratar sobre ella.

El Derecho positivo no precisa lo que hay que entender por población civil. Naturalmente, están excluidos aquellos elementos de la población que participaran en las hostilidades. En general, se considera que es de su cuenta y riesgo si los civiles residieran en los objetivos militares o en sus alrededores inmediatos. Pero tan pronto como se hayan alejado de los objetivos de ataque y hayan recuperado su puesto entre los habitantes de las aglomeraciones o bien regresado a su residencia particular, ya no pueden ser objeto de ataques.

Otra regla que dimana de la norma general es que *los beligerantes tomarán todas las precauciones para reducir al minimum los daños que los no combatientes tendrían que sufrir en las acciones dirigidas contra los objetivos militares*. Esta regla está, quizás, menos generalmente admitida por la doctrina que las precedentes. Pero, en una Resolución oficial de 30 de septiembre de 1938, la Sociedad de Naciones la ha considerado como fundamental y así lo atestiguan también las instrucciones que muchos países han dado a sus Fuerzas Aéreas.

Las precauciones de las que se trata aquí, consistirán para el atacante, por ejemplo, en elegir e identificar cuidadosamente los objetivos militares, en dirigir los ataques con una gran precisión, en renunciar a los bombardeos de zonas (a menos que el elemento militar no predomine casi exclusivamente), en respetar y proteger las organizaciones de defensa civil y, para el adversario, en alejar a la población de los objetivos militares.

Como se ve, la obligación depende, en parte, de las medidas de precaución "pasivas" tomadas por el enemigo. ¿Cuál será su extensión? En ciertos estudios de codificación, se ha sugerido que el autor del ataque se abstenga de bombardear si corre el riesgo de alcanzar a la población de una manera indiscriminada. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja propuso a los beligerantes, en su llamamiento del 12 de marzo de 1940, que reconocieran, de conformidad con los preceptos generales, *que un bombardeo no debe correr el riesgo de causar en la población un perjuicio desproporcionado con la importancia militar del objetivo perseguido*. Esta regla ha sido reafirmada varias veces y, recientemente, lo ha sido aún por la doctrina, por los expertos y por el Manual de las Leyes y Costumbres de la Guerra, utilizado en el Ejército de algunos países.

2. Limitación en cuanto a los lugares

En este sentido, se admite por regla general que *los ataques no pueden ser dirigidos más que contra objetivos militares, es decir, objetivos cuya destrucción, total o parcial, constituya para el beligerante una neta ventaja militar*.

En todo tiempo ha sido establecida una diferencia entre la zona de las hostilidades y la zona de retaguardia. Esta diferencia es de origen puramente técnico, pues el teatro de las hostilidades está determinado por el avance de las tropas y por el alcance de las armas de fuego. Hasta la aparición de la aviación de bombardeo, la zona de retaguardia estaba materialmente al abrigo de los actos hostiles.

Es sobre este antiguo concepto que ha sido fundado el Derecho de la guerra convencional, o sea, en lo principal, los arts. 25 a 27 del Reglamento de La Haya. Cuando en estos textos se habla de bombardeos, se trata de los "bombardeos de ocupación", en tanto que, desde entonces, la aviación ha introducido los "bombardeos de destrucción", cuyo punto de mira son los objetivos situados en la retaguardia de las líneas.

Hoy día, todo el territorio de los beligerantes puede ser considerado como teatro de las hostilidades. Las reglas de 1907 siguen siendo valederas para la zona del frente, pero, en parte, quedan anticuadas para la retaguardia.

Si bien la práctica de los bombardeos indiscriminados ha tomado, en la segunda guerra mundial, una trágica amplitud, ningún Gobierno ha intentado hacerla admitir como conforme a Derecho. Por el contrario, los Estados han demostrado una tendencia constante en presentar esta clase

de bombardeos como medidas de represalias, habiendo sido el adversario el primero en recurrir a este método, o bien, incluso en el caso de la utilización de la bomba atómica, como una medida excepcional, justificada por una razón superior, como la de salvaguardar vidas humanas poniendo un rápido fin a la guerra.

La regla que hemos inscrito al principio de la presente rúbrica, según la cual los ataques no pueden ser dirigidos sino contra objetivos militares, no está precisada en ninguna parte en el Derecho positivo; pero su validez está establecida por numerosas declaraciones oficiales, hechas especialmente al comienzo o durante la segunda guerra mundial y en los conflictos de Corea y de Vietnam. Se ha ido creando progresivamente, por analogía con una disposición del IX Convenio de La Haya de 1907 que autoriza, incluso en las ciudades no defendidas, el bombardeo naval de ciertas instalaciones de importancia militar. Los Convenios de Ginebra de 1949 y el Convenio de La Haya de 1954 contienen varias referencias de la noción de objetivo militar.

Algunos documentos, como el Proyecto de la Comisión de juristas gubernamentales, reunido en La Haya en diciembre de 1922-febrero de 1923, y el Proyecto de reglas establecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja en 1956, han propuesto definiciones o enumeraciones de los objetivos militares. Se admite generalmente que *sólo es considerado como objetivo militar aquel cuya destrucción parcial o total constituye una neta ventaja militar*. Se considera igualmente que *antes de bombardear un objetivo, el atacante tiene que haberlo identificado suficientemente como tal*.

Ciertos edificios no pueden ser nunca considerados como objetivos militares, y benefician de una protección particular. En efecto, según ciertas prescripciones de los Convenios de Ginebra (I, art. 19; IV, art. 18), del Reglamento de La Haya (art. 27) y del Convenio de La Haya de 1954, relativo a la protección de los bienes culturales (art. 4), *los beligerantes salvaguardarán particularmente los establecimientos de beneficencia, religiosos, científicos, culturales y artísticos, así como los monumentos históricos*. Además, según el IV Convenio de Ginebra, *los beligerantes podrán crear, por acuerdo especial, zonas de seguridad o neutralidad, destinadas a resguardar a la población civil y especialmente a sus elementos más débiles*, con el fin de proporcionarles, en virtud de este acuerdo, una protección particular contra los efectos de las hostilidades.

Estos diversos Convenios prescriben a las autoridades que señalen estos edificios y estas zonas con emblemas especiales.

Por fin, hay que mencionar la regla del art. 25 del Reglamento de La Haya, según el cual *queda prohibido atacar o bombardear, por cualquier medio que sea, ciudades, pueblos, casas o edificios que no estén defendidos*. Considerada durante largo tiempo como una de las bases del Derecho de la guerra clásica, esta regla se ha revelado, en razón al desarrollo ulterior de la aviación de guerra, de una aplicación difícil, diríamos ilusoria, en lo concerniente a la zona de retaguardia, donde la noción de objetivos militares ha venido a reemplazarla. Pero guarda su

valor en la zona de los combates terrestres. Cuando hay localidades que no ofrecen resistencia al enemigo y que éste puede ocuparlas a mansalva, es necesario, en interés mismo de la población, que les sean evitadas destrucciones inútiles.

Ha sido establecida la costumbre de declarar "ciudades abiertas" a aglomeraciones que no se tiene la intención de defender, si el enemigo llega a su proximidad.

3. Limitación en cuanto a las armas en sí mismas

En esta cuestión, la regla fundamental es la que figura en el art. 23, letra e), del Reglamento de La Haya: está prohibido *emplear armas, proyectiles o materias destinadas a causar males superfluos*.

Esta norma es de otra naturaleza; no se trata ya de salvaguardar únicamente a las personas que no participen en las hostilidades, se trata de evitar también a los combatientes males inútiles o sufrimientos que sobrepasen lo que es necesario para poner al adversario fuera de combate. Con este fin, se debe renunciar a ciertas clases de armas y de métodos de guerra, especialmente a las dos categorías mencionadas a continuación. Consecuivamente el carácter de los conflictos armados actuales, esta cuestión del Derecho no concierne solamente a los combatientes, sino que concierne también a las poblaciones civiles.

a) *Las armas inútilmente crueles*.—Los Convenios de La Haya y de San Petersburgo prohíben hacer uso de *veneno o armas envenenadas* (Reglamento de La Haya, art. 23, a), *de cualquier proyectil cuyo peso sea inferior a 400 gramos y que sea explosivo o esté cargado con materias explosivas o intamables* (Declaración de San Petersburgo, 1868) y *de balas que se dilatan en el cuerpo humano, o balas "dum-dum"* (Declaración de La Haya de 1899).

Podemos preguntarnos si no es preciso inscribir en esta categoría ciertas armas nuevas, como son el napalm y las flechitas ultrarrápidas. Estas armas no han sido, hasta ahora, objeto de una prohibición expresa, pero causan grandes sufrimientos y parecen caer bajo el peso del precepto general recordado en el encabezamiento de esta rúbrica.

Indiquemos, de paso, que una cláusula de la Declaración de San Petersburgo preveía que los Gobiernos se reservaban la facultad de ponerse de acuerdo ulteriormente "cada vez que sea formulada una proposición precisa con vistas a los perfeccionamientos que pudieran producirse y que la ciencia pudiera introducir en el armamento de las tropas, con objeto de mantener los principios que han sido establecidos y conciliar las necesidades de la guerra con las leyes de la humanidad". Es de sentir que las naciones no hayan dado efecto a esta invitación, que sigue siendo valedera actualmente.

b) *Las armas "ciegas"*.—Se trata aquí de armas que no solamente provocan grandes sufrimientos, sino que no permiten una precisión su-

niciente en su empleo, o cuyos efectos corren el riesgo de extenderse de manera incontrolable, en el tiempo y en el espacio. Estos son, por ejemplo, los medios químicos y bacterianos, los artefactos de acción tardía que tienen un efecto insidioso y paralizan las acciones de socorro a las víctimas, así como las minas flotantes.

El Protocolo de Ginebra, de 17 de junio de 1925, concerniente a *la prohibición del uso, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y medios bacteriológicos* ha sucedido a prohibiciones más antiguas (Convenio de La Haya de 1899, Tratado de Versalles) y debe ser considerado como la expresión del Derecho consuetudinario. Por otro lado, en una resolución casi unánime, de 5 de diciembre de 1966 (que afirma particularmente, que para salvaguardar las normas reconocidas de civilización, hay interés en observar estrictamente las reglas del Derecho internacional relativas a la conducción de la guerra), la Asamblea General de la O. N. U. ha invitado a todos los Estados a que se conformen estrictamente a los principios y a los objetivos de dicho Protocolo, y ha condenado cualquier acto contrario a estos objetivos.

Este Protocolo, muy sucinto, tiene la forma de una declaración sometida a la ratificación de las potencias, y obligándolas con respecto a las demás naciones signatarias. Esta fórmula parece ser satisfactoria y, éxito notable, el Protocolo no ha sido infringido sino una vez. Sin embargo, debemos indicar que hay unos 80 Estados que no participan en él.

La doctrina no es unánime sobre la interpretación que se debe dar a la prohibición. Así, el Protocolo se refiere no solamente a los gases asfixiantes, sino también a los gases "similares". ¿Es que la prohibición cubre todos los gases o únicamente aquellos que ponen en peligro la vida y la salud?

Pero el mayor problema está planteado por las armas nucleares.

En su resolución de 24 de noviembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha declarado que como la utilización de armas nucleares y termonucleares excede del campo de guerra y causa a la humanidad y a la civilización sufrimientos y destrucciones a ciegas, "es, de por sí, contraria a las leyes del Derecho internacional y a las leyes de la humanidad". Es preciso añadir, con todo, que esta resolución no ha sido adoptada unánimemente, que no trata el caso de represalias y, sobre todo, que prevé para el futuro la firma de un Convenio acerca de la prohibición de las armas nucleares con finalidades de guerra, rogando al Secretario general de la O. N. U. que consulte a los Gobiernos sobre la posibilidad de convocar una Conferencia especial a este efecto.

En espera de que un tal Convenio haya sido establecido y muy generalmente ratificado (y no se sabe todavía cuándo se reunirá esta Conferencia especial), hay que hacer constar que la doctrina está dividida sobre la cuestión. Sin querer resolver aquí un problema de parecida importancia y tan controvertido, es necesario hacer notar que la utilización de la energía atómica con finalidades de guerra, no está expresamente prohibida por los textos y leyes relativos al Derecho de la guerra, pues éstos

son anteriores a su descubrimiento. No obstante, ésto no es suficiente para legitimar esta utilización, puesto que, en el Derecho de la guerra como en cualquier otro Derecho, es preciso apelar a los preceptos generales para solucionar los casos no previstos. Ahora bien, son precisamente algunos de estos preceptos los que el presente resumen ha puesto de relieve: no atacar a la población civil como tal, distinguir entre combatientes y no combatientes, no causar daños desproporcionados, atacar únicamente los objetivos militares, y al atacarlos, tomar toda clase de precauciones en favor de la población.

Esto es lo que ha proclamado la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965). En efecto, en su Resolución XVIII, al enunciar ciertos preceptos esenciales para la protección a las poblaciones civiles, ha añadido que *los principios generales del Derecho de la guerra, se aplican a las armas nucleares y similares*. La Conferencia no ha querido con eso pronunciarse sobre la legitimidad del empleo de estas armas, sino recordar que en cualquier caso las armas nucleares, como cualquier otra arma, permanecían bajo el predominio de estos preceptos generales, mientras se espera que los Gobiernos hayan conseguido ponerse de acuerdo sobre las medidas de desarme y de control encaminadas hacia una prohibición completa del empleo de la energía atómica con finalidades de guerra.