

La protección civil de 1977 a 1997: del derecho a la práctica¹

par Stéphane Jeannot

Recientemente se ha puesto de manifiesto un sentimiento general de que las normas del derecho internacional humanitario relacionadas con la protección civil² se han desatendido desde 1977 y que, transcurridos veinte años, ha llegado el momento de evaluar si estas disposiciones son suficientemente realistas y si conservan su validez. El propósito de las normas de la protección civil es claro, a saber, «atenuar las pérdidas, los daños y el sufrimiento que engendra en la población civil la dramática evolución de los métodos y medios de guerra»³. Pero, si la finalidad primaria de estas normas puede formularse en términos bastante sencillos, los medios para alcanzarla son naturalmente muchísimo más complejos, e incluso cada vez más, a causa de los crecientes efectos destructivos de los métodos de guerra y de la naturaleza cambiante de los conflictos, lo que hace que aumente la proporción de civiles que mueren en ellos. Se ha reconocido, además, que las normas que rigen la protección civil serían letra muerta si no se dieran a conocer a los destinatarios. Así pues, dado lo poco que se conocen esas normas, es necesario hacer un esfuerzo para difundirlas.

Por este motivo, la Organización Internacional de Protección Civil (OIPC) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) organizaron

¹ Se ha publicado una versión abreviada de este artículo en la *Revista Internacional de Protección Civil*, vol. X, n° 4, diciembre 1997, p. 39-41. El informe completo de la reunión, *1977-1997, Civil Defence, From Law to Practice*, S. Jeannot (red.), 1997, 89 p. (en inglés, con un resumen en francés), puede solicitarse a la OIPC o al CICR.

² O sea, los art. 61 a 67 del Protocolo I, que otorgan a la protección civil un rango equiparable al de las unidades sanitarias. V. más adelante, sección 1.

³ V. el *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (red.), CICR, Ginebra, 1987, párr. 2319.

conjuntamente una reunión de expertos sobre la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario relacionadas con la protección civil. La reunión, que tuvo lugar del 30 de junio al 2 de julio de 1997 en Gollion (Suiza), estuvo motivada por la resolución 2 (A,j) de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1995), cuyo texto rezaba: «(La Conferencia) invita a los Estados partes en el Protocolo adicional I a aplicar y a difundir las normas de ese Protocolo relativas a los servicios de protección civil y recomienda que el CICR, en colaboración con la OIPC, promueva la cooperación internacional en este ámbito y la inclusión de esta cuestión en el orden del día de las reuniones internacionales sobre derecho internacional humanitario»⁴.

Antes de examinar las principales recomendaciones de la reunión de expertos, puede ser útil repasar brevemente el marco legal de la protección civil.

El marco legal: Protocolo I, Título IV, Sección I, Capítulo VI⁵

Los organismos de protección civil tienen por finalidad proteger a la población civil de los peligros de la guerra y otros desastres y ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia (alarma, evacuación, refugios, salvamento, servicios sanitarios, lucha contra incendios, servicios públicos, etc.). Estos organismos y su personal tienen derecho a desempeñar sus tareas, salvo en casos de imperiosa necesidad militar. El personal de protección civil debe ser respetado y protegido. Los bienes utilizados con fines de protección civil no pueden ser destruidos ni usados con otros fines salvo por el Estado al que pertenezcan⁶. Estas normas son también aplicables al territorio ocupado, donde los organismos de protección civil deben recibir de las autoridades todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus tareas. La potencia ocupante no puede requisar los edificios ni el material pertenecientes a los organismos de protección civil ni destinarlos a fines distintos de los que les son propios⁷. Lo mismo vale

⁴ Reimpreso en Revista Internacional de la Cruz Roja (*RICR*), n° 133, enero-febrero de 1996, p. 65.

⁵ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I). Por lo que respecta a la sección I, V. Jean de Preux, «Protection of civilian populations against the effects of hostilities», texto de síntesis II, *RICR*, n° 69, mayo-junio de 1985, pp. 155-162.

⁶ Protocolo I, arts. 61 y 62.

⁷ Protocolo I, art. 63.

para los organismos de protección civil de los Estados neutrales que operen en el territorio de una parte en conflicto con el consentimiento y bajo control de esa parte⁸.

Esta protección únicamente podrá cesar si los organismos de protección civil cometen o son utilizados para cometer, al margen de sus legítimas tareas, actos perjudiciales para el enemigo, y aun entonces sólo después de una intimación que, habiendo fijado cuando proceda un plazo razonable, no surta efectos. Los organismos de protección civil pueden crearse según esquemas militares, cooperar con el personal militar o someterse a la dirección de las autoridades militares o beneficiar incidentalmente a víctimas militares. Ninguno de estos casos se podrá considerar un acto perjudicial para el enemigo. Lo mismo cabe decir del hecho de que el personal civil de los servicios de protección civil lleve armas ligeras individuales para los fines de mantenimiento del orden o para su propia defensa⁹.

El emblema distintivo de los organismos de protección civil consiste en un triángulo equilátero azul sobre fondo color naranja¹⁰.

Los miembros de las fuerzas armadas y las unidades militares que estén asignados de modo permanente y exclusivo a organismos de protección civil deben ser respetados y protegidos, a condición de que se observen las condiciones antes expuestas y que exhiba ostensiblemente el signo distintivo internacional de la protección civil. Si ese personal militar cae en poder del enemigo, será considerado prisionero de guerra¹¹.

1977-1997: un mundo en evolución

A juicio de los participantes en la reunión de Gollion, nuestro mundo y la manera de percibirlo han cambiado muchísimo desde que se firmó el Protocolo I en 1977. Entre otros, se han manifestado los nuevos factores siguientes:

- un importante refuerzo de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, esto es, mediante operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz;

⁸ Protocolo I, art. 64.

⁹ Protocolo I, art. 65.

¹⁰ Protocolo I, art. 66 y Anexo I.

¹¹ Protocolo I, art. 67.

- una proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de la acción humanitaria;
- una notoria disminución de la amenaza de un conflicto nuclear y, por consiguiente, una menor atención prestada por parte de los organismos de protección civil a ese problema;
- un cambio en la naturaleza de los conflictos librados actualmente, lo cual redundaba en problemas diferentes a los de la época en que se firmara el Protocolo;
- una nueva percepción de la protección civil, sobre todo en la Europa del este, donde no está ahora tan vinculada como antes a las estructuras militares.

En opinión de los participantes, los organismos de protección civil desempeñaron en el pasado un papel, en ocasiones importante, en las situaciones de conflicto armado. Ahora bien, esa función —tal y como está prevista en el derecho internacional humanitario— es relativamente desconocida, incluso por el CICR. Las actividades de difusión del papel de los organismos de protección civil en el marco del derecho humanitario han sido insuficientes.

La reunión de Gollion llegó a las siguientes conclusiones.

Tareas atribuidas a la protección civil

Hay que establecer la distinción entre las tareas de protección civil enunciadas en el Protocolo I —y que llevan a cabo distintas organizaciones— y los propios organismos de protección civil. La lista de tareas estipuladas en el Protocolo es bastante completa, aunque no todos los asistentes compartieron esta opinión. Ciertas actividades, como la protección del medio ambiente y de los bienes culturales, no están cubiertas por el artículo 61 del Protocolo I, sin que por ello queden excluidas. La lista de tareas enumeradas en esta disposición sigue siendo válida. Además, cabe precisar que las tareas y las prioridades pueden variar de una región a otra y según el nivel de desarrollo económico y, por tanto, éstas se pueden interpretar y realizar de diferentes maneras. Si en tiempo de paz los organismos de protección civil pueden desarrollar todo tipo de actividades, en periodo de conflicto es preciso definir claramente sus tareas, es decir, las que gozan de protección. No se puede esperar que las acciones susceptibles de tener implicaciones militares gocen de protección en tiempo de guerra. En los conflictos de larga duración, la reparación de viviendas dañadas —al contrario que la construcción de refugios provi-

sionales, que es el método habitual— es un planteamiento que deberá examinarse con mayor detenimiento, pero que no parece incompatible con la función de la protección civil.

La acción de las organizaciones exteriores

En muchas situaciones, las actividades nacionales de protección civil reciben el apoyo internacional, pero las cosas funcionan rara vez como establece el Protocolo I, a saber, que las organizaciones extranjeras intervienen bajo la dirección del organismo nacional de protección civil. En realidad, el respaldo internacional adopta, en general, la forma de una acción de socorro o de mantenimiento de la paz. Los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones humanitarias (especialmente el ACNUR), el CICR y las distintas ONG aportan a menudo su apoyo a los organismos locales de protección civil, pero conservan su propia identidad. Esto parece preferible, ya que si estas organizaciones exteriores aceptaran que se las identificase con un organismo de protección civil en el ejercicio de determinadas tareas, ello podría dar lugar a cierta confusión. Una identidad compartida tendría más inconvenientes que ventajas.

Esta cooperación hay que desarrollarla y fomentarla en tiempo de guerra. En tiempo de paz, los organismos de protección civil colaboran a menudo con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en ciertos ámbitos, como la formación en primeros auxilios. Es importante que las diversas organizaciones se reconozcan mutuamente, actuando de manera complementaria y no como rivales.

Función de las fuerzas armadas

Debe considerarse también la posibilidad de que efectivos militares realicen tareas de protección civil. El hecho de poner los organismos de protección civil bajo el mando del ejército, o incluso mezclados con éste (lo que admite el Protocolo I), parece que implicaría una serie de desventajas. En efecto, sería más difícil reconocer el papel aparte que desempeña la protección civil y sería mayor la tentación de utilizar los organismos de protección civil para fines militares. Además, la impresión que darían al mundo exterior entorpecería la obtención de protección. La opinión general es que se debe hacer hincapié en el carácter civil de los organismos de protección civil. En Gollion se tomó nota con satisfacción de la tendencia que se advierte en Rusia y en otros países de la Europa del este de poner la protección civil, que estaba bajo control militar, en manos de civiles.

No obstante, poner la protección civil bajo mando militar, como ocurría cada vez más especialmente en África, ofrece también ciertas ventajas debido a la infraestructura y los medios de que disponen las fuerzas armadas. A juicio de los participantes, esta cuestión deberá examinarse más a fondo, puesto que no quedó claro, en tales casos, quién debe reemplazar al ejército para efectuar las tareas convencionales de la protección civil en situaciones de conflicto armado.

Cuestiones relativas a la seguridad

Se debatió en Gollion la cuestión de si era conveniente armar a los organismos de protección civil. Aunque el personal de estos organismos está autorizado, en virtud del Protocolo I, a llevar armas ligeras, predominó la opinión de que ello tal vez diera un falso sentimiento de seguridad y, en particular, que podían fácilmente perder la protección que confiere el derecho humanitario por el uso inapropiado de esas armas. Los portadores de armas podían ser considerados como una amenaza y convertirse en blanco de ataques militares. Por consiguiente, se recomendó que, de ser posible, no se arme al personal de la protección civil.

La seguridad del personal, tanto de la protección civil como de las organizaciones humanitarias, sigue siendo un problema delicado, sobre todo en situaciones en las que las estructuras del Estado se han desmoronado. No hay en este caso una solución ideal y sencilla; cada conflicto actual tiene un carácter específico, y debe examinarse por separado a fin de encontrar una solución.

Conflictos armados no internacionales

Hoy por hoy, los conflictos armados no internacionales son el tipo de conflicto más frecuentes. Sin embargo, las normas internacionales que se aplican a éstos no amparan concretamente la labor de protección civil, aunque tampoco la prohíben. Evidentemente, ciertas disposiciones relativas a los conflictos internacionales —como las referentes a los territorios ocupados— no son aplicables, en sentido estricto, a los conflictos internos, pero la tendencia general es a aplicarlas, *mutatis mutandis*, y a conferir una protección similar en caso de conflicto interno. También hay que promover, claro está, esta tendencia por lo que atañe a las disposiciones relativas a la protección civil, de conformidad con el artículo 18 del Protocolo adicional II, que trata de las sociedades de socorro y de las acciones de socorro en conflictos armados no internacionales.

En la mayoría de los casos, los organismos de protección civil son entidades públicas y, por consiguiente, les resulta difícil seguir desempeñando sus tareas en un territorio controlado por una parte disidente implicada en un conflicto interno. No obstante, deberán hacer cuanto esté a su alcance para cumplir su misión. De no ser posible, otra solución sería que la parte disidente organice unos servicios de protección civil.

Otro problema aún más acuciante es el de los conflictos en que se cuestionan las normas humanitarias básicas y en los cuales las actividades de protección civil, así como la acción humanitaria en general, se contraponen a los objetivos militares. Tal es el caso cuando se llevan a cabo desplazamientos forzosos de poblaciones y genocidios. Se trata evidentemente de un problema muy amplio, que rebasa el marco de la protección civil y que exige un estudio más detallado, sobre todo de sus causas primeras. En el derecho internacional humanitario, el único modo posible de abordar este problema consiste en adoptar medidas preventivas, promoviendo el respeto a las normas y los principios fundamentales del derecho humanitario. La finalidad de estos programas debe ser también concienciar al personal de los organismos de protección civil acerca del sentido de la misión que lleva a cabo durante los conflictos. Aunque quienes trabajan en la protección civil son a menudo empleados públicos, desempeñan una función humanitaria, es decir, una labor con un contenido moral, hecho que debe ponerse muy de relieve.

Promover el respeto del derecho

Es preciso que se conozcan y respeten las normas referentes a la protección civil, y que el signo internacional de esta actividad sea ampliamente reconocido. Así pues, hay que sensibilizar al público acerca de las normas que rigen la labor de protección civil.

Es importante que la legislación nacional enuncie claramente la protección que debe concederse a los organismos de protección civil en tiempo de guerra, así como las medidas que han de tomarse para reprimir las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas las normas que amparan las actividades de protección civil.

Es asimismo conveniente la cooperación entre los organismos de protección civil de distintos países, que deberían intercambiar ideas para promocionar estas actividades. La OIPC podría servir de intermediario en este sentido.

En cuanto al cumplimiento de estas normas por las fuerzas armadas, los participantes destacaron la necesidad de divulgarlas, así como el sig-

nificado del emblema de la protección civil en el marco de la labor general de difusión de los Estados. También se resaltó que hay que velar porque los miembros de las fuerzas de las Naciones Unidas conozcan bien dichas normas y el signo distintivo. El Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DOMP) de las Naciones Unidas desempeña una función a este respecto, al recordar a los Estados que aportan contingentes para el mantenimiento de la paz sus responsabilidades en ese ámbito.

Para tranquilizar a sus potenciales enemigos, sería conveniente invitar a los Estados a declarar explícita y públicamente —tal vez mediante una notificación que el depositario remitiría a los Estados partes en el Protocolo I— que sus organismos de protección civil cumplirán las tareas enunciadas en el artículo 61 del mismo, así como las normas del derecho internacional humanitario. Esta declaración podrían efectuarla incluso los Estados que aún no han suscrito el Protocolo I.

Por lo que respecta al papel de las organizaciones que han convocado la reunión de Gollion, el CICR, en el marco de sus actividades de difusión del derecho, debería hacer más hincapié en la protección civil y en su signo distintivo, así como compartir sus conocimientos especializados con otras instituciones. Como organización central de los diversos organismos de protección civil en el mundo, la OIPC tiene un papel importante que desempeñar, a saber, fomentar el intercambio de experiencias entre sus miembros y divulgar el signo internacional.

El emblema de la protección civil

El emblema, mencionado en el Protocolo I como «el signo distintivo internacional», no debe ser objeto de adición alguna. Se debe pedir a los Gobiernos que han efectuado adiciones que se abstengan de hacerlo y que modifiquen su legislación en consecuencia.

Si algún Estado no signatario del Protocolo desea utilizar el emblema, hay que permitirle y alentarle a ello, siempre que acepte la totalidad del capítulo del Protocolo I sobre la protección civil. Los participantes insistieron mucho en la importancia de promulgar una legislación nacional apropiada para regular el uso del signo distintivo e imponer sanciones en caso de mal empleo o abuso del mismo. A juicio de los participantes, hay que recordar esta obligación a los Estados partes en el Protocolo I. Las legislaciones nacionales podrían adoptar como modelo las leyes referentes al emblema de la cruz roja o de la media luna roja.

Se debatió extensamente el uso de otros emblemas por parte del personal de protección civil, además del signo internacional de la protec-

ción civil. Es evidente que los servicios sanitarios dirigidos por los organismos de protección civil deben señalar que están protegidos, ya sea mediante el emblema de la cruz roja o de la media luna roja, o bien mediante el signo internacional de la protección civil. Otros emblemas no proporcionan protección en virtud del derecho internacional humanitario.

En cuanto a la cuestión del signo internacional de la protección civil como el único que se ha de utilizar en tiempos de paz, se dijo que los símbolos y los signos de identificación existentes suscitan un fuerte sentimiento de identidad entre los miembros de algunas organizaciones. Por lo tanto, no debe prohibirse a las organizaciones privadas que trabajan oficialmente en el ámbito de la protección civil el uso de sus propios signos o símbolos —que son a menudo un inveterado medio de identificación, reconocido a escala nacional—, además del emblema internacional. Se señaló al mismo tiempo que el logotipo de la OIPC era diferente del signo internacional.

No obstante, cabe precisar que sólo el signo internacional de la protección civil proporciona protección. Las autoridades competentes deben garantizar, por tanto, que el emblema internacional se utilice únicamente en las actividades que así lo justifiquen.

En tiempos de paz, la gama de actividades de protección civil que se llevan efectivamente a cabo es mayor que las que gozan de protección. Se destacó que, en tiempo de guerra, hay que velar por que el emblema sólo se use en el marco de actividades protegidas por el Protocolo I.

En cuanto a la necesidad de mejorar la visibilidad y el reconocimiento del signo protector, se acordó invitar a los Estados a tomar medidas pertinentes y a establecer acuerdos, según se estipula en el Protocolo I, así como pedir al CICR, que ha realizado una considerable labor en este ámbito en relación con el emblema de la cruz roja, que intercambie con la OIPC informaciones sobre el tema.

Conclusiones generales

En uno de los puntos del orden del día de Gollion, se planteaba la cuestión de si las normas relativas a la protección civil eran suficientemente realistas y si seguían siendo válidas en las guerras modernas. Los expertos llegaron a la conclusión de que esas normas sí seguían siendo válidas y que era necesario velar por su aplicación. En consecuencia, hay que reafirmar las normas para disipar cualquier duda y procurar que continúen sirviendo de base a futuras acciones.

A juicio de los expertos, las normas enunciadas en los artículos 61 a 67 del Protocolo I, contrariamente a las referentes a las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, son insuficientemente conocidas, incluso en los círculos de la protección civil. Por eso es necesario realizar una labor más decidida y de mayor envergadura para su divulgación. Las actividades de difusión del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son sin duda bien conocidas, pero hay que alentar a otras instituciones especializadas en ese ámbito —como la OIPC y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, que organiza cursos para el personal militar— a que presten mayor atención a las normas relativas a las actividades de protección civil destinadas a proteger a las víctimas de los conflictos.

Por último, por razones humanitarias, algunos Estados que no son parte en el Protocolo I convinieron en aplicar e incluir en sus legislaciones nacionales las normas enunciadas en el Protocolo. Hay que alentar a otros Estados en una situación similar a hacer lo mismo.