

Texto de síntesis II

Protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades

por J. de Preux

I. DERECHO CONSUETUDINARIO

El derecho consuetudinario relativo a la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades se basa esencialmente en las reglas del derecho de La Haya. Su principio general figura en la Declaración de San Petersburgo (1868), según el cual «el único objetivo legítimo que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo».

En la zona de los combates terrestres «está prohibido atacar, por cualquier medio, ciudades, aldeas, casas o edificios que no estén defendidos». (Reglamento de La Haya de 1907, art. 25). En caso de asedio de una localidad defendida, «el jefe de las tropas asaltantes, antes de empezar el bombardeo, y excepción hecha del caso de ataque a viva fuerza, deberá hacer cuanto de él dependa para advertir de ellos a las autoridades». (Reglamento, art. 26).

Estas reglas han sido claramente establecidas, particularmente por lo que respecta a los bombardeos sobre la retaguardia del enemigo, mediante la noción de objetivo militar, tomada del IX Convenio de La Haya de 1907 en cuanto al bombardeo por fuerzas navales. Según los términos de este Convenio, está prohibido bombardear «puertos, ciudades, aldeas, habitaciones o edificios que no estén defendidos» (art. 1). «Sin embargo, no están comprendidas en esta prohibición las obras militares, los establecimientos militares o navales, depósitos de armas o de material de guerra, talleres e

instalaciones que se utilicen para satisfacer las necesidades de la marina o del ejército enemigo, y los buques de guerra que se hallen en el puerto» (art. 2). Se tomarán las disposiciones necesarias a fin de que resulte el menor daño posible para dicha localidad (ibid.).

De todas maneras, «se tomarán las medidas necesarias para respetar, en cuanto sea posible, los edificios dedicados al culto, a las artes, a las ciencias y a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares de reunión de enfermos y de heridos, a condición de que no se utilicen, al mismo tiempo, con finalidad militar». (Reglamento de La Haya, art. 27; IX Convenio de La Haya, art. 5).

Además, está prohibido «destruir o apoderarse de las propiedades enemigas, excepto en los casos en que estas destrucciones o apropiaciones sean imperiosamente requeridas por las necesidades de la guerra» (Reglamento, art. 23, letra g).

Estas reglas han sido completadas en los Convenios de Ginebra, en los que se prohíbe todo ataque contra heridos, enfermos y náufragos, personal sanitario, transportes sanitarios, establecimientos y formaciones sanitarias.

Las disposiciones relativas a los bienes culturales han sido completadas particularmente en el Convenio de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales.

Por último, el conjunto del derecho consuetudinario se inscribe en el ámbito de los principios básicos, según los cuales las Partes en conflicto no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de los medios utilizados para dañar al enemigo, los males superfluos están prohibidos, y tanto civiles como combatientes quedan bajo la salvaguardia de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.

II. PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA

(Protocolo I)

Para la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades, el Protocolo contiene dos categorías de reglas: de protección general y de protección especial.

A. Protección general

El principio de la distinción

Se hará distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares (P. I, art. 48).

Definición de personas civiles y de población civil

En caso de duda acerca de la condición de una persona, se la considerará como civil, y un bien que normalmente se dedica a fines civiles se presumirá que no se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar (P. I, arts. 50, 52).

Prohibición de atacar a personas civiles y bienes civiles

Es considerada como persona civil cualquiera que no pertenezca a las fuerzas armadas. La presencia, entre la población civil, de personas aisladas, cuya condición no responda a la definición de persona civil, no priva a esa población de su calidad de civil (P. I, art. 50).

Definición de objetivos militares

Por lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que, por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida (P. I, art. 52).

Caso de duda

No serán objeto de ataque ni la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los ataques o las amenazas cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil. Los bienes de carácter civil no serán objeto de ataque (P. I, arts. 51, 52).

Prohibición de represalias

Ni las personas civiles ni los bienes de carácter civil serán objeto de represalias (P. I, arts. 51, 52; C. IV, art. 33).

Reserva

Las personas civiles que participen directamente en las hostilidades no estarán a cubierto de ataques mientras dure tal participación (P. I, art. 51).

Prohibición de ataques indiscriminados

Se prohíben los ataques indiscriminados.

Son ataques indiscriminados los que pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil sea:

- a) porque no están dirigidos o no pueden estarlo contra un objetivo militar concreto, a causa de los métodos o medios utilizados; sea
- b) porque se emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no es posible limitar de conformidad con lo prescrito (P. I, art. 51).

Ejemplos de ataques indiscriminados

Son ejemplos de ataques sin discriminación:

— los ataques que traten como un objetivo militar único a varios objetivos militares claramente separados y distintos situados en una ciudad, en una aldea o en cualquier otra zona en que haya una concentración análoga de personas civiles o de bienes de carácter civil;

— los ataques que incidentalmente causen a la población civil pérdidas y daños excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista (P. I, art. 51).

Prohibición de resguardarse

La proximidad de los objetivos militares con la población civil y los bienes de carácter civil debe evitarse en la medida de lo posible, y se tomarán todas las demás precauciones necesarias (refugios, sistema de señales, etc.). Asimismo, la presencia o los movimientos de la población civil no podrán ser utilizados para tratar de poner a cubierto de ataques los objetivos militares, ni para cubrir, favorecer u obstaculizar operaciones militares (P. I, arts. 51, 58; C, IV, art. 28).

Obligaciones del atacante

El atacante debe:

- hacer todo lo que sea prácticamente posible para verificar que los objetivos que se proyecta atacar son verdaderamente objetivos militares;
- elegir medios y métodos de ataque que eviten, o al menos, reduzcan todo lo posible las pérdidas y los daños que pudieran causar incidentalmente a la población civil y a los bienes de carácter civil;
- abstenerse de lanzar un ataque cuando sea de prever que causará pérdidas o daños excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista;
- anular o suspender un ataque cuando se advierta que deja de ser respetada la condición anteriormente citada, o elegir otro objetivo de ataque;
- advertir a la población civil con la debida antelación cada vez que su interés lo reclame y que las circunstancias lo permitan (P. I, art. 57).

Carácter incondicional de las obligaciones anteriormente citadas

Las obligaciones anteriormente citadas deben ser respetadas en todas las circunstancias, sin distinción alguna basada en la naturaleza o en el origen del conflicto armado o en las causas invocadas por las Partes en conflicto o atribuidas a ellas (P. I, Preámbulo; C. IV, art. 1).

Casos no previstos

El los casos no previstos, las personas civiles quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública (La Haya, preámbulo; P. I, art. 1).

B. Protección especial

Además de esta protección general, el Protocolo y los Convenios confieren una protección especial:

- a ciertos bienes expresamente designados;

- a ciertas zonas, mediante decisión de los interesados o de las Partes en conflicto;
- a las operaciones de socorro en favor de las personas civiles.

a) Bienes especialmente protegidos

Bienes culturales

Contrariamente a los bienes civiles corrientes que, en caso necesario, pueden ser transformados en objetivos militares, los monumentos históricos, las obras de arte y los lugares de culto, que son el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, no pueden ser utilizados en apoyo de una acción militar ni ser atacados (P. I, arts. 53, 85; La Haya, art. 27).

Bienes indispensables para la supervivencia

Los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios, las zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, no serán atacados ni destruidos, sustraídos o inutilizados. (P. I, art. 54).

Medio ambiente natural

Se prohíben los métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural (P. I, arts. 35, 55).

Instalaciones que contienen fuerzas peligrosas

Las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica no serán objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques pueden causar pérdidas graves en la población civil (P. I, art. 56).

b) Zonas especialmente protegidas

Zonas de seguridad

Las zonas y localidades sanitarias y de seguridad, designadas para proteger contra los efectos de la guerra a los heridos, los

enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños de menos de quince años, las mujeres encintas y las madres de niños de menos de siete años, ya no pueden ser transformadas en objetivos militares y no pueden ser atacadas. Se pueden nombrar comisiones especiales para la supervisión de dichas zonas (C. IV, art. 14; y Anexo I, arts. 8, 9).

Zonas neutralizadas

Pueden designarse zonas neutralizadas ubicadas en la zona de combates, para proteger a todas las personas que no participan, o que han dejado de participar en las hostilidades, por acuerdo entre las Partes en conflicto (C. IV, art. 15). Así, estas personas no pueden ser atacadas de ninguna manera.

Localidades no defendidas

Cualquier lugar habitado en las proximidades o en el interior de una zona donde las fuerzas armadas estén en contacto y que esté abierta a la ocupación, puede ser declarado localidad no defendida a condición de que

- sean evacuados todos los combatientes y su material;
- no se haga uso hostil de las instalaciones militares fijas;
- no se cometa allí ningún acto de hostilidad;
- no se emprenda actividad alguna en apoyo de operaciones militares.

Mientras se reúnan estas condiciones, dicha localidad no puede ser atacada de ninguna manera. Si se infringen las condiciones, sólo los objetivos militares pueden ser objeto de ataque. La presencia de fuerzas de policía para mantener el orden no es una infracción (La Haya, art. 25; P. I, art. 59).

Zonas desmilitarizadas

Las zonas desmilitarizadas designadas mediante acuerdo no podrán ser atacadas de ninguna manera. En el acuerdo se estipulan generalmente las mismas condiciones que rigen para las localidades no defendidas. Si se infringe el acuerdo, sólo pueden ser atacados los objetivos militares (P. I, art. 60).

c) Operaciones de socorro

Además de la inmunidad especial reconocida, en los Convenios y en el Protocolo, a los servicios sanitarios militares y civiles y a las

organizaciones de socorro reconocidas que los asistan (C. I, arts. 19-37; C. II, arts. 22-40; C. IV, arts. 18-20; P. I, arts. 12-31; La Haya, art. 21), se conferirá una protección especial a los organismos siguientes:

— *Comité Internacional de la Cruz Roja*

El CICR recibirá todas las facilidades necesarias para que pueda desempeñar las tareas que se le atribuyen en los Convenios y en el Protocolo, a fin de proporcionar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos; también podrá ejercer cualquier otra actividad humanitaria en favor de estas víctimas, con el consentimiento previo de las Partes en conflicto (C. I-IV, arts. 9, 9, 9, 10; P. I, art. 81).

— *Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*

Estas Sociedades recibirán las facilidades necesarias para el ejercicio de sus actividades humanitarias en favor de las víctimas del conflicto (La Haya, art. 15; P. I, art. 81).

— *Otras organizaciones de socorro reconocidas*

Las otras organizaciones humanitarias debidamente autorizadas por las Partes en conflicto concernidas recibirán las mismas facilidades que las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (P. I, art. 81).

— *Personal de los bienes culturales*

El personal asignado para la protección de los bienes culturales (en los que no se excluye la posibilidad de que las personas civiles encuentren refugio) debe ser respetado (La Haya 1954, art. 15).

— *Personal que participa en las acciones de socorro*

Este personal será respetado y protegido (P. I, art. 71).

— *Organismos de protección civil*

Los organismos de protección civil y su personal serán respetados y protegidos (P. I, art. 62).

J. de Preux

Consejero Jurista en el CICR