

## La protección de la población civil en el derecho internacional humanitario: tendencias y dificultades<sup>1</sup>

Camilla Waszink

Agosto de 2011

### Sinopsis

El presente documento examina las dificultades que conlleva proteger adecuadamente a la población civil durante los conflictos armados de conformidad con el derecho internacional humanitario (DIH).

Aunque el DIH establece un marco jurídico exhaustivo para proteger a los civiles de los efectos de las operaciones militares, este contrasta radicalmente con la situación que vive la población civil en las zonas castigadas por los conflictos. Los civiles constituyen un alto porcentaje de las víctimas en la mayoría de los conflictos armados contemporáneos, ya sea como resultado involuntario de los combates, o porque son atacados deliberadamente por los beligerantes. Incluso en situaciones en las que las partes parecen tener la voluntad de aplicar sus obligaciones dimanantes del DIH, las operaciones militares suelen ocasionar un elevado número de víctimas civiles, así como la destrucción generalizada de los bienes de carácter civil.

Algunas tendencias en los conflictos armados actuales vienen asociadas a un mayor sufrimiento de la población civil. Entre ellas cabe destacar el predominio de los conflictos armados internos, en los que suelen participar una gran diversidad de actores armados con distintos grados de capacidad y voluntad de aplicar el DIH. El carácter a menudo asimétrico de dichos conflictos puede inducir a los beligerantes a recurrir a medios y métodos ilícitos de hacer la guerra, como actuar deliberadamente desde

zonas civiles, simular tener estatuto de civil para atacar al adversario, o atacar deliberadamente a la población civil. Por otro lado, las operaciones militares se están desplegando con cada vez más frecuencia en núcleos urbanos y en otras zonas con gran densidad de población, lo que plantea una grave amenaza para los civiles. En conflictos cuyos objetivos revisten tintes más políticos, mantener la legitimidad y el apoyo de la población civil suele ser esencial para alcanzar los objetivos tanto militares como políticos. Todos estos factores contribuyen a que la población civil se encuentre en el epicentro del conflicto en muchas guerras contemporáneas.

**Camilla Waszink es senior advisor del Centro Noruego de Recursos para la Construcción de la Paz (NOREF). Antes de incorporarse a NOREF, trabajó como asesora de políticas de la Unidad de Armas del Comité Internacional de la Cruz Roja en Ginebra entre 2002 y 2009, donde se ocupó de una gran variedad de temas relacionados con las armas y el derecho internacional humanitario. También ha trabajado como investigadora y consultora para, entre otros, el Small Arms Survey y el Centro para el Diálogo Humanitario en Ginebra, el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC), y el Programa de Seguridad y Desarrollo del Instituto de Estudios Internacionales en Monterey. Ha publicado abundante literatura sobre el control de armas y el derecho internacional humanitario, la violencia armada, el desarme posterior a un conflicto, y la gestión de las armas en los procesos de paz. Posee un máster en Política Internacional por el Instituto de Estudios Internacionales de Monterey y una licenciatura en Ciencias Políticas y Derecho por la Universidad de Oslo.**

<sup>1</sup> El presente informe fue redactado a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega como documento de referencia para la iniciativa “Reafirmar la protección que otorga el DIH a la población civil”. Quisiera agradecer a Simon O’Connor (Cruz Roja Noruega) el gran apoyo brindado a la hora de redactar este documento, especialmente los apartados y las referencias jurídicas. También quisiera agradecer a Benjamin de Carvalho (Instituto Noruego de Asuntos Internacionales) el borrador preparado para NOREF sobre este tema. Gracias también a todos los que han comentado y formulado sugerencias sobre los anteriores borradores, entre ellos Mariano Aguirre, Annette Bjørseth, John Borrie, Bonnie Docherty, Knut Doermann, Robin Geiß, Peter Herby, Walter Lotze, Gro Nystuen, Lou Maresca, Sylvain Vité, Jean-François Quéguiner, Hilde Salvesen y Jonathan Somer. Las opiniones vertidas en este documento son únicamente las de la autora y no reflejan la opinión de ninguna otra persona ni organización.

Este documento se centra en cómo las partes en los conflictos armados —tanto los Estados como los grupos armados no estatales— aplican las obligaciones que les impone el DIH, en particular las normas de distinción, proporcionalidad y precauciones, fundamentales para proteger a los civiles durante las hostilidades. Basándose en experiencias recabadas en conflictos recientes, señala los principales escollos en materia de protección que se plantean en las guerras contemporáneas. Concretamente, examina las dificultades de proteger a la población civil en situaciones de guerra urbana y asimétrica, así como otros problemas más generales relacionados con la elección de las armas y las decisiones relativas a la selección de los objetivos. También analiza algunas de las características de las violaciones más frecuentes del DIH y de los ataques directos a las personas civiles, e indaga en las posibles motivaciones y causas de esos abusos. Las dificultades

señaladas confirman la opinión generalizada de que los principales obstáculos para lograr una protección adecuada de la población civil no estriban tanto en la inadecuación de las propias normas, como en la forma en que se aplican durante las operaciones militares y en el incumplimiento deliberado de las mismas.

El documento concluye sugiriendo que los daños a civiles durante los conflictos armados se pueden clasificar, a grandes rasgos, en tres categorías: imprevistos, incidentales y deliberados, y que en cada una de ellas se pueden definir medidas prácticas y concretas para reducir y minimizar tales daños. Por último, emplaza a los Estados y a la sociedad civil a emprender un debate más enérgico sobre cómo reducir la enorme brecha que existe entre la teoría y la práctica en lo que atañe a la protección de los civiles prevista en el DIH.

### Siglas y acrónimos

CAC	Convención sobre ciertas armas convencionales
CG IV	Cuarto Convenio de Ginebra
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMR	Convención sobre Municiones en Racimo
DIH	Derecho internacional humanitario
EDC CICR	Estudio del CICR sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
PA I	Protocolo adicional I
PA II	Protocolo adicional II
RCA	República Centroafricana
RDC	República Democrática del Congo
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia

## Introducción

El sufrimiento de la población civil en la guerra no es un fenómeno nuevo. A lo largo de la historia, la población civil ha sido objeto de ataques por parte de los beligerantes, que no solían distinguir entre combatientes y civiles en la lucha contra sus enemigos. Masacres, violaciones, tortura, hambre, esclavitud, alistamientos forzosos y desplazamientos han sido el denominador común de las guerras en distintos momentos y lugares. En ocasiones, el sufrimiento de la población civil ha sido el resultado no premeditado de los combates mientras que, otras veces, se ha infligido como estrategia militar deliberada.

La población civil se ve afectada por la guerra de maneras muy diversas, ya sea como víctimas directas de asesinatos, lesiones, violaciones y desplazamientos forzosos, o como víctimas indirectas de enfermedades, hambruna y malnutrición ocasionadas por la guerra. El impacto y la experiencia de la guerra no son iguales para todos los civiles, sino que puede variar notablemente entre unos grupos y otros, dependiendo, por ejemplo, de si son hombres o mujeres, jóvenes o ancianos, o de si viven en una zona rural o urbana. Por supuesto, depende también de la conducta de los combatientes y de la medida en que intenten atacar o proteger a las personas civiles durante las hostilidades.

Aunque las guerras siempre han estado acompañadas de sufrimiento, tanto para los civiles como para los soldados, en general, ha habido ciertos límites en la manera de llevarla a cabo —es decir, normas que regulan el tipo de acciones que son aceptables o inaceptables— en particular quién puede o no ser objeto de ataque. Si bien estas normas han sido muy variables, cuando se ha preservado a ciertos grupos de los ataques, estos solían incluir a personas a las que se consideraba especialmente “inocentes”, “vulnerables” o “débiles”, como los niños, las mujeres y los ancianos. A medida que progresaba la idea de la “guerra limitada” y de la inmunidad de los no combatientes, especialmente en la Europa medieval, el concepto de protección de los civiles empezó a adquirir nuevos matices. No fue, sin embargo hasta el genocidio y las atrocidades generalizadas cometidos durante la Segunda Guerra Mundial y los conflictos armados de las décadas de los 50, 60 y 70 cuando se estableció un marco jurídico específico para la protección de la población civil.

En la actualidad, las normas del derecho internacional humanitario (DIH) —conocidas también como el derecho de los conflictos armados— obligan a todas las partes en los conflictos armados a tomar un amplio abanico de medidas para proteger a la población civil de los efectos de las operaciones militares. Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977 constituyen el eje central del marco jurídico que regula el comportamiento en la guerra, en particular la protección de la población civil y de otras personas que no participan en las hostilidades, como los heridos, los enfermos y los combatientes capturados. Aunque mucho menos pormenorizado que las normas aplicables a los conflictos armados internacionales, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional II<sup>2</sup> dictan una serie de normas aplicables a los conflictos armados no internacionales —es decir, internos— e imponen obligaciones tanto a los Estados como a los grupos armados no estatales. Asimismo, la mayoría de las normas fundamentales relativas a la protección de los civiles se consideran derecho internacional consuetudinario, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales, y vinculan a todos los Estados, sean o no signatarios del tratado en cuestión, así como a los grupos armados no estatales.

El DIH ha demostrado ser un marco jurídico flexible que ha permitido adoptar nuevas normas en respuesta a las nuevas situaciones. Un ejemplo de ello sería la adopción, en 1977, de los dos primeros Protocolos adicionales, en parte como respuesta a los problemas humanitarios generados por los conflictos armados internos y las guerras de liberación nacional. Ejemplos más recientes son los tratados que prohíben las minas antipersonal y las municiones en racimo.

A medida que evoluciona la naturaleza de las guerras, pueden ir surgiendo nuevas necesidades en materia de protección. Un estudio reciente elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) detectó varias lagunas o deficiencias en el marco jurídico vigente, especialmente en relación con los conflictos armados no internacionales, que son la forma de conflicto que predomina en

2 El umbral de aplicación del Protocolo II es más elevado que el del artículo 3 común, y sólo se aplica a los conflictos armados internos que reúnan una serie de criterios.

la actualidad<sup>3</sup>. Dada la actual preponderancia de los conflictos armados internos, la interacción entre el DIH y los instrumentos internacionales de derechos humanos se está convirtiendo en un tema de debate cada vez más importante<sup>4</sup>. Estos últimos protegen a los individuos en todas las situaciones, si bien los Gobiernos pueden derogar algunas de sus disposiciones en casos de emergencia pública como puede ser un conflicto armado.

La necesidad de seguir regulando y esclareciendo las normas debería ir analizándose en función de los problemas humanitarios que vayan surgiendo. No obstante, la mayoría coinciden en que, si se aplicaran plenamente las normas del DIH que protegen a la población civil, su situación durante los conflictos armados mejoraría significativamente. En 2010, al señalar algunos ámbitos en los que era necesario reforzar el DIH, el presidente del CICR reiteró que: “En la mayoría de los casos, lo que se necesita [...] es un mayor cumplimiento del marco jurídico existente, en lugar de la adopción de nuevas normas”<sup>5</sup>. Esto viene a confirmar la opinión generalizada de que los principales obstáculos a una mejor protección de la población civil radican fundamentalmente en el modo de aplicar las normas existentes del DIH, o en el incumplimiento de dichas normas por las partes en los conflictos armados.

### Alcance y estructura

El objetivo de este documento es examinar los principales retos que se plantean a la hora de garantizar la protección adecuada de la población civil durante los conflictos armados de conformidad con el DIH. En los últimos 60 años, el DIH ha establecido un marco jurídico exhaustivo con normas que, en teoría, confieren a la población civil una amplia protección contra los efectos de las operaciones militares. Sin

embargo, la situación de los civiles en los países afectados por los conflictos reflejan una realidad totalmente distinta en el terreno. Aunque no existen datos exactos, es evidente que un alto porcentaje de las víctimas que se han cobrado la mayoría de los conflictos armados de este período han sido civiles. El tremendo sufrimiento humano infligido a la población civil en las guerras que han asolado nuestro planeta requieren un examen riguroso de las actuales normas internacionales que protegen a la población civil y, más concretamente, de la manera en que se aplican dichas normas.

El presente documento analiza cómo las partes en los conflictos armados —es decir, los Estados y los grupos armados no estatales— cumplen las obligaciones que les impone el DIH. No se examinarán, pese a ser también sumamente importantes, las medidas adoptadas por terceros para proteger a la población civil, por ejemplo, por las Naciones Unidas, la Unión Africana u otras organizaciones regionales en el contexto de las operaciones de mantenimiento de paz, o por las organizaciones humanitarias a las que se ha encomendado un mandato de protección.

El documento se divide en tres partes. La primera describe brevemente algunas características de los conflictos armados contemporáneos que pueden influir en la protección de los civiles y en la aplicación del DIH. Las otras dos partes abordan cuestiones relacionadas entre sí, aunque diferentes:

- la protección de la población civil durante la conducción de las hostilidades y, en particular, los principales problemas que se plantean a la hora de aplicar las normas fundamentales del DIH relativas a la distinción, la proporcionalidad y las precauciones en los conflictos armados actuales; y
- el incumplimiento del DIH, en particular, los ataques deliberados a la población civil por parte de los Estados o los grupos armados no estatales que parecen actuar totalmente al margen de la legalidad. Como las partes en los conflictos armados suelen violar un conjunto de normas de DIH relativas a la protección de los civiles, esta última parte no se ceñirá únicamente a las normas relativas a la conducción de las hostilidades.

<sup>3</sup> Dr. Jakob Kellenberger, presidente del CICR, “Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, declaración oficial, 21 de septiembre de 2010, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm>, consultado el 18 de mayo de 2011.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Cordula Droege, “The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict”, *Israel Law Review*, vol. 40, n.º 2, 2007, págs. 310–355.

<sup>5</sup> Kellenberger, “Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados”, 2010.

En la conclusión se resumen los principales problemas expuestos a lo largo del documento y que merecen una mayor atención y discusión en aras de reforzar la aplicación del DIH y la protección de la población civil en el futuro.

Este informe de referencia no pretende abordar todos los problemas que se plantean en relación con la protección de la población civil en las guerras contemporáneas, como tampoco trata de emprender un análisis jurídico del estado actual del DIH. Su objetivo es, más bien, sintetizar los principales desafíos detectados por las Naciones Unidas, el CICR y otras organizaciones humanitarias, expertos militares y jurídicos, y ONG como Human Rights Watch, tomando como referencia los conflictos más recientes. Aunque se han utilizado ejemplos para ilustrar los principales argumentos, estos no constituyen, en modo alguno, un repertorio exhaustivo de los casos en que se han planteado dichos problemas de protección.

### **Características de los conflictos armados contemporáneos que afectan a la protección de los civiles**

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, **los conflictos armados internos han sido más frecuentes que los conflictos entre Estados**. Entre la Segunda Guerra Mundial y 1992 el número de conflictos bélicos no dejó de crecer, debido fundamentalmente a las luchas armadas contra el colonialismo y a las guerras delegadas en el Sur Global, auspiciadas por los Estados Unidos y por la Unión Soviética. Gran parte de las nuevas guerras de este período fueron conflictos librados dentro de un Estado, y no entre varios Estados, la mayoría en los países en desarrollo. Según el Informe sobre Seguridad Humana de 2005, el 95% de todos los conflictos armados de la pasada década fueron de carácter interno<sup>6</sup>.

Tras el fin de la Guerra Fría, el número de conflictos disminuyó drásticamente<sup>7</sup>, aunque esta tendencia a la baja lleva estancada desde 2006. En la era posterior a la Guerra Fría, los conflictos armados predominantes han sido los conflictos internos de

baja intensidad con participación de grupos armados no estatales. **Aunque el saldo total de muertos en combate ha sido, en general, más bajo que en las guerras convencionales a gran escala entre los Estados, los ataques directos y los abusos contra la población civil han sido la tónica general**. Otro rasgo inherente a muchos de estos conflictos, especialmente si estaban involucrados uno o varios grupos armados, ha sido su tendencia a cesar temporalmente con la firma de un acuerdo de paz o de alto el fuego, para luego reanudarse meses o años después. Otra característica es que la violencia, incluida la cometida contra la población civil, suele estar limitada a algunas zonas de un Estado o región, mientras que otras apenas se ven afectadas<sup>8</sup>.

Cada vez más conflictos se podrían calificar de **“conflictos asimétricos”, en los que están implicadas partes muy desiguales en términos de fuerza militar o capacidad tecnológica**. Un caso típico suele ser el de un Estado que se enfrenta a un grupo armado insurgente, o el de una coalición de Estados que entabla un conflicto armado contra otro Estado o contra grupos armados no estatales. Las consecuencias para la población civil suelen ser devastadoras, ya que la parte más débil trata de compensar su inferioridad militar recurriendo a tácticas prohibidas por el DIH, lo que, a su vez, lleva a la parte militarmente superior a relajar su propia aplicación de las normas.

Rupert Smith ha acuñado el término “guerra en medio de la población” para describir los conflictos contemporáneos que no se libran en un campo de batalla claro, sino que las hostilidades tienen lugar en cualquier lugar, incluso en las zonas civiles. Smith sostiene que se trata de un cambio de paradigma de la naturaleza de las guerras, y que el término “asimétrico” no es apropiado, ya que estos conflictos no se pueden ganar simplemente a través del poderío militar convencional<sup>9</sup>. Más allá de la victoria militar, estas **guerras suelen tener objetivos políticos como llevar la paz, la estabilidad y la seguridad a un país o región, o incluso proteger a la población civil**. Esto otorga a la población civil un mayor protagonismo en el conflicto, primero porque corre

6 Human Security Centre, Universidad de British Columbia, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2005, pág. 18.

7 *Ibid.*, pág. 23.

8 Dan Smith, “Trends and causes of armed conflict”, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, agosto de 2004.

9 Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Harmondsworth, Penguin, 2006, págs. 3–4.

un mayor riesgo cuando las operaciones militares tienen lugar en zonas civiles o en sus proximidades, pero también porque se convierte en un premio que se quiere conseguir y, a la inversa, en un objetivo potencial. Granjearse y mantener el apoyo y la legitimidad de la población civil suele ser esencial para alcanzar los objetivos políticos y, por tanto, también los objetivos militares de los conflictos armados contemporáneos.

Muchos conflictos armados actuales **no encajan fácilmente en las categorías de conflicto armado internacional y no internacional**. Ejemplos de ello serían las situaciones de conflicto armado interno internacionalizado (es decir, conflictos internos con intervención extranjera) y los denominados “conflictos armados transnacionales” en los que un conflicto en el que participa un grupo armado no estatal tiene lugar en varios Estados<sup>10</sup>. Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre, la clasificación de la “guerra contra el terror” y la cuestión de si la confrontación entre uno o varios Estados y una entidad no estatal con operaciones transnacionales se puede considerar un conflicto armado con arreglo al DIH han sido fuente de constantes debates. El CICR ha abogado por que se estudie cada caso por separado, de modo que sean la índole y la magnitud del conflicto en un contexto determinado los que determinen si alcanza el umbral de conflicto armado con arreglo al DIH<sup>11</sup>.

**La clasificación jurídica de los conflictos puede ser difícil y es refutada a menudo, en particular por las partes en los conflictos en cuestión.** Por ejemplo, un Estado será reticente a admitir que ha perdido el monopolio del poder en su territorio y, por lo tanto, puede negar la existencia de un conflicto armado. Los Estados que participan en operaciones de mantenimiento de paz o en otras operaciones con mandato de las Naciones Unidas pueden, por razones políticas internas, no querer ser percibidos como una parte en el conflicto en el

que intervienen, aun cuando su mandato les permita utilizar la fuerza más allá de la autodefensa y participar en las hostilidades. En otros casos, puede redundar en interés de un Estado calificar unos disturbios internos de conflicto armado, ya que le puede servir de justificación para emplear la fuerza militar o detener a personas en circunstancias que no estarían permitidas en el marco de operaciones de mantenimiento del orden, reguladas por los instrumentos internacionales de derechos humanos. En conflictos de baja intensidad, no es extraño que las circunstancias oscilen entre una situación de disturbios internos y una que alcanza el umbral de conflicto armado interno. Las repercusiones políticas inherentes a la clasificación jurídica de los conflictos pueden complicar la tarea de determinar y ponerse de acuerdo en el marco jurídico aplicable en cada situación, lo que, a su vez, puede afectar a la protección de la población civil.

**Uno de los rasgos definitorios de muchos conflictos armados actuales es la participación de una gran variedad de actores armados con distintos grados de organización, estructuras de mando, equipamiento, formación y conocimiento del DIH.** Además de las fuerzas gubernamentales y los grupos armados de oposición, dichos conflictos suelen involucrar a actores armados diversos, como grupos paramilitares, fuerzas de defensa civil y milicias, que pueden alinearse con cualquiera de las partes implicadas. En numerosos contextos también hay una línea divisoria poco clara entre violencia política y criminal, o una combinación de ambas, donde actores armados con motivaciones esencialmente criminales alimentan la inseguridad y participan en ataques contra la población civil<sup>12</sup>. También se ha registrado un aumento en la actividad de grupos que cometen atentados suicidas y otros actos de terrorismo dirigidos directamente contra la población civil, tanto en los conflictos armados como en otras situaciones. La proliferación de armas convencionales, en particular de armas ligeras y de pequeño calibre que son baratas, fáciles de transportar y de manejar con

10 Sylvain Vité, “Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations” (Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales), *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 91, n.º 873, marzo de 2009, pág. 83. Reseña en español disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-873-p69.htm>

11 CICR, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, Informe preparado para la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, octubre de 2007.

12 Sin embargo, es importante distinguir entre las situaciones de conflicto armado que se rigen por el DIH y las situaciones de violencia reguladas por otras ramas del derecho, como los instrumentos internacionales de derechos humanos. De todos modos, incluso en una situación de conflicto armado, es probable que una banda armada o grupo criminal organizado no sea considerado como una parte en el conflicto, por lo que sus acciones y la consiguiente respuesta del Estado estarían reguladas por otras ramas del derecho, como los instrumentos de derechos humanos y la legislación penal interna.

un mínimo adiestramiento, parece haber contribuido a la multiplicación de los actores y grupos armados. Aunque armas pequeñas como los rifles de asalto se pueden emplear de manera muy selectiva, a menudo se utilizan para atacar deliberadamente a civiles, por lo que se suelen asociar a un alto grado de sufrimiento de la población civil.

Como consecuencia de los recortes en los presupuestos de defensa tras el fin de la Guerra Fría, la **externalización de los servicios militares a empresas militares privadas** ha registrado un rápido aumento. Estas empresas suelen desempeñar una gran variedad de funciones de apoyo, como pueden ser la logística, la formación y el asesoramiento, pero en algunos casos también participan en las hostilidades. Aunque la participación de empresas privadas y ciudadanos particulares en la guerra no es un fenómeno nuevo, su grado de participación en los conflictos modernos repercute en la protección de la población civil, tanto por lo que respecta a la responsabilidad de dichas empresas de acatar el DIH, como a la dificultad que puede suponer determinar conforme al DIH si poseen estatuto de combatientes o de civiles.

**Algunas de las modalidades de conflictos indicadas anteriormente han contribuido a diluir la distinción entre civiles y combatientes**, uno de los pilares fundamentales en los que se basa el DIH. Con el aumento de la participación de las personas civiles en las hostilidades, en particular en el contexto de los conflictos armados internos, la calificación de civil y combatiente se ha vuelto mucho más compleja. Un ejemplo serían las personas civiles que, aun sin ser miembros de un grupo armado que participa en el conflicto, en cuyo caso podrían ser considerados combatientes, cometen actos que pueden suspender temporalmente su protección contra los ataques directos<sup>13</sup>. A este respecto también resulta preocupante que algunos grupos armados no se distingan adecuadamente de la población civil, e incluso que algunos combatientes se confundan deliberadamente con ella, actúen desde el interior de las zonas civiles o finjan tener el estatuto de civil para atacar a su adversario.

13 El artículo 51(3) del Protocolo adicional I (PA I) y el artículo 13(3) del Protocolo adicional II (PA II) otorgan a los civiles protección contra los peligros procedentes de las operaciones militares y prohíben los ataques directos contra las personas civiles “salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”.

## **Dificultades actuales para la protección de los civiles de los efectos de las hostilidades**

En algunos conflictos actuales y recientes, las partes han recalcado que harían todo lo posible por actuar de conformidad con el DIH. Estas declaraciones suelen ser realizadas por los Estados, aunque algunos grupos armados también han manifestado su adhesión al DIH, en ocasiones mediante declaraciones unilaterales, acuerdos especiales o compromisos expuestos de índole similar. No obstante, incluso en las situaciones en que las partes beligerantes parecen tener la voluntad de aplicar las obligaciones que les impone el DIH en lo que atañe a la protección de las personas civiles, con frecuencia las operaciones militares provocan un elevado número de víctimas civiles y la destrucción generalizada de los bienes de carácter civil. Esto también se da en situaciones en las que intervienen fuerzas armadas bien disciplinadas y adiestradas. El presente apartado analiza algunos de los factores que pueden poner en peligro o amenazar la protección de la población civil en los conflictos actuales y contribuir a una situación en la que la protección que el DIH trata de conferir a los civiles difiera mucho de los verdaderos peligros y vulnerabilidades a las que se enfrentan los civiles en el terreno.

Este análisis se articula en torno a las normas del DIH relativas a la distinción, la proporcionalidad y las precauciones, fundamentales para la protección de las personas civiles durante las hostilidades. El principio de distinción exige a las partes en un conflicto que distingan en todo momento entre civiles y combatientes, y entre bienes de carácter civil (edificios, infraestructura, etc.) y objetivos militares, y que dirijan sus ataques únicamente contra objetivos militares<sup>14</sup>. El principio de distinción se materializa en dos normas del DIH convencional y consuetudinario: en la prohibición de los ataques indiscriminados y en las precauciones necesarias en el ataque. Los ataques indiscriminados se pueden clasificar en tres grupos: los que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto, los

14 PA I, artículo 48. Por lo que respecta a la naturaleza consuetudinaria de este artículo en los conflictos armados internacionales y no internacionales, véase Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 (más conocido el Estudio del CICR sobre Derecho Consuetudinario – EDC CICR), norma 7, págs. 29-33.

que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto, y los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido en el DIH<sup>15</sup>. Ejemplos de ataques definidos como indiscriminados y, por lo tanto, prohibidos con arreglo al Protocolo adicional I, serían el bombardeo de una zona en la que haya una concentración de personas civiles o bienes de carácter civil mediante “métodos o medios que traten como objetivo militar único varios objetivos militares precisos y claramente separados”<sup>16</sup>, así como los ataques que violen el principio de proporcionalidad<sup>17</sup>.

El principio de proporcionalidad exige a las partes que se abstengan de decidir un ataque cuando sea de prever que causará pérdidas civiles que serían excesivas en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista<sup>18</sup>. Los daños civiles incidentales, a menudo denominados eufemísticamente “daños colaterales” no son ilícitos, siempre y cuando no se consideren excesivos con arreglo a este principio. Para ello, el principio requiere que, en el contexto de cada ataque, se analicen la exposición al daño y el grado de daño que pueden sufrir los civiles como resultado del ataque, y sopesarlos con la ventaja militar prevista. Esto también requiere analizar el objetivo en sí, su proximidad y el tipo de armamento que se va a utilizar en el ataque. Cronológicamente, el análisis de la proporcionalidad es posterior al de la distinción, ya que se presupone que antes de analizar el grado de pérdidas incidentales en la población civil se ha hecho una distinción entre combatientes (u objetivos militares) y civiles.

Relacionado con las normas de distinción y proporcionalidad están las normas de precaución<sup>19</sup>. Ambas partes, ya sean quienes ataquen o quienes estén siendo atacados, deben tomar medidas para evitar o minimizar los efectos de sus acciones en las personas civiles. Las normas relativas a las precauciones en el ataque requieren que los estrategas militares, entre otros, seleccionen los medios y métodos de ataque con miras a evitar o minimizar las pérdidas o daños a la población civil o a los bienes de carácter civil, se abstengan

de cualquier ataque que viole el principio de proporcionalidad, verifiquen el carácter militar del objetivo, y den aviso con la debida antelación de cualquier ataque que pueda afectar a la población civil. Las normas relativas a las precauciones contra los efectos de los ataques exigen que “hasta donde sea factible” las partes en conflicto alejen de la proximidad de objetivos militares a las personas civiles y los bienes de carácter civil, y eviten situar objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas. Las partes también tienen la obligación de tomar las demás precauciones que sean necesarias para proteger a las personas civiles y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control. Aunque no estén especificados, algunos ejemplos consistirían en establecer sistemas de alerta y evacuación para los civiles, construir refugios antiaéreos o señalar las zonas peligrosas<sup>20</sup>. Está expresamente prohibido utilizar a la población civil o los bienes de carácter civil para poner a cubierto de ataques los objetivos o las operaciones militares<sup>21</sup>.

El presente apartado comienza examinando detenidamente dos “escenarios de conflicto” cada vez más extendidos: la guerra urbana y la guerra asimétrica, las cuales plantean dificultades para la protección de los civiles y la aplicación de las normas anteriormente mencionadas. A continuación, se comentan temas de importancia más general para la protección de los civiles durante las hostilidades, como son la elección de las armas y los avances en la tecnología armamentística que pueden afectar a la protección de la población civil, así como algunas de las dificultades que se plantean al aplicar en la práctica las normas de distinción, proporcionalidad y precaución, en particular en el contexto de la selección de los objetivos. Dado que todos estos temas están íntimamente relacionados, algunos subapartados pueden solaparse: la elección de las armas es, por ejemplo, importante para la protección de los civiles cuando las hostilidades tienen lugar en zonas urbanas, mientras que las dificultades de aplicar en la práctica las normas



15 PA I, artículo 51(4); EDC CICR, norma 12, págs. 46-50.

16 PA I, artículo 51(5)(a); EDC CICR, norma 13, págs. 50-52.

17 PA I, artículo 51(5)(b); EDC CICR, norma 14, págs. 53-57.

18 PA I, artículo 57(2)(a)(iii); EDC CICR, norma 14, págs. 53-57.

19 PA I, artículos 57 y 58; EDC CICR, normas 15-24, págs. 59-86.

20 Jean-François Quéguiner, “Precauciones previstas por el derecho relativo a la conducción de las hostilidades”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, n.º 864, diciembre de 2006, pág. 819. Disponible en español en: [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_queguiner.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_queguiner.pdf)

21 PA I, artículo 51(7); EDC CICR, norma 97, págs. 384-387.

afectan a la mayoría de las situaciones. Sin embargo, los problemas relacionados con estos tres temas: entorno, armas y selección de objetivos, contribuyen en su conjunto a agrandar la brecha que existe entre la teoría y la práctica de proteger a las personas civiles al amparo del derecho internacional humanitario.

### **Conducción de las hostilidades en zonas urbanas y otras zonas pobladas**

Las guerras siempre han entrañado grandes dificultades y riesgos para la población civil de las zonas urbanas. Por ejemplo, fue en grandes ciudades donde se produjeron algunos de los ataques más mortíferos y destructivos de la Segunda Guerra Mundial, con consecuencias devastadoras para la población civil de ambos bandos, en particular en Stalingrado, Londres, Varsovia, Dresde, Berlín, Hiroshima y Nagasaki.

Como respuesta a las muchas atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 incluyó algunas normas generales para la protección de las personas civiles en la guerra. Sin embargo, no fue hasta la adopción del Protocolo adicional I en 1977 cuando se establecieron normas pormenorizadas para la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades. Ello se debió en parte a la rápida expansión de las capacidades de guerra aérea, que se siguieron utilizando desde la Segunda Guerra Mundial con efectos devastadores sobre la población civil. El Protocolo adicional I prohíbe expresamente los bombardeos de zona, que califica de ataques indiscriminados<sup>22</sup>.

A pesar de que el marco jurídico previsto para proteger a las personas civiles de los efectos de las hostilidades se ha fortalecido significativamente, estas han seguido sufriendo durante los sitios, los bombardeos y las operaciones en tierra en ciudades tan diversas como Sarajevo, Mogadiscio, Grozni y Bagdad. Las capitales suelen ser las más castigadas durante las hostilidades, ya que, tanto en términos prácticos como simbólicos, son el centro de las comunicaciones, la actividad económica, la administración nacional y el poder.

La conducción de las hostilidades en las ciudades y otros núcleos de población pone a los civiles en peligro debido a su elevada concentración, a menudo en las proximidades de los combatientes y los objetivos militares. Asimismo, las ciudades y localidades están, por definición, plagadas de bienes de uso civil, ya sean viviendas, tiendas, escuelas u hospitales, que se ven sumamente expuestos a los efectos de las hostilidades. Librar combates en núcleos urbanos también plantea un riesgo significativo para los soldados y, a menudo, muchos ejércitos han desistido de enviar efectivos terrestres a las ciudades ante el riesgo de verse atrapados en enfrentamientos interminables e inconclusos, prefiriendo en su lugar los ataques aéreos y el uso de artillería. Estos últimos pueden tener efectos devastadores sobre la población civil, ya que las ciudades y otras zonas pobladas son de por sí un entorno difícil y delicado en el que llevar a cabo las operaciones militares, en particular, a la hora de definir e identificar los objetivos militares, realizar análisis de proporcionalidad y adoptar medidas de precaución para proteger a los civiles.

Por ese mismo motivo, las ciudades pueden resultar atractivas para las fuerzas armadas o los grupos armados locales, que pueden sacar partido tanto del carácter civil del núcleo urbano como de su conocimiento de la zona, creando un espacio muy difícil y peligroso para su rival. Aunque la guerrilla solía ser típica de las zonas rurales, los grupos armados están actuando con cada vez más frecuencia en zonas urbanas. Es muy probable que esto se deba a diversos factores, en particular a las ventajas tácticas que pueden obtener en un entorno urbano complejo contra un adversario militarmente superior, y al hecho de que los “componentes” civiles de cuyo apoyo dependen suelen vivir en núcleos urbanos, al igual que los propios miembros de los grupos armados.

En numerosos conflictos recientes y actuales, como Irak y Afganistán, los riesgos para la población civil de las zonas urbanas se han visto exacerbados de manera muy significativa por la amalgama deliberada de los combatientes con la población civil y por el uso de bienes, como viviendas o infraestructura civil, con fines militares, convirtiéndolos en objetivos potenciales. Como esto hace al ya de por sí difícil entorno urbano aún más impredecible, es más probable que el adversario cause daños a la

<sup>22</sup> Artículo 51(5).

población civil, tanto de manera involuntaria como por rebajar su propio grado de cumplimiento del derecho.

La elección de las armas es un aspecto crucial a tener en cuenta al aplicar las normas de distinción y proporcionalidad en un entorno urbano. Ciertas armas son de por sí difíciles de utilizar conforme a estas normas en zonas pobladas como las ciudades o localidades. Especialmente preocupante es el uso de municiones explosivas de alta potencia, como la artillería, o de armas de efecto zonal, como las municiones en racimo o las armas incendiarias.

El secretario general de las Naciones Unidas, en su informe de 2009 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, se mostraba cada vez más preocupado por el uso de armas explosivas en áreas densamente pobladas, que “conlleva inevitablemente consecuencias indiscriminadas y un grave impacto en el ámbito humanitario; en primer lugar, por el riesgo para los civiles atrapados en el radio de la onda expansiva, o los muertos y heridos ocasionados por los daños y el derrumbamiento de edificios; en segundo lugar, por los daños a infraestructuras vitales para el bienestar de la población civil, como los sistemas de distribución de agua y de saneamiento<sup>23</sup>”. En 2010, reiteró esta preocupación, solicitando una reunión y un análisis más sistemáticos de los costos humanos de las armas explosivas, e instando a los Estados Miembros a que publicaran declaraciones de política que describieran “las condiciones en que tales armas podrían utilizarse en zonas pobladas<sup>24</sup>”. En un estudio llevado a cabo en 2006, las organizaciones Landmine Action y Medact analizaron las noticias publicadas en los medios de comunicación sobre

los incidentes violentos relacionados con armas explosivas registrados en un período de seis meses. Los datos revelaron que la media de personas que perdieron la vida en ataques con armas explosivas en las zonas pobladas duplicaba al de las zonas menos pobladas y que el número de heridos era tres veces mayor. La inmensa mayoría de las víctimas de esos ataques en las zonas pobladas eran civiles<sup>25</sup>. Aunque los datos recogidos en los medios de comunicación no son exhaustivos y pueden estar sesgados en diversos sentidos, el estudio deja patente que las armas explosivas que se utilizan en zonas pobladas ponen a la población civil en grave riesgo. Además del daño inmediato que provocan, las armas explosivas también pueden convertirse en artefactos sin estallar, que suponen una amenaza continua para la población civil hasta que son retiradas. Buena prueba de la creciente preocupación por el uso de armas explosivas en zonas pobladas es el nacimiento de varias iniciativas novedosas, como un proyecto del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, cuyo fin es concienciar sobre las secuelas humanitarias ocasionadas por las armas explosivas<sup>26</sup> y, más recientemente, la creación de la Red Internacional sobre Armas explosivas en marzo de 2011<sup>27</sup>.

Un problema relacionado es el de los artefactos explosivos improvisados o “de fabricación casera”, a menudo contruidos utilizando materiales fáciles de conseguir, como fertilizantes, gasolina y teléfonos móviles, y componentes obtenidos de municiones sin estallar abandonadas. Estos artefactos están causando numerosas muertes y lesiones entre la población civil en los conflictos actuales, como en Irak, Afganistán, Pakistán y Somalia. Ello se debe principalmente a la manera en que se utilizan estas armas, a menudo para cometer ataques indiscriminados o atacar directamente a civiles. Los efectos de estos ataques han sido especialmente

23 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 29 de mayo de 2009, S/2009/277, párr. 36. El DIH prohíbe expresamente atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, como los artículos alimenticios y las instalaciones de agua potable (PA I, artículo 54(2); PA II, artículo 14; EDC CICR, norma 54, págs. 211-215). Aunque esta prohibición contempla algunas excepciones, estas son muy limitadas y su finalidad es permitir los ataques que sólo afecten a los miembros de las fuerzas armadas del adversario y no dejen a la población civil tan desprovista de víveres o de agua que ésta se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse (artículo 54(3)).

24 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 11 de noviembre de 2010, S/2010/579, párr. 48-51.

25 Richard Moyes, “Explosive violence: the problem of explosive weapons”, *Landmine Action*, 2009, pág. 24.

26 Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, “Discourse on explosive weapons”, nota del proyecto, [http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref\\_activite=499](http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499) (en inglés), consultado el 28 de abril de 2011; véase también <http://www.ExplosiveWeapons.info> (en inglés).

27 Save the Children UK y Action on Armed Violence, “NGOs demand new efforts to stop bombing of civilians”, Ginebra, 30 de marzo de 2011, <http://www.landmineaction.org/resources/Press%20release%20AOAV%20+%20Save%20the%20Children%2030%20March%202011.pdf> (en inglés), consultado el 28 de abril de 2011.

devastadores cuando se han hecho estallar grandes cantidades de explosivos en emplazamientos con altas concentraciones de civiles, como mercados, ceremonias religiosas y escuelas.

El uso de municiones que contienen fósforo blanco ha sido objeto de controversia en algunos conflictos recientes. Estas municiones han sido utilizadas, entre otros, por las fuerzas estadounidenses en Irak y por las fuerzas israelíes en Gaza<sup>28</sup>. Los Estados Unidos y la OTAN también han documentado el uso de fósforo blanco por los insurgentes afganos en artefactos explosivos improvisados, incluso en zonas civiles<sup>29</sup>. El fósforo blanco arde a menos que esté privado de oxígeno o hasta que se consume totalmente, provocando quemaduras extensas, dolorosas y letales que son especialmente difíciles de tratar por el personal médico, debido al riesgo de exposición que corren ellos mismos. El Protocolo III de la Convención sobre ciertas armas convencionales, de 1980, hasta la fecha ratificado por 109 Estados, prohíbe el uso de armas incendiarias contra los objetivos militares ubicados en zonas pobladas, salvo que estén claramente separados de las personas civiles y los bienes de carácter civil, y que se hayan tomado todas las precauciones viables para limitar los efectos incendiarios al objetivo militar y minimizar el daño a los civiles. El empleo de armas incendiarias lanzadas desde el aire está totalmente prohibido en zonas pobladas<sup>30</sup>. Sin embargo, las municiones que puedan tener “efectos incendiarios incidentales”, tales como “municiones iluminantes, trazadoras, productoras de humo o sistemas de señalamiento” no se consideran armas incendiarias en virtud del

protocolo y no están, por lo tanto, prohibidas<sup>31</sup>. El uso de municiones de fósforo blanco para, por ejemplo, ocultar a las tropas, señalar los objetivos e iluminar zonas oscuras estaría, pues, permitido, aunque incluso en estos casos se deberían utilizar de conformidad con las normas generales del DIH. Dada la grave amenaza que plantean estas municiones a los civiles que entren en contacto con ellas, su empleo en zonas pobladas puede plantear dudas en cuanto a su conformidad con los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, a menos que se proceda con el máximo cuidado.

Durante la guerra en zonas urbanas y otras áreas pobladas, los riesgos que corre la población civil se pueden reducir recurriendo más a menudo a los “ataques de precisión”. Los expertos militares destacan que la precisión en el ataque no depende sólo de la exactitud de las armas, sino también de la capacidad de localizar y perseguir el objetivo con fiabilidad, de seleccionar el sistema de ataque correcto, de evaluar con precisión el efecto del ataque y de reemprenderlo si es necesario, evitando o minimizando el daño a las personas civiles o a los bienes de carácter civil<sup>32</sup>. Al mejorar la calidad de la selección de los objetivos, los ataques de precisión permiten proteger mejor a la población civil de los efectos de las hostilidades, especialmente en zonas con gran densidad de población.



Aunque las tecnologías de precisión pueden permitir evitar o minimizar el daño a los civiles, su empleo también plantea algunas preocupaciones. Por ejemplo, puede incitar a atacar objetivos militares situados en las proximidades de personas civiles que, en otras circunstancias, quedarían excluidas

28 Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos, *IHL and White Phosphorus Munitions*, IHL Primer, n.º 5, <http://ihl.ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page.viewpage&pageid=2105>, consultado el 21 de junio de 2010.

29 Combined Joint Task Force – 101, “Reported insurgent white phosphorous attacks and caches”, comunicado de prensa 20090511–002, desclasificado para su publicación el 11 de mayo de 2009, <http://www.centcom.mil/en/press-releases/reported-insurgent-white-phosphorus-attacks-and-caches.html>, consultado el 21 de junio de 2010.

30 Los Estados que no son Partes en el Protocolo III a la CAC deben respetar las normas generales del DIH cuando utilicen armas incendiarias, en particular, los principios de distinción y proporcionalidad. Asimismo, el derecho consuetudinario exige que se ejerza especial cuidado en evitar causar daños a la población civil cuando se empleen armas incendiarias (véase la norma 184 del EDC CICR).

31 Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias, Protocolo III a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, artículo 1(1)(b)(i), Ginebra, 10 de octubre de 1980.

32 Junta de Jefes de Estado Mayor, “Joint Vision 2020”, junio de 2000; citado en Michael Schmitt, “Precision attack and international humanitarian law” (Ataques de precisión y derecho internacional humanitario), *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 859, septiembre de 2005, pág. 446. Reseña en español disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6m4jlu.htm>

de los ataques, gracias a la posibilidad de limitar —aunque no necesariamente evitar— el daño a la población civil. Por otra parte, no todos los ejércitos de los distintos Estados tienen la misma capacidad de efectuar ataques de precisión, por no hablar de los grupos armados no estatales y su limitado acceso a estas tecnologías. Si las capacidades de precisión de las partes son muy desiguales, la parte más débil puede recurrir a tácticas ilícitas que pongan en mayor riesgo a la población civil<sup>33</sup>.

Las ciudades y las localidades suelen contener infraestructura de uso tanto civil como militar, como instalaciones eléctricas y de comunicaciones, instalaciones industriales y redes de transporte. La posibilidad de llevar a cabo ataques de precisión que reduzcan el riesgo de provocar daños puede facilitar el ataque a estas infraestructuras “de doble uso”<sup>34</sup>, especialmente en los ataques aéreos. Los ejércitos pueden atacar estas instalaciones de doble uso simplemente para anular su función militar, pero también como estrategia para desmoralizar al enemigo y restar apoyo popular a la contienda. Los ataques a objetivos de doble uso pueden estar permitidos con arreglo al DIH si cumplen la definición de objetivo militar<sup>35</sup>. Sin embargo, si la motivación principal es el impacto en la población civil, aunque sólo sea psicológico, entonces se plantearían ciertas reservas tanto éticas como legales<sup>36</sup>. Se ha apuntado que los nuevos métodos de selección de objetivos, como la selección de objetivos basada en los efectos<sup>37</sup> adoptada por

Estados Unidos y la OTAN, pueden contribuir a ampliar el concepto de objetivos militares en esta dirección<sup>38</sup>.

La destrucción de las instalaciones de doble uso puede entrañar graves consecuencias humanitarias para la población civil. Además de la amenaza inmediata de causar muertes o lesiones en el momento del ataque, los efectos indirectos suelen ser graves. La destrucción de las carreteras y puentes puede entorpecer el transporte de los heridos y enfermos, o impedir a los civiles utilizar las carreteras para huir de los enfrentamientos. Los cortes del suministro eléctrico pueden dificultar el funcionamiento de los servicios médicos, inutilizar los sistemas de agua y saneamiento, o impedir a los civiles refrigerar la comida, cocinar o calentarse.

Un alto porcentaje de la población urbana de los países en desarrollo vive en zonas pobres o en barrios de chabolas. Esto puede exacerbar su vulnerabilidad a los efectos de las hostilidades, debido a factores como la mala calidad de los edificios, el acceso deficiente a la asistencia sanitaria y la falta de medios para huir de los combates. Aunque esto no es exclusivo de los núcleos urbanos, las personas ya de por sí vulnerables suelen ser las más afectadas por un conflicto. Con más de la mitad de la población mundial viviendo en zonas urbanas, cifra que se prevé siga aumentando debido al rápido crecimiento de la población y de la urbanización, la protección de la población civil de estas zonas durante las guerras seguirá siendo una fuente de preocupación en los años venideros.

### Guerra asimétrica

La asimetría, entendida como disparidad de la capacidad militar, no es un fenómeno nuevo. Las partes beligerantes siempre han poseído distintos grados de potencia militar que han tratado de aprovechar en beneficio propio. Sin embargo, dado que las guerras entre Estados son cada vez más inusuales, la disparidad entre las partes, en

33 *Ibid.*, págs. 453-463.

34 Este término no figura en el DIH, pero se suele utilizar para referirse a objetos utilizados con fines tanto civiles como militares.

35 El artículo 52(2) del PA I define los objetivos militares 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”. En cuanto a la naturaleza consuetudinaria de esta norma en los conflictos armados internacionales y no internacionales, véase el EDC CICR, vol. 1, págs. 34-36

36 Está prohibido atacar bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (véase la nota 23) y causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud y la supervivencia de la población civil (PA I, artículo 55; EDC CICR, normas 43-45, págs. 159-176). No obstante, esta última prohibición no figura en el PA II, y la aplicabilidad de la norma consuetudinaria a los conflictos armados no internacionales todavía no está clara. Este es uno de los ámbitos en los que el CICR considera que el DIH requiere un desarrollo ulterior.

37 Según este método, la selección de objetivos y la fuerza que se empleará no están orientados necesariamente a la destrucción de los mismos, sino a conseguir los efectos que contribuirán más eficazmente a los objetivos globales de la misión.

38 Alexandra Boivin, “The legal regime applicable to targeting military objectives in the context of contemporary warfare”, University Centre for International Humanitarian Law Research Paper Series, n.º 2, 2006, pág. 25. Sin embargo, el potencial de la selección de objetivos basada en los efectos para reducir el daño a los civiles también ha sido mencionado, entre otros, por Schmitt, “Precision attack and international humanitarian law”, 2005, pág. 453.

particular desde el punto de vista de la tecnología, se ha convertido en un rasgo definitorio de numerosos conflictos actuales. Esto es especialmente evidente en las guerras en las que interviene una de las grandes potencias, dado que poseen mayores cantidades de armamento y la tecnología más avanzada. También es el caso de las coaliciones de Estados que luchan contra un enemigo común, como la liderada por Estados Unidos en Irak, o la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán. Los conflictos armados internos en los que un Gobierno se enfrenta a uno o varios grupos armados serían otro ejemplo típico de guerra asimétrica.

La creciente asimetría entre las partes se ha asociado a un recurso más frecuente a los ataques perversos y al ataque deliberado a la población civil por la parte más débil, así como al uso de tácticas ilícitas por la parte militarmente más fuerte, entre ellas los ataques indiscriminados y la detención y prácticas de interrogatorio ilegales. En 2009, el secretario general de las Naciones Unidas subrayó los riesgos que supone para la población civil la creciente asimetría en las situaciones de conflicto, como en Afganistán, Irak, Pakistán y Somalia<sup>39</sup>.

Al enfrentarse a un oponente militarmente más fuerte, la parte más débil tratará de compensar su posición de desventaja recurriendo a medios y métodos de guerra prohibidos por el DIH y que socavan la protección de los civiles. Los ataques directos a “objetivos fáciles” como las personas civiles y los bienes de carácter civil constituyen la amenaza más evidente para los civiles en numerosos conflictos asimétricos. En estos contextos, las organizaciones humanitarias también están siendo blanco de los ataques con cada vez más frecuencia. Para la parte más débil, estos ataques resultan más sencillos y causan menos pérdidas que los ataques al personal o a las instalaciones militares. Además de sus consecuencias devastadoras inmediatas, los ataques a personas civiles pueden tener importantes efectos políticos y psicológicos al sembrar el pánico entre toda la población civil. Asimismo, suelen recibir una gran cobertura mediática, lo que “multiplica” su efecto al influir en la percepción que tiene el público

de las operaciones bélicas<sup>40</sup>. Por motivos similares, cada vez es más frecuente la toma de rehenes, como la captura de periodistas y de otros colaboradores de los medios de comunicación.

Algunos grupos también pueden recurrir a tácticas ilícitas como estrategia militar intencionada para explotar los puntos débiles del enemigo. Confundirse entre la población civil, colocar objetivos militares en zonas civiles o utilizar a civiles como escudos humanos son tácticas que aprovechan el principio de distinción para que el adversario no pueda atacarles sin infligir daños a la población civil. Dado que, para la parte militarmente más débil resultaría difícil, a la vez que peligroso, acercarse demasiado al adversario para atacarlo, esta puede recurrir a ardides como simular que posee un estatuto de protección, por ejemplo, vistiendo ropa de civil, o utilizando objetos o emblemas protegidos con fines militares. Si bien llevar ropa de civil no está prohibido como tal (pese a que entraña, eso sí, la pérdida del estatuto de combatiente), viola la prohibición de la perfidia si se utiliza de manera deliberada para matar, herir o capturar al adversario<sup>41</sup>. También aumenta la probabilidad de causar daños incidentales a los civiles, o de que los civiles sean atacados por error. A este respecto, resulta especialmente inquietante la utilización, en conflictos armados recientes, de grupos que gozan de protección especial en virtud del DIH y que no suelen despertar sospechas, como los niños y, en algunos casos, los niños discapacitados, para cometer incluso atentados suicidas.

Las personas civiles gozan de protección contra los ataques directos “salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”<sup>42</sup>. Determinar si y cuándo un civil participa en las hostilidades es una cuestión que ha ido adquiriendo cada vez más importancia en los últimos años<sup>43</sup>, principalmente debido al predominio de los conflictos armados no internacionales en los que la población civil participa de diversos modos. Esta

40 Robin Geiß, “Las estructuras de los conflictos asimétricos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, n.º 864, diciembre de 2006. Disponible en español en [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_geiss.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_geiss.pdf)

41 PA I, artículo 37; EDC CICR, norma 65, págs. 247-253.

42 PA I, artículo 51(3); PA II, artículo 13(3); EDC CICR, norma 10, págs. 39-41.

43 Nils Melzer, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, Ginebra, CICR, mayo de 2009.

39 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 2009, párr. 24.

cuestión resulta especialmente preocupante en los conflictos asimétricos en los que los combatientes tratan deliberadamente de confundir al adversario con respecto a su estatuto. El posible riesgo que esta táctica plantea para la población civil se ve exacerbado cuando las hostilidades tienen lugar en zonas urbanas u otras áreas con gran densidad de población.

Los mandos militares tratarán de evitar la exposición de sus soldados a riesgos innecesarios para reducir al mínimo el número de bajas. Para la parte superior desde el punto de vista militar, esto se consigue, por ejemplo, lanzando misiles o ataques aéreos desde una gran altitud. Sin embargo, esto puede multiplicar el daño a los civiles, ya sea directamente, como consecuencia de las dificultades en la selección de los objetivos, o indirectamente, induciendo al adversario a recurrir a tácticas ilícitas como prescindir de los uniformes o desplazar a las tropas y las armas a zonas civiles. Mientras los objetivos militares lícitos, como las fuerzas y el equipamiento militar de la parte superior estén “fuera del alcance” del oponente, las personas civiles y los bienes de carácter civil pueden correr mayores riesgos de ser atacados deliberadamente. Cuando coaliciones de fuerzas internacionales se han embarcado en operaciones militares, como en la ex Yugoslavia, Irak, Afganistán y, más recientemente, en Libia, la protección de las tropas ha sido siempre una cuestión prioritaria, principalmente para conservar el apoyo del público a esas operaciones entre los países que aportaban contingentes.

Un avance notable a este respecto ha sido la evolución de la doctrina estadounidense de la contrainsurgencia. Basándose en su experiencia en conflictos asimétricos en Irak y Afganistán, Estados Unidos publicó en 2007 un nuevo *Manual de Campaña de la Contrainsurgencia* para el cuerpo del ejército/la infantería de marina, en el que preservar las vidas y la dignidad de los no combatientes ocupa un lugar central para el cumplimiento de la misión. La nueva doctrina de la contrainsurgencia y el reconocimiento cada vez mayor de que las víctimas civiles han ido en detrimento de los objetivos militares y políticos perseguidos han contribuido al cambio de estrategia tanto en Irak como en Afganistán. Por ejemplo, en 2010, se difundieron una nueva serie de directivas tácticas, procedimientos operativos estándar y directrices a las fuerzas de la ISAF en Afganistán. Las nuevas órdenes resaltaban la necesidad de reducir al mínimo las víctimas

civiles y contenían, entre otras cosas, directrices más concienzudas sobre los bombardeos aéreos, el empleo de artillería y las incursiones nocturnas. Estos esfuerzos parecen haber equilibrado la balanza de la “protección de la fuerza” y la protección de los civiles. Según la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán, pese al aumento del número de fuerzas internacionales y afganas progubernamentales, así como de las operaciones militares en 2010, el número de víctimas civiles ocasionadas por estas fuerzas descendió en un 21% con respecto al año 2009<sup>44</sup>. Las Naciones Unidas siguen manifestando su preocupación por lo que respecta a la plena aplicación de esas directrices y subrayan que la rendición de cuentas por las víctimas civiles sigue siendo insuficiente. Aún así, estas medidas demuestran que incluso en contextos muy asimétricos y difíciles, reducir los daños a la población civil durante las hostilidades es posible y puede resultar beneficioso tanto en el terreno humanitario como militar.

A pesar de estos avances positivos, el coste humano del conflicto armado en Afganistán ha seguido creciendo de manera alarmante. Aunque los talibanes actualizaron su propio código de conducta en mayo de 2010, exhortando a los combatientes a no hacer daño a los civiles para ganarse el apoyo de la población local, los ataques por parte de grupos antigubernamentales están cobrándose en la práctica un número cada vez mayor de vidas civiles, y constituyeron el 75% de todas las muertes y lesiones de civiles en 2010<sup>45</sup>. El motivo principal de este aumento es el uso de artefactos explosivos improvisados más potentes y sofisticados. Los asesinatos selectivos, los secuestros y la intimidación tanto de civiles como del personal humanitario internacional son otras de las tácticas habituales empleadas por los elementos antigubernamentales<sup>46</sup>.

Es muy probable que las violaciones sistemáticas del DIH por uno de los bandos acaben por influir en la conducta del adversario y lo induzcan a adaptar su propia interpretación y aplicación de las normas. El oponente puede, así, adoptar una definición más amplia de objetivo militar, o una interpretación más

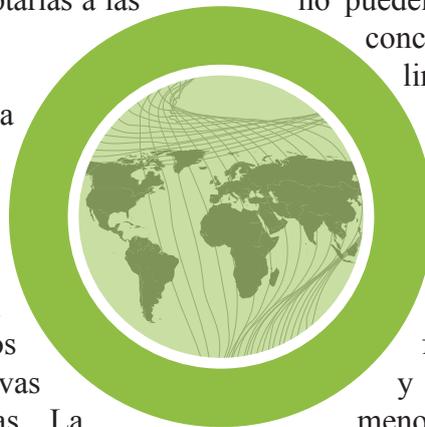
44 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán/ Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, *Afghanistan Annual Report 2010 on Protection of Civilians in Armed Conflict*, marzo de 2011, pág. iv.

45 *Ibid*, pág. i.

46 *Ibid*, págs. iii-iv.

estrecha de las precauciones consideradas factibles<sup>47</sup>. El resultado podría ser un círculo vicioso en el que la aplicación y el respeto del DIH se irían debilitando paulatinamente, exponiendo cada vez más a la población civil a los efectos de las hostilidades. Otro riesgo que plantean estos escenarios es que la separación crucial entre el *jus ad bellum* (el derecho de usar la fuerza, es decir, si la decisión de recurrir a la guerra es justa) y el *jus in bello* (el derecho en la guerra, es decir, si la guerra se lleva a cabo de conformidad con el derecho de los conflictos armados) tiende a diluirse. Si uno de los bandos percibe que está luchando una “guerra justa” contra un enemigo que utiliza “tácticas terroristas” puede caer en la tentación de alegar que las normas tradicionales de la guerra ya no son aplicables, o que hay que adaptarlas a las circunstancias”<sup>48</sup>.

Aunque la importancia de la reciprocidad como principio del DIH es un tema de debate para los eruditos, en la práctica supone un importante incentivo para cumplir el DIH. Si las partes beligerantes son esencialmente desiguales en términos de poder y estatus, sus expectativas de reciprocidad se verán afectadas. La dinámica de los conflictos asimétricos hace que se tambaleen algunos de los cimientos sobre los que se sustenta el DIH, y puede amenazar gravemente la protección de los civiles en la guerra. Aunque el concepto de reciprocidad puede afectar a la conducta de los beligerantes en el terreno, conviene recordar que este no afecta en absoluto a las obligaciones jurídicas que les impone el DIH<sup>49</sup>. Que una parte no tome las precauciones necesarias para proteger a los civiles contra los efectos de los ataques, o incluso se sirva de ellos para proteger los objetivos militares,



no exime en modo alguno a la parte contraria de su obligación de tener en cuenta la presencia de civiles a la hora de analizar la proporcionalidad de un ataque y de tomar todas las precauciones factibles para evitar o minimizar el daño a civiles<sup>50</sup>.

### Elección de las armas

Uno de los principios fundamentales del DIH es que la elección de los medios y métodos de hacer guerra, es decir —las armas y las tácticas— no es ilimitada<sup>51</sup>. A efectos de proteger a los civiles, el DIH prohíbe las armas que sean, por su naturaleza, indiscriminadas, como las armas biológicas. Se entiende por armas indiscriminadas aquellas que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto o cuyos efectos no sea posible limitar conforme a lo exigido por el DIH, y que, en consecuencia, pueden alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil<sup>52</sup>. Las normas relativas a las precauciones exigen que se tomen todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil<sup>53</sup>. También están prohibidas las armas que causen sufrimientos innecesarios o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural<sup>54</sup>. Además de las normas generales relativas a las armas, varios tratados prohíben el uso de determinadas armas (por ejemplo, las armas biológicas, químicas y armas láser cegadoras) o restringen su empleo a raíz de

47 CICR, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts (El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos)*, 2007, págs. 13-14.

48 Avishai Margalit y Michael Walzer, “Israel: civilians & combatants”, *New York Review of Books*, 14 de mayo de 2009, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/may/14/israel-civilians-combatants/> consultado el 20 de abril de 2011.

49 El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) ha rechazado categóricamente la reciprocidad como justificación de las violaciones del DIH, afirmando que “el rasgo definitorio del derecho internacional humanitario moderno es la obligación de respetar los principios fundamentales de esta rama del derecho independientemente de la conducta de los combatientes enemigos”, (fallo del TPIY en el caso *Kupreškić*, 14 de enero de 2000, párr. 511).

50 Aunque está prohibido el uso de escudos humanos, la cuestión de si y en qué circunstancias se puede considerar que los civiles que actúan como “escudos humanos voluntarios” participan directamente en las hostilidades, en cuyo caso perderían su protección como personas civiles sigue siendo controvertida. El CICR pone ejemplos de situaciones en las que, en su opinión, se podría considerar que los civiles que tratan de proteger con su presencia objetivos militares participan directamente en las hostilidades y otras en las que no; véase Melzer, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario* (en inglés), 2009, págs. 56-57.

51 PA I, artículo 35(1).

52 PA I, artículos 51(4)(b) y (c); EDC CICR, norma 71, págs. 273-279.

53 PA I artículo 57(2)(a)(ii); EDC CICR, norma 17, págs. 65-67.

54 PA I, artículos 35(2) y (3); EDC CICR, norma 70, págs. 265-273.

su potencial para provocar daños indiscriminados en algunas circunstancias (como el uso de armas incendiarias en zonas pobladas).

En la práctica, las preocupaciones humanitarias suscitadas por ciertas armas han conducido a importantes avances en el DIH en los últimos años. La Convención sobre la prohibición de minas antipersonal fue un hito para la protección de los civiles. Cuando se adoptó el tratado, las minas antipersonal se estaban cobrando decenas de miles de muertos y heridos cada año entre la población civil. Actualmente, 156 Estados se han adherido al tratado, se han destruido más de 45 millones minas almacenadas y se han limpiado grandes extensiones de tierra contaminada. Fruto de una iniciativa emprendida en el año 2000 para alentar a los grupos armados no estatales a acatar la prohibición de las minas antipersonal, hasta la fecha, más de 40 grupos armados se han comprometido a prescindir totalmente de estas armas firmando un escrito de compromiso elaborado por la organización suiza Geneva Call. Sólo unos cuantos Estados y grupos armados no estatales siguen empleando minas antipersonal. Aún así, las minas antipersonal heredadas de conflictos pasados y presentes siguen causando un gran número de muertos y heridos cada año, en particular en Afganistán, Camboya, Colombia, Myanmar y Pakistán, y se tardarán muchos años en limpiar por completo de minas los países más afectados<sup>55</sup>.

Otra categoría de armas que ha sido prohibida recientemente a raíz de sus consecuencias humanitarias son las municiones en racimo. En las zonas donde se han utilizado estas armas a gran escala, como en Afganistán, Kosovo, Laos y Líbano, su empleo se ha saldado con un gran número de víctimas civiles. Para lograr ambas prohibiciones, las actividades de sensibilización llevadas a cabo por la sociedad civil y las organizaciones humanitarias han sido cruciales, así como la participación de personas afectadas directamente por estas armas, como los supervivientes de lesiones ocasionadas por minas terrestres y municiones en racimo.

Adoptada en 2008, la Convención sobre municiones en racimo (CMR) prohíbe el empleo, la producción,

55 Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres, *Landmine Monitor Report 2010* (en inglés), 2010, <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2010/>, consultado el 15 de mayo de 2011.

el almacenamiento y la transferencia de municiones en racimo<sup>56</sup>. Firmada por 108 Estados y ratificada por 57 a fecha de mayo de 2011, el tratado entró en vigor en agosto de 2010. Dicho tratado obliga a los Estados Partes a limpiar las áreas afectadas, ayudar a las víctimas y destruir sus arsenales, proporcionando así una solución integral para evitar futuros daños a civiles causados por estas armas.

Ahora bien, este avance se puede ver socavado por los intentos actuales por desarrollar un segundo instrumento jurídicamente vinculante sobre las municiones en racimo, esta vez en el marco de la CAC. Aunque en las negociaciones participan las principales potencias militares, entre ellas, Estados Unidos, la Federación de Rusia y China, que no han firmado la CMR, las ONG han advertido de que el borrador del protocolo que está siendo objeto de estudio permitiría seguir utilizando varios tipos de municiones en racimo que han demostrado causar importantes daños a la población civil<sup>57</sup>. Más preocupante es, si cabe, el precedente que sentaría si los Estados (incluidos muchos de los Estados que ya son Partes en la CMR) acuerdan normas para la protección de los civiles más laxas que las estipuladas en un acuerdo existente.

Uno de los principales problemas que plantea el empleo de las municiones en racimo y de otras armas explosivas es el riesgo que suponen a largo plazo cuando quedan sin estallar. Las municiones que no estallan, ya sean submuniciones en racimo, proyectiles de artillería, morteros, bombas o misiles, pueden suponer una grave amenaza para los civiles durante años o incluso décadas después de su utilización. Los riesgos más evidentes y directos son las muertes o lesiones. Especialmente vulnerables son los grupos que no entienden o no son plenamente conscientes del peligro que corren, como los niños o las personas desplazadas que regresan a sus hogares después de un conflicto. Además, los artefactos sin estallar pueden tener consecuencias socioeconómicas para las comunidades afectadas por la guerra, ya que

56 Definida como “una munición convencional que ha sido diseñada para dispersar o liberar submuniciones explosivas, cada una de ellas de un peso inferior a 20 kilogramos, y que incluye estas submuniciones explosivas” (Convención sobre municiones en racimo, artículo 2(2)).

57 Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, “Declaración pronunciada en la reunión del Grupo de Expertos Gubernamentales de la CAC, Ginebra”, 28 de marzo de 2011, <http://www.hrw.org/en/news/2011/03/28/bonnie-docherty-delivers-statement-ccw-cluster-munitions-protocol>, consultado el 15 de mayo de 2011.

impiden reanudar la actividad agrícola o reconstruir la infraestructura, las viviendas y los recursos de la comunidad, como los sistemas de agua y saneamiento y las escuelas. Como retirar estos artefactos puede llevar años o incluso décadas, la gente se ve obligada a adentrarse en zonas peligrosas, por ejemplo para ir a buscar agua o recoger leña, o para cultivar las tierras y construir viviendas.

Esto plantea la cuestión de si, al evaluar cuándo un ataque se ajusta al principio de proporcionalidad, basta con sopesar únicamente las consecuencias inmediatas predecibles, o si también habría que tener en cuenta las consecuencias a largo plazo, como las derivadas de las armas explosivas que no estallan como estaba previsto. En un estudio llevado a cabo entre los Estados Partes en la CAC, el 97% de los Estados encuestados afirmaron que la proporcionalidad constituía la principal norma de DIH a tener en cuenta a la hora de utilizar armas susceptibles de convertirse en restos explosivos de guerra, es decir, en artefactos explosivos abandonados y artefactos sin estallar<sup>58</sup>. En un documento en el que se examinaba esta cuestión más a fondo, los mismos expertos jurídicos que analizaron las respuestas de los Estados a la encuesta sostienen que la experiencia en conflictos anteriores puede ayudar a determinar los efectos previsibles de un ataque, y que, por lo tanto, debería servir para fundamentar los análisis de proporcionalidad<sup>59</sup>. Así pues, a la luz de la gran cantidad de información fidedigna de la que disponemos, que documenta las graves consecuencias humanitarias de los restos explosivos de guerra, sería difícil alegar en casos futuros que tales efectos eran inesperados o imprevisibles.

En qué medida los efectos de un ataque, más allá de su impacto inmediato y directo, se deberían tener en cuenta en el análisis de la proporcionalidad sigue siendo objeto de controversia. Obviamente, no se puede pedir a los mandos militares que tengan en

cuenta riesgos que son “demasiado remotos como para que se puedan evaluar en ese momento”<sup>60</sup>. Sin embargo, sí sería lógico y realista exigir que “los efectos... razonablemente previsibles se incluyan en el cálculo de los daños colaterales e incidentales”<sup>61</sup>. Así lo ha manifestado la Junta de Jefes de Estado Mayor en su *Doctrina conjunta sobre la selección de objetivos*, que establece que “una buena planificación debería tener en cuenta los riesgos asociados a las consecuencias no intencionadas de segundo y tercer orden”<sup>62</sup>. Los efectos subsidiarios y a largo plazo de un ataque sobre la población civil son un aspecto a tener cada vez más en cuenta, tanto a la luz de las experiencias en conflictos pasados (por ejemplo, al utilizar armas explosivas o atacar objetivos de doble uso como las instalaciones eléctricas), como de las tecnologías de guerra modernas (como los ataques a redes informáticas).

Los avances en la tecnología armamentística se suceden a un ritmo vertiginoso. Continuamente se están perfeccionando las armas existentes y desarrollando otras nuevas. Como ha ocurrido a lo largo de la historia, los avances registrados en otros ámbitos de la ciencia y la tecnología son aprovechados rápidamente para desarrollar nuevos medios de hacer la guerra. Algunas de estas nuevas armas suscitan preocupaciones desde el punto de vista del DIH, entre otras cosas, debido a los repercusiones que pueden tener para la protección de los civiles.

El uso de armas por control remoto está creciendo rápidamente, siendo el ejemplo más conocido el uso de aeronaves no tripuladas, conocidas también como aviones teledirigidos. Aunque los aviones teledirigidos se pueden utilizar simplemente para realizar misiones de reconocimiento y vigilancia, Estados Unidos los ha venido utilizando con cada vez más frecuencia para atacar objetivos en Irak, Somalia, Afganistán y Pakistán. También Israel los ha utilizado, por ejemplo, durante la Operación Plomo Fundido en Gaza. Un número creciente

58 Timothy L.H. McCormack, Paramdeep B. Mtharu & Sarah Finnin, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire: International Humanitarian Law and Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, marzo de 2006, pág. 17.

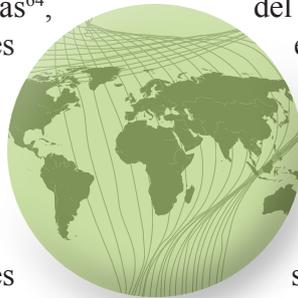
59 Timothy L.H. McCormack and Paramdeep B. Mtharu, *Expected Civilian Damage & the Proportionality Equation: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, noviembre de 2006, pág. 11.

60 Christopher Greenwood, citado en *ibid*, pág. 6.

61 Michael Schmitt, “The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction”, Documento de trabajo, Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos de la Universidad de Harvard, noviembre de 2003, pág. 9.

62 Junta de Jefes de Estado Mayor, *Joint Doctrine for Targeting*, Joint Publication 3-60, 17 de enero de 2002, págs. 1-7, [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3\\_60%2802%29.pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_60%2802%29.pdf).

de Estados e incluso de grupos armados parecen estar adquiriendo estas armas<sup>63</sup>. Los aviones no tripulados se han utilizado, por ejemplo, para atacar las posiciones de los insurgentes sospechosos. Estos aviones presentan diversas ventajas desde el punto de vista militar, la principal: que se pueden dirigir a larga distancia sin poner en peligro a los pilotos. Como las limitaciones humanas no les afectan, estos aviones pueden volar durante largos periodos de tiempo a zonas remotas, difíciles y peligrosas. Aunque todavía no se dispone de datos fiables, es evidente que los aviones teledirigidos han sido responsables de un gran número de víctimas civiles no intencionadas. Fuentes pakistaníes han informado de que, por cada insurgente muerto en ataques con estos aviones en el noroeste de Pakistán, ha habido unas 50 víctimas no intencionadas<sup>64</sup>, mientras que funcionarios estadounidenses afirman que la mayoría de las víctimas no premeditadas eran, de hecho, insurgentes de menor rango<sup>65</sup>. Según un estudio sobre los ataques de los aviones teledirigidos estadounidenses en Pakistán entre 2004 y 2010, basado en informes de “fuentes de prensa fidedignas”, unos dos tercios de las víctimas mortales fueron descritas como insurgentes, lo que significa que la tasa de muertos entre la población civil alcanzaría el 32%<sup>66</sup>.



Algunos factores que han contribuido al elevado número de víctimas no intencionadas por ataques con aviones no tripulados son, en primer lugar, las dificultades tecnológicas para identificar el objetivo y, en segundo lugar, la falta de inteligencia sobre el terreno que permita verificar los objetivos de manera fiable y precisa<sup>67</sup>. Aunque los aviones teledirigidos pueden alcanzar sus objetivos con gran precisión, Human Rights Watch los ha comparado a los fusiles empleados por los francotiradores “cuya eficacia a la

hora de proteger a los civiles depende del cuidado que tengan las personas que los utilizan”<sup>68</sup>. Asimismo, las personas que son blanco de esos ataques suelen encontrarse en emplazamientos civiles, como en sus casas o aldeas, donde es muy probable que estén rodeados de civiles que no participan en las hostilidades, entre ellos, sus cónyuges e hijos<sup>69</sup>.

En el caso de los bombardeos con aviones teledirigidos en Pakistán, estas operaciones las lleva a cabo el personal de inteligencia y no el ejército. Esto ha suscitado algunas dudas sobre la rigurosidad de los procedimientos de selección de los objetivos. Además, la participación de personal tanto militar como civil en los ataques con estos aviones y el hecho de que muchos de los operadores se encuentren lejos del conflicto armado plantean la cuestión del estatuto jurídico de estas personas y diluyen la distinción entre civiles y combatientes. En relación con este tema, la distancia física y “emocional” entre los operadores y sus objetivos puede influir en la selección de estos últimos, ya que los operadores se sienten más distanciados de sus víctimas que los soldados que se hallan desplegados en el terreno. Sin embargo, un estudio reciente llevado a cabo en el ejército de Estados Unidos sobre los operadores de aviones no tripulados (exceptuando los de la CIA) pone en entredicho este argumento, ya que revela una mayor incidencia de estrés postraumático entre estos que entre sus colegas de las zonas de combate, si bien hay diversos factores que probablemente hayan contribuido al estrés sufrido por este grupo<sup>70</sup>. En vista del uso creciente de los aviones no tripulados y de la proliferación de este tipo de tecnología, habría que estudiar detenidamente los problemas que pueden ocasionar estas armas desde el punto de vista del DIH, en particular en lo que respecta a los principios de distinción, proporcionalidad y precauciones en el ataque.

El empleo creciente de armas muy sofisticadas que utilizan tecnología “de medio-largo alcance y de detección de objetivos a larga distancia (OTHT, por

63 Mary Ellen O’Connell, “Unlawful killing with combat drones: a case study of Pakistan, 2004-2009”, Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper n.º 09-43, 2009, pág. 5.

64 David Kilcullen y Andrew McDonald Exum, “Death from above, outrage from below”, *New York Times*, 17 de mayo de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>, consultado el 2 de abril de 2011.

65 Reuters, “Drones kill low-level militants, few civilians: U.S.”, 3 de mayo de 2010. <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6424WI20100503>, consultado el 2 de abril de 2011.

66 Peter Bergen y Katherine Tiedemann, “The year of the drone: an analysis of U.S. drone strikes in Pakistan, 2004-2010”, New America Foundation, 24 de febrero de 2010.

67 O’Connell, “Unlawful killing with combat drones”, 2009, pág. 7.

68 Human Rights Watch, “Precisely wrong: Gaza civilians killed by Israeli drone-launched missiles”, *Human Rights Watch*, 2009, pág. 3.

69 *Ibid*, págs. 8-11.

70 Maryann Cusimano Love, “A troubling disconnection”, 15 de marzo de 2010, [http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article\\_id=12180](http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article_id=12180) (en inglés), consultado el 2 de abril de 2011.

sus siglas en inglés)” podría incrementar el riesgo de causar daños a civiles, al reducir el control humano sobre los procesos de toma de decisiones<sup>71</sup>. Los riesgos que implica prescindir del componente humano en estas operaciones afectan a toda una serie de sistemas de armamento autónomos y semiautónomos en proceso de desarrollo<sup>72</sup>. En esta revolución de la robótica militar, cada vez se están probando y desplegando en el terreno más armas preprogramadas capaces de funcionar sin la intervención humana, por ejemplo, en Irak y Afganistán. Uno de los primeros ejemplos fue la ametralladora automática, que apunta y dispara automáticamente a objetivos detectados por sensores. El sistema de ametralladoras automáticas Phalanx (más conocido como CIWS por sus siglas en inglés), un componente del sistema informático antiaéreo Aegis, se utiliza en los buques de la marina para defenderse de los ataques de aviones y misiles. Este fue el sistema utilizado cuando, en 1988, un buque de la marina estadounidense derribó en el Golfo Pérsico un avión civil de pasajeros iraní, causando la muerte de 290 personas, incluidos 66 niños. El sistema informático lo había confundido con un avión de combate del ejército iraní y, a pesar de que las pruebas físicas apuntaban a lo contrario, la tripulación del buque hizo más caso al juicio del ordenador que al suyo propio. Este incidente ilustra algunas de las cuestiones que cabría plantearse con respecto a estas armas dirigidas por ordenador, como el grado de control humano que se debería mantener sobre estos sistemas y el riesgo de que los humanos confíen la decisión de seleccionar el objetivo a la inteligencia “superior” de una máquina<sup>73</sup>.

Sería aún más preocupante que se desarrollaran con éxito sistemas de armamento totalmente autónomos, con capacidades de decisión y aprendizaje independientes. Estos sistemas podrían alterar considerablemente los campos de batalla del futuro, con las repercusiones que ello entrañaría para el DIH. Por lo que respecta a la protección de las personas civiles, una de las cuestiones fundamentales sería si

y cómo distinguirían estas armas entre combatientes y civiles, especialmente en los actuales escenarios en los que los unos se mezclan con los otros. Por otro lado, ¿cómo se podría efectuar el análisis de la proporcionalidad y garantizar las precauciones en el ataque?<sup>74</sup>

Otra categoría de armas en rápida expansión son las denominadas armas “no letales” o “menos letales”, que utilizan diversos tipos de tecnología: cinética, acústica, óptica, electromagnética, biológica y química. El objetivo de las armas no letales es “neutralizar” las tropas o el equipamiento del adversario sin causar daños letales o permanentes. Estas tecnologías se emplean con fines militares y de mantenimiento del orden, en particular en el creciente número de conflictos asimétricos y de baja intensidad en los que las personas y los bienes de carácter civil se mezclan con los objetivos militares. Aunque el objetivo de minimizar el daño a los civiles (y a los combatientes) es positivo, el despliegue de armas no letales también plantea ciertas preocupaciones<sup>75</sup>. Ya el término “arma no letal” es, de por sí, controvertido. Todas las armas pueden ser letales dependiendo de cómo se usen, y todavía no hay suficientes datos empíricos sobre los efectos para la salud de muchas de estas nuevas tecnologías<sup>76</sup>. Además, su etiqueta de “no letales” hará más probable que se utilicen en las situaciones en que los civiles estén mezclados con los combatientes, con lo que ello implica para el principio de distinción y de prohibición de los ataques indiscriminados. Algunas de las tecnologías “no letales” que se están desarrollando también

74 Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y CICR, *60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead*, informe de una conferencia celebrada en noviembre de 2009, publicado en 2010, págs. 30-33, [http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK\\_Konferenzpapier\\_FR-EN.pdf](http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK_Konferenzpapier_FR-EN.pdf) (en inglés y francés), consultado el 25 de abril de 2011.

75 Algunos de estos problemas rebasan el alcance de este documento, como los relacionados con la protección de los combatientes de males superfluos o sufrimientos innecesarios.

76 Los datos empíricos existentes no avalan necesariamente el empleo del término “no letal”. El fentanilo, un opiáceo utilizado por las fuerzas de seguridad de la Federación de Rusia como agente químico para incapacitar a los responsables del secuestro del teatro de Moscú en 2002 tuvo un índice de letalidad del 16%, más del doble que el de las armas químicas utilizadas en los campos de batalla de la Primera Guerra Mundial; véase David P. Fidler, “El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 859, septiembre de 2005, pág. 532. Disponible en español en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6m4jq4.htm>

71 Schmitt, “The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction”, 2003, pág. 8.

72 Peter Singer, “In the loop? Armed robots and the future of war”, Brookings Institution, 30 de mayo de 2010. [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828\\_robots\\_singer.aspx?rssid=revolution+in+military+affairs](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828_robots_singer.aspx?rssid=revolution+in+military+affairs) (en inglés), consultado el 1 de junio de 2010.

73 Íbid.

pueden menoscabar la prohibición absoluta de utilizar armas biológicas y químicas<sup>77</sup>.

Por lo que respecta a las tecnologías y sistemas armamentísticos mencionados anteriormente, cabe recordar que el artículo 36 del Protocolo adicional I exige a cada Estado Parte que determine si el uso de una nueva arma o de un nuevo medio o método de guerra violaría las normas del derecho internacional en ciertas condiciones o en todas las circunstancias. En vista del rápido desarrollo de la tecnología armamentística, esta norma reviste hoy más importancia que nunca.

### Aplicación práctica de las normas

Como se indicó en la introducción de este documento, una de las principales trabas para lograr una protección adecuada de los civiles en la guerra es, al margen del incumplimiento deliberado, la manera en que se interpretan y aplican las normas en el terreno durante las operaciones militares. Aunque las normas del DIH están especialmente concebidas para las peculiaridades de los conflictos armados, compaginando las consideraciones militares y humanitarias, ello no significa que la aplicación de las normas sea una tarea sencilla o fácil. Las dificultades que plantea han sido plasmadas por el CICR en una guía elaborada para ayudar a los militares a integrar el DIH en sus operaciones: “[e]l derecho es [...] un conjunto de normas generales, y esta generalidad, a veces grande, dificulta su utilización como guía práctica de conducta en situaciones de combate [...] Por consiguiente es necesario interpretar las normas, analizar las incidencias que tienen en las operaciones y determinar las consecuencias a todos los niveles”<sup>78</sup>.

La primera dificultad radica en la interpretación de las normas. Las principales normas relativas a la protección de los civiles de los efectos de las hostilidades contienen términos que, o bien no se han definido adecuadamente o con la suficiente precisión, o pueden suscitar interpretaciones

diversas. Es el caso de “bienes de carácter civil”, “objetivos militares”, “ventaja militar concreta y directa”, y “todas las precauciones factibles”. ¿Cuántos muertos civiles se consideran “excesivos” en relación con la “ventaja militar concreta y directa prevista”? Esas muertes ¿eran “previsibles” o simplemente una consecuencia desafortunada de circunstancias impredecibles? En cuanto al objetivo atacado, ¿constituía un objetivo militar porque “contribuía eficazmente a la acción militar” y el ataque “ofrecía una ventaja militar definida”?

La ambigüedad inherente a las normas puede dar lugar a diferencias en su aplicación en la práctica, y otorga una gran discrecionalidad a los encargados de tomar las decisiones sobre el ataque. También da por sentado que las partes aplicarán las normas con total buena fe. Como se indica en el comentario del Protocolo adicional I en relación con el principio de proporcionalidad: “Aunque este sistema está basado, en parte, en una evaluación subjetiva, su interpretación por los jefes militares será ante todo una cuestión de sentido común y de buena fe”<sup>79</sup>.

No obstante, en la práctica surgen algunas dificultades a la hora de interpretar y aplicar estas normas. Por ejemplo, en relación con la tarea crucial de realizar análisis de proporcionalidad, el Comité Especial del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), establecido para examinar las denuncias de violaciones del DIH durante los bombardeos de la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia afirmó que “el principal problema que plantea el principio de proporcionalidad no es si existe o no, sino qué significa y cómo se debe aplicar”<sup>80</sup>. El Comité señaló algunas de las cuestiones que quedan por resolver a este respecto, entre ellas, cómo calibrar y comparar los diferentes “valores” de ventaja militar y daño incidental a civiles, y en qué medida un mando militar debe exponer al peligro a sus propias fuerzas en aras de limitar el daño a las personas civiles<sup>81</sup>. Otro factor que dificulta la aplicación uniforme del principio



77 Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y CICR, *60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead*, 2010, pág. 31.

78 CICR, *Integración del derecho*, Ginebra, CICR, mayo de 2007, pág. 17.

79 CICR, *Comentario de los Protocolos del 8 de junio de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR/Martinus Nijhoff, 1987, pág. 955.

80 Comité Especial del TPIY, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, párr. 49.

81 *Ibid.*, párr. 49.

de proporcionalidad radica en el hecho de que los análisis suelen depender mucho del contexto o, dicho de otro modo, de la persona, el lugar y el momento en que se llevan a cabo. Por ejemplo, los valores relativos asignados, por un lado, a la ventaja militar prevista frente a las muertes presumibles entre la población civil por otro, serán calibrados de manera distinta por un mando militar que por un jurista en DIH, o incluso por un mando militar y otro, dependiendo de su experiencia y trayectoria<sup>82</sup>. También hay opiniones encontradas acerca de si el análisis de proporcionalidad se debe aplicar a cada elemento de un ataque o sólo al ataque en su conjunto<sup>83</sup>. Como ya se ha mencionado, el problema de cómo sopesar los efectos que son lejanos en el espacio o en el tiempo pero que aún así serían de prever, también está adquiriendo cada vez más importancia en los conflictos armados contemporáneos.

Una disyuntiva similar se planteaba en relación con el concepto de “participación directa en las hostilidades”, lo que llevó al CICR, junto con el Instituto TMC Asser, a convocar entre 2003 y 2008 una ronda de expertos en la que participaron especialistas jurídicos de círculos militares, gubernamentales y académicos. El principio de distinción exige que se proteja a las personas civiles de los ataques “salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”<sup>84</sup>. Basándose en estas discusiones, así como en su propia investigación, el CICR elaboró y publicó un documento con recomendaciones relativas a la interpretación y la aplicación de este concepto en

la práctica, en vista de las crecientes dificultades a la hora de distinguir entre combatientes y civiles en las guerras contemporáneas<sup>85</sup>. Aunque se espera que este documento ayude a los militares a determinar cuándo se puede considerar que una persona civil participa o no directamente en las hostilidades, se echa en falta un documento similar para otros conceptos fundamentales relativos a la conducción de las hostilidades. Por otro lado, tampoco existe un consenso ni unas prácticas uniformes entre los Estados sobre cómo interpretar y aplicar estas normas.

Esto deja en una zona gris la diferencia entre lo que se considera daño “desafortunado” a civiles y daño “ilícito”<sup>86</sup>. Por consiguiente, es difícil cuestionar las decisiones adoptadas por los mandos en cada caso concreto, y valorar si han hecho todo lo posible por minimizar el daño incidental a los civiles. El hecho de que las decisiones relativas a los objetivos se basen en la inteligencia militar —que las partes no suelen estar dispuestas a desvelar— dificulta aún más esa valoración. De este modo, cuando un tercero investiga denuncias de conducta indebida en la guerra —como las organizaciones humanitarias o de derechos humanos y las misiones de investigación de las Naciones Unidas o de otros órganos internacionales—, este tiene que fundamentar sus conclusiones en los datos a menudo escasos o contradictorios que tiene a su disposición, como son los informes públicos, los testimonios de víctimas y testigos, las entrevistas con otros actores locales, etc. Las partes, en cambio, tienden a realizar declaraciones generales en las que se eximen de toda culpa sin presentar pruebas palpables que sustenten sus argumentos. Como observó recientemente Richard Goldstone, que encabezó la misión de de las Naciones Unidas que investigaba las denuncias de crímenes de guerra cometidos por Israel y Hamás en Gaza en la guerra de 2008-2009: “Las acusaciones de intencionalidad por parte de Israel se basaban en la muerte y lesiones de civiles en situaciones en las que nuestra misión de investigación no tenía pruebas de las que extraer ninguna otra conclusión razonable... la falta de cooperación de Israel con

82 Ibid, para 50.

83 El artículo 49 del PA I, define los ataques como “actos de violencia contra el adversario, sean ofensivos o defensivos”. Sin embargo, esta definición se interpreta y aplica de modos diversos en lo que respecta al número y los tipos de actos de violencia que componen un ataque. Por ejemplo, en su fallo en el caso *Galić* (párr. 37), la Sala de Primera Instancia del TPIY señaló: “Al intentar determinar si se ha violado el principio de proporcionalidad, la Fiscalía insta a la Sala de Primera Instancia a que analice la “ventaja militar concreta y directa” de cada incidente con francotirador y de cada episodio de bombardeo, y a que considere si se cumplieron las disposiciones previstas en el artículo 57 del Protocolo adicional I, relativas a las precauciones en el ataque”. En cambio, la declaración del Reino Unido al ratificar los Protocolos adicionales reza así: “En opinión del Reino Unido, la ventaja militar prevista con un ataque se refiere a la ventaja prevista con el ataque en su conjunto, y no sólo con partes aisladas o separadas del ataque”. ([http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/intrea/depch/warvic/note00.Par.0018.File.tmp/mt\\_070321\\_gennotif980528\\_e.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/intrea/depch/warvic/note00.Par.0018.File.tmp/mt_070321_gennotif980528_e.pdf)).

84 PA I, artículo 51(3); PA II, artículo 13(3).

85 Melzer, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, 2009.

86 Charli Carpenter, “Collateral damage control”, 11 de agosto de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/12/opinion/12iht-edcarpenter.html>, consultado el 18 de abril de 2011.

nuestra investigación nos impidió corroborar cuántos de los muertos en Gaza eran civiles y cuántos combatientes<sup>87</sup>.

Independientemente de la veracidad de este tipo de denuncias sobre casos concretos, es evidente que la práctica de acusaciones mutuas, a menudo basadas en datos insuficientes, impide sacar conclusiones firmes acerca de los motivos del daño infligido a la población civil. Asimismo, esta dinámica no siempre favorece a las partes concernidas, ya que, si bien el que acusa lo tiene difícil para demostrar que se han cometido violaciones, el acusado tampoco lo tiene fácil para refutar estas imputaciones. En algunos casos, los factores políticos pueden influir o dar la impresión de haber influido en el análisis jurídico, poniendo en entredicho su credibilidad y haciéndolo vulnerable a los ataques del adversario. Todos estos aspectos pueden restar eficacia a las misiones de investigación y a otras medidas similares cuyo fin es esclarecer los hechos sobre el terreno y contribuir a mejorar la protección de los civiles.

Tal vez sería posible acordar soluciones para minimizar el daño a los civiles en los conflictos armados contemporáneos organizando debates que, en lugar de centrarse en un contexto concreto, se basen en pautas de daños a civiles detectadas en diversos conflictos. Una iniciativa reciente que podría contribuir a este objetivo es el llamamiento de un número cada vez mayor de organizaciones de la sociedad civil para que las partes en los conflictos armados documenten e informen de las víctimas civiles que se cobran las operaciones militares<sup>88</sup>. También se han presentado propuestas para la creación de un órgano independiente de vigilancia que recabe datos e informe sobre todas las situaciones de conflicto armado<sup>89</sup>. Mejorar la documentación, el análisis y el seguimiento de las víctimas civiles en la guerra no sólo contribuiría a que los responsables de las violaciones respondieran de ellas, sino que también permitiría definir una serie de medidas que, tanto las partes como otros

actores podrían adoptar para prevenir y reducir el daño a los civiles en el futuro. Al mismo tiempo, es necesario traspasar la carga de la prueba de la sociedad civil y otras entidades a las partes beligerantes, para que demuestren que hacen lo que pueden durante las operaciones militares para minimizar sus repercusiones en la población civil. Un aspecto fundamental que habría que debatir a este respecto es el grado de daño incidental a civiles que se consideraría aceptable, aun cuando ese daño no fuera ilícito.

Las dificultades inherentes a la interpretación y la aplicación de muchas de las disposiciones jurídicas relativas a la protección de los civiles ponen de manifiesto la importancia de traducir las normas a la doctrina militar en forma de políticas, manuales, procedimientos, códigos de conducta, reglas de enfrentamiento y otras directivas que establezcan un vocabulario y un conjunto de principios comunes que regulen la conducta militar. No menos importante es su integración en la instrucción militar a todos los niveles. La difusión del DIH entre las fuerzas armadas es una obligación jurídica, tanto para los Estados como para los grupos armados<sup>90</sup>. Para evitar que la instrucción en DIH se convierta en un “ejercicio académico” y poco más, es esencial que el adiestramiento se adapte a las responsabilidades y cometidos de los distintos miembros del personal, se centre en los escenarios más probables a los que se verán confrontados en el terreno y aborde los temas más controvertidos y complejos. Como afirmó un experto jurídico con respecto a los manuales militares “si la propia ley es ininteligible, contradictoria o imposible de aplicar en la práctica en los conflictos armados, corre el peligro de ser ignorada”<sup>91</sup>.

Los Estados también tienen la obligación de disponer de asesores jurídicos que orienten a los jefes militares sobre la aplicación del DIH. Dicho requisito no se aplica a los grupos armados, aunque el Estudio sobre derecho consuetudinario del CICR deja bien claro que la ausencia de estos asesores

87 Richard Goldstone, “Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes”, 1 de abril de 2011, [http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html) (en inglés), consultado el 18 de abril de 2011.

88 Véase el Oxford Research Group, “Recording Casualties of Armed Conflict project”, <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/rcac/> (en inglés), consultado el 19 de abril de 2011.

89 Charli Carpenter, “War crimes reporting after Goldstone”, *Foreign Affairs*, 9 de mayo de 2011.

90 Cuarto Convenio de Ginebra (CG IV), artículo 144; PA I, artículos 80, 83 y 87; PA II, artículo 19; EDC CICR, normas 142, págs. 566-570.

91 William Boothby, “Addressing the realities, development and controversies regarding the conduct of hostilities”, Nobuo Hayashi, ed, *National Military Manuals on the Law of Armed Conflict*, Forum for International Criminal and Humanitarian Law Publication Series, Oslo, PRIO, 2008, pág. 127.

no puede, en ningún caso, servir de excusa para que una parte infrinja el derecho internacional humanitario<sup>92</sup>. Naturalmente, en la práctica, el asesoramiento jurídico de que disponen los distintos ejércitos variará considerablemente, lo que afectará a la aplicación del DIH en el terreno.

Para los estrategias y los jefes militares responsables de la selección de los objetivos, un elemento crucial en el proceso de toma de decisiones es la disponibilidad, calidad y exactitud de la información en la que se basan sus decisiones. Una inteligencia fiable es esencial para identificar los objetivos militares legítimos y calibrar el daño a los civiles. Como se ha indicado anteriormente, la falta de información fiable en el terreno se señaló como una de las causas del elevado número de víctimas civiles que provocaron los aviones teledirigidos en Afganistán y Pakistán. Hay otros ejemplos notorios de incidentes que ilustran cómo la mejora de las armas de precisión no sirve de nada cuando la inteligencia falla, como el ataque de la OTAN en la Embajada de China en Belgrado en 1999, en el que murieron tres ciudadanos chinos y 15 resultaron heridos, y el bombardeo del búnker de Al Firdos en Bagdad en 1991, que se cobró la vida de cientos de civiles que se habían refugiado allí. Como sostiene un experto “la precisión de las armas depende, en el mejor de los casos, de la información en la que se basa”<sup>93</sup>. Los ataques basados en una información errónea plantearán inevitablemente la cuestión de si se tomaron las precauciones necesarias para prevenir el daño a los civiles<sup>94</sup>.

Ahora que la tecnología de la vigilancia se ha vuelto más sofisticada y que la precisión de los sistemas de armamento se ha incrementado, también lo ha hecho la posibilidad de verificar, seleccionar, perseguir y atacar los objetivos de una manera más precisa y

fiable, y de evaluar el posible daño a los civiles. Así pues, los avances tecnológicos han ampliado el alcance de lo que se consideran precauciones “factibles”. Sin embargo, la capacidad tecnológica de los diferentes Estados y grupos armados varía considerablemente, por lo que, los requisitos de precaución diferirán dependiendo de la capacidad tecnológica de cada parte. Aunque esta disparidad es inherente a la propia norma<sup>95</sup>, podría dar la impresión de que impone una carga injusta para la parte tecnológicamente superior. Otro riesgo que se ha señalado a este respecto es la falsa expectativa generada —por los propios militares o, sobre todo, por los políticos— de que con las fuerzas armadas modernas se pueden prevenir la mayoría de las víctimas civiles<sup>96</sup>.

Tanto desde la perspectiva jurídica como moral, las capacidades tecnológicas disponibles para un beligerante influirán indudablemente en el cuidado que se espera que tenga para evitar el daño a civiles. Como se puede constatar en las noticias de los medios de comunicación o de ONG que han cubierto conflictos recientes, cuando las víctimas civiles son ocasionadas por fuerzas militares que poseen armas de tecnología punta capaces de identificar el objetivo con gran precisión, la percepción imperante es que, o bien no tomaron las precauciones necesarias, o peor aún, que el daño fue intencionado. Con la generalización de las tecnologías de precisión, es muy probable que las víctimas civiles se toleren cada vez menos. A este respecto, sería interesante plantearse si los Estados que tienen los medios económicos para hacerse con tecnologías que permitan seleccionar los objetivos con mayor precisión y reducir así el riesgo para los civiles deberían estar obligados a adquirirlas<sup>97</sup>.

Las sofisticadas tecnologías de vigilancia permitirán a los mandos militares observar las hostilidades a distancia “en tiempo real”. Esto podría entrañar consecuencias positivas y negativas para la aplicación del DIH en el terreno por los soldados. Por una parte, permitirá un mayor control y ofrecerá más posibilidades de intervención para impedir que se cometan violaciones del DIH. Por otra, puede

92 EDC CICR, norma 141, págs. 564-566.

93 Matthew Waxman, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Monograph Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2000, pág. 60.

94 Aunque los requisitos relativos a la veracidad de la inteligencia no están articulados expresamente en el DIH, el artículo 57(2) del PA I exige a quienes preparen y decidan un ataque que “hagan todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se proyecta atacar no son personas civiles ni bienes de carácter civil”, ni gozan de otro tipo de protección especial en virtud de este protocolo. El DIH también establece que, en caso de duda el objetivo será considerado como persona civil o bien de carácter civil y, por lo tanto, gozará de la protección que le otorga el DIH.

95 PA I, artículo 57(2).

96 Michael N. Schmitt, “War, technology, and international humanitarian law”, HPCR Occasional Paper Series, Summer 2005, pág. 58.

97 Schmitt, “The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction”, 2003, pág. 10.

llevar a que los soldados dependan demasiado de las instrucciones externas en detrimento de su propio sentido de la responsabilidad<sup>98</sup>.

Otro factor crítico a la hora de tomar las decisiones relativas a los objetivos es el tiempo, tanto en lo que respecta al plazo en el que se toman las decisiones como al período que transcurre entre la evaluación y el ataque, que determinarán la probabilidad de que las circunstancias cambien. Una vez más, la tecnología puede resultar útil en esta tarea, ya que brinda los medios necesarios para hacer un seguimiento constante de los objetivos y de los cambios que se producen en el entorno. Sin embargo, como se desprende de los numerosos errores cometidos por la OTAN en Afganistán al seleccionar los objetivos, los avances en la tecnología de la vigilancia no necesariamente reemplazan la inteligencia en el terreno. Analizar los datos para entender lo que se observa también es crucial, en particular en contextos socioculturales diferentes. El problema de las analogías, es decir, de dar por sentado que el comportamiento del adversario se rige por los mismos valores y motivaciones que los nuestros, ha sido señalado como una de las principales dificultades para el análisis de inteligencia en general y para la selección de objetivos en particular<sup>99</sup>.

El escenario en el que tendrá lugar el ataque también afectará notablemente al proceso de toma de decisiones. En zonas urbanas, donde el contexto puede ser más peligroso, confuso y cambiante, los soldados que están en el terreno deben tomar rápidamente las decisiones relacionadas con el ataque. En circunstancias caóticas es probable que prevalezca la preocupación por proteger a las propias tropas. Si el adversario infringe el DIH colocando objetivos militares en zonas densamente pobladas o simulando tener estatuto de civil, distinguir entre civiles y combatientes será todavía más difícil.

Pese a no ser, ni mucho menos, exhaustivo, el presente apartado ha tratado de ilustrar algunas de las dificultades que pueden surgir al aplicar los principios de distinción, proporcionalidad y precauciones durante las operaciones militares. Solventar estas dificultades para mejorar la

protección de los civiles durante las hostilidades requiere una discusión más profunda y concienzuda, sobre todo si tenemos en cuenta que algunas de las dificultades señaladas se han visto agravadas por las tendencias de las guerras contemporáneas, como la expansión de las operaciones militares en zonas urbanas, la prevalencia de los conflictos asimétricos y el rápido desarrollo de nuevas tecnologías y armas.

El incumplimiento deliberado del DIH plantea, si cabe, la preocupación más aguda y evidente para la protección de la protección civil en gran parte del mundo. La magnitud de este problema es, precisamente, el tema del que se ocupa el siguiente apartado. Al mismo tiempo, cabe destacar que las partes que supuestamente ejecutan sus operaciones de conformidad con el DIH y dirigen fuerzas muy disciplinadas y equipadas con armas sofisticadas también suelen ocasionar un elevado número de muertos y heridos civiles, además de la destrucción generalizada de los bienes de carácter civil.

Aun cuando los ataques que provocan un daño considerable a los civiles sean legítimos y llevados a cabo de conformidad con el DIH, nunca está de más cuestionarse si las partes están haciendo todo lo posible por preservar a los civiles de los efectos de las operaciones militares y estudiar constantemente nuevas medidas que se podrían adoptar para fortalecer la aplicación del DIH y evitar o minimizar el daño a los civiles.

### **Violaciones deliberadas del DIH**

Por desgracia, muchas de las muertes, lesiones y sufrimientos de la población civil durante la guerra no son ni accidentales ni fruto de un esfuerzo insuficiente por minimizar el daño incidental a civiles durante la conducción de las hostilidades. Numerosos civiles mueren o resultan heridos de manera deliberada y, para algunas partes, se trata de un método de guerra intencionado.

La violencia premeditada contra los civiles ha sido un denominador común de los conflictos armados a lo largo de la historia. Esta violencia culminó en las atrocidades y el genocidio a gran escala cometidos durante la Segunda Guerra Mundial, que reavivaron la preocupación por el drama de los civiles en la guerra, como se plasmó en el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949. Hasta entonces, el derecho

<sup>98</sup> *Ibid*, pág. 11.

<sup>99</sup> Paul Rexton Can, "What should we bomb? Axiological targeting and the abiding limits of airpower theory", *Air & Space Power Journal*, Spring 2004.

humanitario se había ocupado principalmente de la situación de los combatientes, como la protección de los heridos o el trato de los prisioneros.

Sin embargo, aunque han pasado 60 años desde la adopción de los Convenios de Ginebra, los ataques deliberados y los abusos a civiles durante los conflictos armados siguen siendo la tónica general. De hecho, estos incidentes acaecidos en los conflictos de todo el mundo salen tan a menudo en los medios de comunicación que parecen una consecuencia inevitable de la guerra. Es fácil esgrimir que así son las guerras y que es muy difícil influir en los comportamientos o modificarlos en circunstancias tan extremas.

Mejorar el respeto del derecho humanitario por quienes parecen desobedecer sus normas deliberadamente es, sin duda, un reto para el que no parece haber soluciones sencillas ni duraderas, sino que requerirá un esfuerzo continuo por mejorar la situación de innumerables hombres, mujeres y niños que sufren a diario las consecuencias de estas prácticas, y proteger a quienes corren el riesgo de ser las próximas víctimas. Fomentar el cumplimiento del derecho exigirá una estrategia integral que combine medidas preventivas y punitivas aplicadas por los distintos actores en todos los niveles. También son esenciales el compromiso y la voluntad política necesarios para dar a esta cuestión una mayor prioridad que hasta ahora.

El presente apartado comienza con un breve resumen de los tipos más comunes de violaciones del DIH que afectan a la población civil en los conflictos contemporáneos. Le sigue un análisis de algunos de los factores que contribuyen a la incidencia y la prevalencia de dichas violaciones, y que podrían servir como punto de partida para desarrollar estrategias más eficaces que fomenten el cumplimiento del DIH.

### **Violaciones comunes del DIH en los conflictos actuales**

En muchos conflictos recientes y actuales, la población civil ha sufrido ataques directos e indiscriminados por las partes en los conflictos. Algunos de los ejemplos más atroces han sido bien documentados por los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, y los Tribunales

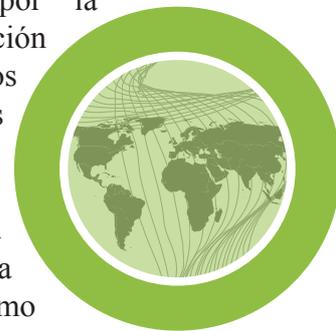
Especiales para Sierra Leona y Camboya. Actualmente, la Corte Penal Internacional está investigando casos por presuntos crímenes de guerra en Uganda, la República Democrática del Congo (RDC), la República Centroafricana (RCA), Sudán (Darfur) y Libia. Aunque las violaciones del DIH suelen asociarse con la conducta de los grupos armados no estatales, las entidades estatales también recurren a medios y métodos de guerra ilícitos.

En sus informes más recientes sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, el secretario general de las Naciones Unidas atribuye muchos de los problemas en este ámbito al predominio y la dinámica de los conflictos armados no internacionales, que suelen caracterizarse por la asimetría y por la proliferación de grupos armados. En estos contextos, los grupos armados atacan a personas y bienes de carácter civil de manera rutinaria, o ponen en riesgo a los civiles utilizándolos para proteger objetivos militares. Como respuesta a ello, la parte militarmente superior, normalmente el Gobierno de un país o una coalición de Estados, puede recurrir a medios y métodos de guerra que violan los principios de distinción y proporcionalidad. El secretario general se mostró profundamente preocupado por la dinámica de estos conflictos y por su impacto en la población civil, especialmente en Afganistán, Irak, Pakistán, la RDC, Somalia, Sudán y Yemen<sup>100</sup>.

El secretario general también ha resaltado los casos de algunos conflictos actuales y recientes en los que las tácticas de todas las partes contribuyeron al elevado número de víctimas civiles, por ejemplo, los enfrentamientos en la región de Vanni, en Sri Lanka que pusieron fin a la guerra entre el Gobierno y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil en 2009, la operación israelí contra Hamás en Gaza en el invierno de 2008-2009, y el actual conflicto en Afganistán<sup>101</sup>. Evidentemente, estos son sólo algunos de los contextos más recientes en los que las hostilidades se saldaron con daños generalizados

<sup>100</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 2009, pág. 5; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 2010, pág. 2.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pág. 7.



a la población civil. En los comunicados de prensa publicados a lo largo de 2009, el CICR expresó su preocupación por la situación de los civiles durante las hostilidades en un gran número de conflictos, a saber, en Afganistán, Chad, Colombia, Gaza, Guinea, Irak, Pakistán, la RCA, la RDC, Somalia, Sri Lanka y Yemen<sup>102</sup>. Algunas ONG, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional también publican periódicamente informes en los que documentan las violaciones del DIH en determinados contextos.

Además de la frecuente falta de respeto por la protección que el DIH confiere a los civiles en términos generales, los siguientes problemas de protección han centrado la atención política en los últimos años:

- Aunque **la violación y la violencia sexual** siempre han estado presentes en los conflictos armados, el empleo sistemático de la violencia sexual como método de guerra empezó a suscitar una mayor atención en la década de los 90, cuando se supo que esas prácticas se utilizaron de manera generalizada durante el genocidio de Ruanda y los conflictos armados de la ex Yugoslavia<sup>103</sup>. La violencia sexual se utiliza como estrategia militar por motivos variados y, a veces, complementarios, por ejemplo, para infundir miedo a la población civil, como represalia por los supuestos abusos cometidos por la otra parte, para humillar y degradar al adversario, para desplazar a determinados grupos de población de ciertas zonas, o como parte de una estrategia de “limpieza étnica”<sup>104</sup>. Es difícil determinar con precisión la incidencia de la violencia sexual en los conflictos, dado que muchos casos nunca se denuncian, entre otras cosas, debido al estigma que pesa sobre las víctimas, a los riesgos que supone para su seguridad denunciar el incidente, a la falta de un sistema de apoyo a las víctimas y a la ausencia de

mecanismos adecuados de recopilación de datos e información. El DIH prohíbe terminantemente la violencia sexual. No obstante, es evidente que la violación y otros tipos de violencia sexual son una práctica generalizada en muchos de los conflictos actuales, como en la RDC, Sudán (en particular, en Darfur), Uganda, Myanmar y Colombia. A menudo, la violencia sexual sigue siendo un problema tras el fin del conflicto, como en el caso de Liberia y Sierra Leona. La mayoría de las víctimas directas de la violencia sexual son mujeres y niñas que, además del daño físico y psicológico al que son sometidas, corren un elevado riesgo de embarazo y de contraer el VIH. De todos modos, los niños y los hombres también son vulnerables a la violencia sexual, tanto como víctimas directas de esos abusos o de manera más indirecta, como cuando se les obliga a mirar mientras se viola a las mujeres de su familia.

- **El reclutamiento y la utilización ilícitos de niños como soldados** también representa un problema generalizado<sup>105</sup>. Aunque se trata de una práctica más extendida en los conflictos de África, la utilización de niños como soldados se da en todas las regiones. Según el *Informe de 2010 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados*, los niños son reclutados y utilizados como soldados por las partes en Afganistán, Chad, Colombia, Filipinas, Irak, Myanmar, Nepal, la RCA, la RDC, Somalia, Sri Lanka, Sudán (Sudán del Sur y Darfur) y Uganda<sup>106</sup>. Los niños son reclutados mayoritariamente por grupos armados, y no tan-

102 Comunicados de prensa del CICR en 2009, <http://www.icrc.org/eng/media-room/2delete-index.jsp> (en inglés), consultado el 10 de junio de 2010.

103 Las mujeres gozan de una protección especial al amparo del DIH, especialmente contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor (CG IV, artículo 27; PA I, artículo 76(1); EDC CICR, norma 134, págs. 537-541). El DIH prohíbe tajantemente la violencia sexual. A tenor de lo dispuesto en el Estatuto de Roma, la violación y otros tipos de violencia sexual constituyen crímenes de guerra, tanto en los conflictos armados internacionales (artículo 8(2)(b)(xxii)) como en los no internacionales (artículo 8(2)(e)(vi)).

104 Suk Chun and Inger Skjelsbæk, “Sexual violence in armed conflicts”, Policy Brief 1/2010, PRIO, 2010.

105 El DIH prohíbe el reclutamiento y la utilización de niños menores de 15 años en las hostilidades, tanto en los conflictos armados internacionales (PA I, artículo 77(2)), como en los no internacionales (PA II, artículo 4(3); EDC CICR, normas 136 y 137, págs. 546-552). El Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, del año 2000, también prohíbe el reclutamiento forzoso de niños menores de 18 años en las fuerzas armadas, y exige a los Estados Partes que tomen todas las medidas viables para que los niños no participen en hostilidades. El protocolo también prohíbe el reclutamiento y la utilización en las hostilidades de niños menores de 18 años por los grupos armados. Además de la protección general a la que tienen derecho como civiles, los niños también gozan de una protección especial, con más de 25 artículos de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos adicionales referidos expresamente a los niños.

106 Asamblea General y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe de 2010 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados*, A/64/742 y S/2010/181, 13 de abril de 2010, págs. 48-51.

to por las fuerzas gubernamentales, pero muchos de estos grupos cuentan con el respaldo ya sea directo o indirecto de los Gobiernos. Los niños soldados también suelen ser víctimas de otro tipo de violencia, como los abusos sexuales. Aunque las niñas son reclutadas más a menudo con fines sexuales, también es habitual que participen en los combates. Con frecuencia se utilizan técnicas brutales para adoctrinar e insensibilizar a los niños, y convertirlos así en combatientes obedientes, obligándoles incluso a matar a sus propios familiares o vecinos, y proporcionándoles drogas y alcohol. Muchos niños son reclutados a la fuerza, secuestrados en sus casas, escuelas o campos de refugiados. No obstante, el alistamiento voluntario también es común, motivado por factores como la falta de oportunidades de empleo y educación, la pérdida o la separación de los familiares; y el deseo de unirse a compañeros que son combatientes, para vengarse de atrocidades cometidas contra sus propias familias o comunidades, o para apoyar la causa del grupo armado<sup>107</sup>. Independientemente de si el reclutamiento es forzoso o voluntario, el alistamiento y la utilización de niños soldados en las hostilidades está prohibido, y constituye un crimen de guerra si los niños son menores de 15 años<sup>108</sup>.

- Otra cuestión cada vez más preocupante relacionada con la protección de los niños son **los ataques a las escuelas** y a otras instalaciones educativas<sup>109</sup>. El estudio “La educación víctima de la violencia armada”, llevado a cabo por la UNESCO en 2010 —sobre los ataques dirigidos contra instituciones, personal educativo y estudiantes de todo el mundo— documentó que este tipo de ataques se ha incrementado drás-

ticamente o se ha mantenido en cotas muy altas en una serie de conflictos actuales o recientes, como en Afganistán, Colombia, Gaza, Georgia, Irak, Pakistán y Nepal<sup>110</sup>. El estudio también reveló que los niños corrían un riesgo notable de ser reclutados a la fuerza o de ser víctimas de la violencia sexual en los ataques a los centros escolares, o en el trayecto entre su casa y la escuela.

- Otra táctica empleada deliberadamente por los beligerantes es **el desplazamiento forzoso de los civiles** dentro o fuera de las fronteras<sup>111</sup>, por ejemplo, para conseguir el control de un territorio o de los recursos naturales, para debilitar al adversario atacando y destruyendo los medios de subsistencia de la población civil, o para expulsar a un determinado grupo de población de una zona. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, aunque el número de refugiados a finales de 2005 alcanzó sus cotas más bajas en casi 25 años, desde entonces, la cifra ha aumentado drásticamente. A finales de 2009, se alcanzó un máximo histórico, con más de 43 millones de personas desplazadas a la fuerza a raíz de los conflictos y la persecución, entre ellos 15,2 millones de refugiados y 27,1 millones de desplazados internos como consecuencia de un conflicto<sup>112</sup>. Aunque no todas estas personas se vieron obligadas a huir como consecuencia de ataques o violencia intencionados, una de las claves de esta cifra tan elevada fue el estallido o el recrudecimiento de algunos

110 UNESCO, *La educación víctima de la violencia armada* (en inglés), 2010, 10 de febrero de 2010, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf> (en inglés), consultado el 5 de mayo 2011.

111 El DIH prohíbe expresamente los desplazamientos forzosos de la población civil, a no ser que así lo exijan su seguridad o razones militares imperiosas, en el artículo 17(1) del PA II y en el artículo 49 del CG IV (relativo a las potencias ocupantes), y se considera una infracción grave en el artículo 85(4) del PA I. Véase también el EDC CICR, norma 129, págs. 517-521. El Estatuto de Roma define como crímenes de guerra deportar o trasladar por la fuerza a la población dentro o fuera del territorio ocupado por una potencia ocupante durante un conflicto armado internacional (artículo 8(2)(b)(viii)) y ordenar el desplazamiento de la población civil, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas (artículo 8(2)(e)(viii)).

112 ACNUR, *Statistical Yearbook 2009: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, 2009, pág. 10 <http://www.unhcr.org/4ce530889.html> (en inglés), consultado el 19 de abril de 2011. Los 15,2 millones de refugiados incluyen a 4,8 millones de refugiados palestinos bajo responsabilidad del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

107 Rachel Brett, “Adolescents volunteering for armed forces and groups” (Alistamiento voluntario de adolescentes en las fuerzas armadas o los grupos armados), *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, n.º 852, diciembre de 2003, págs. 857-866, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5xyqd4.htm>, consultado el 5 de mayo de 2011.

108 El Estatuto de Roma define el reclutamiento, alistamiento o la utilización en las hostilidades de niños menores de 15 años como crimen de guerra, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales (artículo 8(2)(b)(xxvi) y artículo 8(2)(e)(vii)).

109 Como bien de carácter civil, una escuela goza de protección contra los ataques directos. En el artículo 52(3) del PA I, las escuelas son uno de los ejemplos mencionados para ilustrar el principio de presunción, en virtud del cual, en caso de duda acerca de si un bien se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá siempre que no es así y conservará su protección contra los ataques.

conflictos armados en los últimos años, como los de Afganistán, Colombia, Irak, Pakistán, la RDC, Somalia, Sudán, Sri Lanka y Yemen.

- Cuando los organismos humanitarios son atacados o se les impide suministrar ayuda y llevar a cabo sus actividades de protección, la situación de los civiles se agrava. **Los ataques al personal humanitario**<sup>113</sup> no han dejado de incrementarse en la última década, incluso los ataques a gran escala, como el bombardeo del complejo de las Naciones Unidas en Bagdad en agosto de 2003, que causó la muerte de 22 personas, o el asesinato de 17 colaboradores —16 de ellos tamiles— de la ONG francesa Acción contra el Hambre en Sri Lanka en 2006. Según un estudio publicado en 2008, en el que se examinaban los datos relativos a los ataques al personal humanitario entre 1997 y 2008, el número de personas muertas, heridas de gravedad o secuestradas en ataques violentos alcanzó la cifra récord de 260 en 2008, aunque más del 60% de esos incidentes se produjeron en tres contextos de alto riesgo: Afganistán, Somalia y Sudán (Darfur).<sup>114</sup> Así pues, el aumento de los ataques al personal humanitario se puede atribuir al deterioro de la seguridad en algunos contextos. Hay una serie de factores que seguramente han contribuido a esta situación, como el declive de la aceptación del personal humanitario en algunos contextos político-culturales que no los perciben como neutrales e independientes —algunas organizaciones de ayuda internacionales son asociadas a intereses políticos y militares occidentales—, una gestión desac-

ertada de la seguridad y la inadecuación de sus prácticas a estos entornos tan difíciles<sup>115</sup>.

- No menos alarmante es **la falta de respeto generalizada por la misión médica**<sup>116</sup> durante los conflictos armados. El personal, las instalaciones, los vehículos sanitarios y los pacientes sufren ataques frecuentes; los heridos y los enfermos ven impedido su acceso a la atención médica, los servicios de salud se ven interrumpidos, y las instalaciones y emblemas sanitarios se utilizan indebidamente para llevar a cabo operaciones militares. Los autores de un reciente informe sobre este tipo de incidentes durante el período comprendido entre 1989 y 2008 destacaron la escasa constancia de estos incidentes y la ausencia de mecanismos que fomenten el cumplimiento del derecho como algunas de las trabas que impiden mejorar la protección del personal y las instalaciones de salud en los conflictos armados. Aunque los datos analizados presentaban algunas limitaciones, los autores observaron tres problemas principales durante el período reseñado: “los ataques a los servicios médicos parecen formar parte de una agresión general a la población civil; los ataques a los servicios médicos se utilizan para conseguir una ventaja militar; y los combatientes no respetan el deber ético de los profesionales de la salud de atender a los pacientes independientemente de su ideología”<sup>117</sup>. La necesidad de proteger al personal y las instalaciones de salud durante los conflictos armados ha empezado a concitar una mayor atención,

113 Además de la protección de la que goza el personal humanitario como civiles, diversas disposiciones del DIH se refieren expresamente a las obligaciones de las partes en un conflicto o de una potencia ocupante de facilitar o no impedir la prestación de ayuda humanitaria, así como la obligación de respetar y proteger a quienes prestan dicha ayuda (véanse los artículos 23, 50 y 59 del CG IV, los artículos 70 y 71 del PA I, el artículo 18 del PA II; y las normas 30, 31 y 32 del EDC CICR, págs. 115-124. Además del crimen de guerra que supone atacar a los civiles, tanto en los conflictos armados internacionales (artículo 8(2)(b) (i) del Estatuto de Roma) como en los no internacionales (artículo 8(2)(e)(i), el crimen de guerra que constituye atacar al personal sanitario, humanitario y de mantenimiento de paz se aplica tanto a los conflictos armados internacionales (artículo 8(2)(b)(iii)) como a los no internacionales (artículo 8(2)(e)(iii))

114 Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, “Providing aid in insecure environments: 2009 update: trends in violence against aid workers and the operational response”, Humanitarian Policy Group Policy Brief, n.º 34, abril de 2009.

115 Íbid.

116 El respeto y la protección de quienes prestan asistencia médica a los heridos y enfermos en los conflictos armados han sido reconocidos desde el nacimiento del DIH moderno. El Convenio de Ginebra de 1864, en su artículo uno, afirmaba la condición neutral de las misiones médicas, y exhortaba a los beligerantes a que los protegieran y respetaran. En los instrumentos contemporáneos, encontramos normas al respecto en los artículos 12, 15 y 16 del PA I, relativos a la protección de las unidades sanitarias militares, las unidades sanitarias civiles y el personal sanitario civil. El artículo 17 también contempla y protege el derecho de organizaciones como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de atender a los heridos y enfermos por iniciativa propia. En cuanto al carácter consuetudinario de estos artículos en particular, y de la protección otorgada al personal y a los bienes sanitarios en general, véase el EDC CICR, págs. 89-97, 103-116 y 133-134.

117 Leonard S. Rubenstein y Melanie D. Bittle, “Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict”, *The Lancet*, vol. 375, n.º 9711, 23 de enero de 2010, pág. 329.

como se refleja en una resolución aprobada en noviembre de 2010 por la Iniciativa Internacional para la Protección de la Salud, en la que instaba a que se adoptasen medidas para mejorar la protección de la salud en todos sus aspectos durante los conflictos armados<sup>118</sup>

- **Los ataques deliberados contra los periodistas**<sup>119</sup> que trabajan en zonas de conflicto también se han incrementado. Aunque el personal de los medios de comunicación que trabaja en estos contextos debe estar preparado para afrontar un cierto grado de riesgo, en varios conflictos actuales y recientes las agresiones a periodistas, en particular los asesinatos y los secuestros, han sido utilizados por las partes como táctica deliberada. Según el Comité para la Protección de los Periodistas, desde 1992, 859 profesionales han perdido la vida, registrándose la mayor incidencia entre 2003 y 2010<sup>120</sup>. Esta cifra incluye muertes ocurridas en situaciones que no son de conflicto armado, pero un gran número de ellas tuvieron lugar en zonas con hostilidades en curso, como en Afganistán, Bosnia, Colombia, Irak, Pakistán, Ruanda, Sierra Leona y Somalia.

### Causas de las violaciones

Para promover el cumplimiento del DIH, es importante entender el por qué de las violaciones para determinar los elementos en los que se precisa intervenir. Las raíces de la violencia deliberada contra los civiles son diversas y complejas, sobre todo teniendo en cuenta la gran variedad de sujetos armados que participan en los conflictos armados contemporáneos.

118 International Health Protection Initiative, “A resolution on the need to ensure the protection of healthcare during armed conflict”, 30 de noviembre de 2010, <http://ihpi.org/>, consultado el 5 de mayo de 2011.

119 PA I, artículo 79; EDC CICR, norma 34, págs. 115-118. La protección de los periodistas, en tanto que personas civiles, es aplicable “a condición de que se abstengan de todo acto que afecte a su estatuto de persona civil”. Evidentemente, la prohibición, tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales de dirigir ataques contra los civiles se aplicaría a los periodistas, dado que también son civiles.

120 Comité para la Protección de los Periodistas, <http://cpj.org/killed/> (en inglés), consultado el 19 de abril de 2011.

También es importante distinguir entre los distintos grados de intencionalidad. Como ha sugerido un experto, los jefes militares pueden ordenar a sus soldados que cometan violaciones como método de guerra; pueden condonar las violaciones cometidas por sus combatientes; o pueden permitir que se cometan violaciones<sup>121</sup>. Un estudio llevado a cabo por el CICR sobre las razones por las que se viola el DIH señaló la conformidad colectiva y las instrucciones de los superiores como los factores más significativos que influyen en la conducta de los combatientes<sup>122</sup>. Si los líderes toleran o incluso animan a que se ataque a la población civil, y si esos actos son generalizados y aceptados por los compañeros, seguirán cometándose abusos contra la población civil. Probablemente esta dinámica tenga una influencia decisiva, por ejemplo, en la práctica de la violación y de otros tipos de violencia sexual.

Existen otros factores políticos, militares o incluso prácticos que pueden contribuir a que se viole el DIH o a aumentar el riesgo de que se causen daños a civiles durante la conducción de las hostilidades. Aunque las causas de las violaciones y del incumplimiento del DIH son diversas y heterogéneas, a continuación se describen algunas categorías generales. En la práctica, algunas están estrechamente relacionadas y se pueden solapar.

### Estrategia militar o política intencionada

Las violaciones del DIH y, en particular, los ataques contra la población civil, pueden formar parte de una estrategia militar o política deliberada por una o varias partes en un conflicto.

En los conflictos asimétricos, por ejemplo, la parte más débil puede atacar a la población civil, convencida de que es la estrategia más eficaz y más fácil para debilitar a un enemigo militarmente superior. En estos casos, se suelen invocar ideologías de resistencia o de liberación para justificar el ataque deliberado a civiles y presentarlo como la

121 Olivier Bangerter, “Talking to armed groups”, *Forced Migration Review*, n.º 37, marzo de 2011, <http://www.fmreview.org/non-state/>, consultado el 20 de abril de 2011.

122 Jean-Jacques Frésard, *The Roots of Behaviour in War: A Survey of the Literature (El origen del comportamiento en la guerra: análisis de la literatura especializada)*, Ginebra, CICR, octubre de 2004, pág. 110. Reseña en español disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0854.htm>

única opción viable para “luchar en condiciones de igualdad”. Suele ser el caso de los conflictos internos en los que grupos armados insurgentes desafían al Gobierno, o en conflictos armados internos internacionalizados en los que una potencia externa o una coalición militar se enfrenta a grupos armados no estatales, como en Irak y Afganistán.

Ante tales tácticas, un adversario militarmente superior puede responder, a su vez, con menor moderación, causando más daño a los civiles. En el ambiente tan peligroso e impredecible creado por los combatientes, que simulan tener estatuto de civil para lanzar ataques, el riesgo de atacar por error a personas civiles también es más elevado. La idea de que luchan “por una buena causa” contra un oponente que se salta todas las normas también puede llevar a que las fuerzas militares consideren más importante proteger a sus propias fuerzas que a la población civil del adversario<sup>123</sup>.

Las partes también cometen ataques deliberados contra los civiles para desestabilizar o controlar un territorio, demostrar su poderío militar, o crear tensiones entre distintos grupos. Esta estrategia resulta especialmente eficaz cuando los miembros de la población civil pertenecen a distintos grupos religiosos, étnicos o tribales, y cuando esas diferencias se pueden acentuar a través de la propaganda y de ataques cuyo fin es incitar a la violencia intercomunitaria.

### Intereses militares

El sufrimiento de los civiles también puede venir motivado por un intento de doblegar al adversario, obligarlo a rendirse y acelerar el fin del conflicto<sup>124</sup>. Aunque se trata de una estrategia militar deliberada, el ataque a los civiles es, en estos casos, un medio para alcanzar un fin, y no un fin en sí mismo. Esta fue la tesis aducida cuando Alemania emprendió el bombardeo masivo de Londres, cuando los aliados bombardearon varias ciudades alemanas al final de la Segunda Guerra Mundial y, el caso más extremo, cuando arrojaron las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki. En este último caso, se esgrimió el argumento de la “necesidad humanitaria”, aduciendo que, al acelerar el desenlace de la guerra, se salvarían más vidas de las que se perdieron en los

ataques nucleares<sup>125</sup>. En palabras del Secretario de Guerra estadounidense de la época, Henry Stimson, “esta destrucción deliberada y premeditada fue la elección menos abominable”<sup>126</sup>.

En algunos conflictos más recientes, también se han adoptado estrategias que trataban de forzar al adversario a alterar sus acciones (en lugar de obtener una victoria militar tradicional), por ejemplo, volviendo a la población civil en contra de los dirigentes políticos o debilitando el apoyo de los civiles a la campaña bélica. Aunque no se trataba de ataques deliberados a civiles, sino más bien a objetivos de doble uso, esta fue la táctica empleada por la OTAN en su campaña de bombardeos contra objetivos serbios, a fin de obligar a Slobodan Milošević a detener los ataques serbios contra los albanokosovares<sup>127</sup>. Aunque estas estrategias no entrañan necesariamente violaciones del DIH, en la medida en que requieren ampliar el concepto de objetivos militares, podrían socavar el principio de distinción e incrementar el riesgo de infligir daños a civiles<sup>128</sup>.

### Ideologías genocidas y conflictos “de identidad”

La violencia contra los civiles también puede ser un fin en sí mismo y, constituye en ocasiones, el principal objetivo de uno o de ambos bandos en un conflicto. El genocidio y la exterminación representan las manifestaciones más extremas de estas ideologías. Aunque la exterminación sistemática por Hitler de seis millones de judíos y de otros grupos que consideraba “contaminaban” Alemania y la raza aria sigue siendo el ejemplo más brutal, tanto del pensamiento genocida como de su puesta en práctica, por desgracia la historia está plagada de ejemplos de intentos de purgar Estados o regiones de ciertos grupos de población. Ejemplos recientes son las conocidas como campañas de “limpieza étnica” llevadas a cabo en Ruanda y en la ex Yugoslavia.

125 Gabriella Blum, “The laws of war and the ‘lesser evil’”, *Yale Journal of International Law*, vol. 35, n.º 1, 2010.

126 Henry Stimson, entrevista en *Harper’s Magazine*, febrero de 1947, citado en *ibid*, pág. 24.

127 Schmitt, “The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction”, 2003, pág. 7.

128 Véase, por ejemplo, Marci Sassóli, “Legitimate targets of attacks under international humanitarian law”, HPCR Policy Brief, enero de 2003, pág. 5.

123 Margalit y Walzer, “Israel”, 2009.

124 Frésard, *The Roots of Behaviour in War*, 2004, pág. 29.

Los conflictos con dimensiones étnicas, tribales o religiosas pueden acabar percibiéndose como guerras entre distintos grupos, en lugar de como una guerra entre soldados, donde el objetivo es destruir al otro grupo y no simplemente, ganar la guerra, o a la inversa, para defender y salvar al grupo de un agresor por los medios que hagan falta. Asesinatos, violaciones, torturas y otras tácticas brutales son habituales en este tipo de conflictos, donde las atrocidades cometidas por un bando suelen entrañar las represalias del otro, creando así un círculo vicioso de abusos recíprocos. En la dinámica de estos conflictos, todos los miembros de la población enemiga pueden ser percibidos como objetivos legítimos, independientemente de si el derecho los considera combatientes o civiles. Además, los propios civiles pueden ser protagonistas de estos abusos, acabando así de diluir la distinción entre combatientes y civiles. Para crear un entorno permisivo con estos abusos, los dirigentes políticos y militares pueden presentar el conflicto como una lucha por la supervivencia, difundiendo propaganda para demonizar al contrario o etiquetarlo como un monstruo inhumano que no merece protección<sup>129</sup>.

Algunos estudios efectuados por el CICR han revelado que la mayoría de la gente, incluida la población de los países en guerra, acepta el principio general de que los civiles deberían ser protegidos en la guerra. Sin embargo, esta norma suele tambalearse en situaciones concretas de conflicto armado, en particular cuando toda una sociedad se moviliza en la campaña bélica y resulta difícil distinguir entre civiles y combatientes<sup>130</sup>. En su fascinante estudio sobre las muertes y los abusos de la población civil en la guerra, Hugo Slim subraya la ambigüedad inherente a las identidades de civiles y combatientes<sup>131</sup>. Aunque el DIH se basa en una división estricta de la población en estas dos categorías —la primera de las cuales goza de una amplia protección en la guerra— la realidad es mucho más compleja, ya que civiles y combatientes tienen distintas identidades, funciones y relaciones. Por ejemplo, los civiles suelen contribuir de diversos modos a la acción bélica, a través de sus

actividades económicas, o proporcionando apoyo moral y político a sus soldados y a sus dirigentes políticos.

Dada la ambigüedad inherente a la identidad de los civiles, es muy importante destacar que, aunque la distinción entre combatientes y no combatientes prevista en el DIH es crucial para limitar el sufrimiento en la guerra, esta no se basa en el concepto simplista de que los civiles son automáticamente “inocentes”. Como señalaron Avishai Margalit y Michael Walzer en un editorial del *New York Review of Books* en 2009: “El contraste entre combatientes y no combatientes no es un contraste entre civiles inocentes por un lado y soldados culpables por otro. Los civiles no son necesariamente inocentes, entendiéndose inocente como libre de culpa o de maldad. Los civiles alemanes que apoyaron con entusiasmo a los nazis no eran, desde luego, inocentes en ese sentido. La inocencia es un tecnicismo: los no combatientes son inocentes porque no participan directamente en la acción bélica; carecen de la capacidad de herir, mientras que los combatientes, como tales, adquieren esta capacidad. Y es esta capacidad de herir lo que convierte a los combatientes en objetivos legítimos en el contexto de la guerra. Los hombres y mujeres que no tienen esa capacidad no son objetivos legítimos”<sup>132</sup>.

### **Negación de la aplicabilidad y falta de identificación con las normas**

Una dificultad notable en lo que respecta a la conducta de los grupos armados es que pueden rechazar el DIH y considerar que no es aplicable a sus acciones o que nada tiene que ver con ellas. Aunque, desde el punto de vista jurídico, las normas del DIH por las que se rigen los conflictos armados no internacionales también vinculan a los grupos armados no estatales, estos grupos pueden no aceptar este concepto en la práctica. Después de todo, son los Estados quienes negocian los tratados internacionales, y los grupos armados pueden considerar que se les están imponiendo normas que ellos no negociaron y que suelen percibir como favorables a los intereses de los Estados. Otro escollo que dificulta que los grupos armados se atengan al DIH en estos casos es el hecho de que este no les conceda el “estatuto de combatientes” como a las fuerzas armadas estatales. Esto significa

129Íbid, pág. 30.

130CICR/Greenberg Research, *The People on War Report: ICRC Worldwide Consultation on the Rules of War*, Ginebra, CICR, octubre de 1999, págs. ix-xiii.

131Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, Hurst, 2007, págs. 181-211.

132Margalit y Walzer, “Israel”, 2009.

que los miembros de los grupos armados pueden ser procesados y condenados por su participación en las hostilidades con arreglo a la legislación interna, independientemente de si su conducta se ajustó o no al DIH<sup>133</sup>.

Desde el 11 de septiembre de 2001, un número cada vez mayor de grupos armados han sido incluidos en las listas de terroristas de algunos Estados u organismos intergubernamentales, y sobre ellos pesan toda una serie de sanciones. Sin embargo, los criterios para su inclusión en esas listas no siempre están claros y, en algunos casos, pueden encerrar motivaciones políticas en lugar de basarse en datos tangibles de actividades terroristas. Ello puede entorpecer todavía más los esfuerzos por que cumplan el DIH. Se ha llegado incluso a “criminalizar” a los Estados y organizaciones que intentan dialogar con dichos grupos para promover el cumplimiento del DIH. Situar a estos grupos armados “al margen de la ley” puede hacerles sentir que no tienen nada que perder, y que mejorar su conducta no les ofrece nada que ganar<sup>134</sup>.

Al mismo tiempo, algunos grupos armados han manifestado expresamente su compromiso de cumplir las obligaciones dimanantes del DIH —a través de declaraciones unilaterales o mediante la adopción de códigos de conducta— y de asumir otros compromisos que van más allá de las obligaciones jurídicas vigentes, como dejar de utilizar las minas antipersonal. Los motivos por los que un grupo armado puede considerar que esta decisión redunda en su propio beneficio pueden ser de índole política, militar y jurídica. Evidentemente, aceptar estos compromisos no garantiza su cumplimiento en la práctica. Esto dependerá, por ejemplo, de su difusión y su aplicación dentro del grupo, y de si el compromiso es un acto de buena fe o esconde otras motivaciones. En ocasiones, los Estados también rechazan la aplicabilidad del DIH en un conflicto armado no

internacional porque no desean reconocer que la situación en su territorio es equiparable a un conflicto armado. Ello puede deberse a distintos motivos, como evitar ser percibidos como un Estado débil, el miedo a dar legitimidad o un estatuto al grupo armado en cuestión, y el deseo de preservar la capacidad del Estado de tratar con ese grupo como un asunto interno y con arreglo a la legislación nacional. Si el propio Estado no reconoce que está inmerso en un conflicto armado regulado por el derecho internacional humanitario, los grupos armados a los que se enfrenta tampoco se van a regir por el DIH. Además, estos últimos pueden justificar su incumplimiento del DIH con el argumento de que los propios Estados, especialmente los más poderosos, cometen violaciones asiduamente sin rendir cuentas de sus actos.

A pesar de que los Convenios de Ginebra han sido ratificados y, por ende, aceptados por todos los Estados como las normas básicas aplicables en los conflictos armados, sigue habiendo un cierto “desapego” a nivel local, e incluso una falta de aceptación del DIH por algunos grupos en varias regiones del mundo. Por ejemplo, la percepción de que el DIH representa predominantemente los valores y normas occidentales ha recibido una atención cada vez mayor en los últimos años. Esta percepción, que cuestiona la universalidad del DIH, se ha visto exacerbada por la tesis del “choque de civilizaciones”, en particular entre Occidente y el mundo musulmán<sup>135</sup>, y por la aparición de algunos grupos armados islamistas que utilizan su particular interpretación del derecho islámico para justificar los atentados deliberados contra civiles. Sin embargo, la dificultad de promover el DIH en otros contextos culturales no se limita a su relación con el islam. En muchas partes del mundo, las leyes religiosas o las prácticas culturales tradicionales que regulan la conducta en la guerra son probablemente más conocidas y cercanas para la población local y los combatientes que las normas de DIH negociadas por la comunidad internacional. Para abordar este problema, se han llevado a cabo una serie de estudios, conferencias

133Michelle L. Mack, “Compliance with humanitarian law by non-state actors in non-international armed conflicts”, Documento de trabajo, International Humanitarian Law Research Initiative, Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos de la Universidad de Harvard, noviembre de 2003, págs. 2-3.

134Nicolas Florquin y Elisabeth Decrey Warner, “Engaging non-state armed groups or listing terrorists? Implications for the arms control community”, *Disarmament Forum: Engaging Non-State Armed Groups*, n.º 1, 2008, págs. 18-20.

135James Cockayne, “Islam and international humanitarian law: from a clash to a conversation between civilizations” (El Islam y el derecho internacional humanitario: del choque al diálogo entre civilizaciones), *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 84, n.º 847, septiembre de 2002, pág. 1. Reseña en español disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5thftx.htm>

y otras iniciativas que examinan la relación entre el DIH y otras fuentes del derecho religiosas o tradicionales, y algunas organizaciones dedicadas a promover la protección de los civiles están tratando de arraigar su labor, no sólo en el derecho internacional sino también en las normas y valores locales<sup>136</sup>.

### Falta de capacidad

Aunque numerosas violaciones del DIH son fruto de decisiones deliberadas y conscientes, ya sea de los dirigentes políticos o militares, o de los propios combatientes, hay otros factores menos intencionados que pueden originar estas violaciones. En algunos casos, las violaciones son el resultado del desconocimiento del derecho. Aunque ello nunca puede servir para justificar los ataques generalizados y deliberados contra la población civil, es sumamente importante (además de una obligación jurídica) difundir el DIH entre los soldados de todos los escalafones, y velar por que el adiestramiento militar incluya instrucciones sobre la aplicación del DIH. Como se ha indicado anteriormente, el DIH también se debe integrar en la doctrina militar, las reglas de enfrentamiento y las órdenes, y se deben establecer sanciones efectivas en caso de que se desobedezcan las normas.

Por lo que respecta a los grupos armados, sus diversos niveles de organización y estructuras de mando también pueden plantear dificultades a la hora de hacer cumplir el DIH. En ocasiones no existe una estructura jerárquica clara o una cadena de mando en el seno del grupo, las reglas de enfrentamiento no han llegado a formalizarse, el propio grupo puede estar fragmentado, y/o algunos integrantes de la organización pueden discrepar sobre la medida en que se debería respetar el DIH.

Los tipos de armas y de equipamiento militar de que disponen los beligerantes también puede afectar al cumplimiento del DIH y a la protección dispensada a los civiles. Algunas armas son indiscriminadas en todas o en algunas circunstancias (por lo que están prohibidas o restringidas por el DIH), o son susceptibles de un uso indiscriminado a menos que se tenga mucho cuidado con evitar causar daños a civiles. Entre estas últimas, cabe destacar algunas armas empleadas habitualmente en conflictos armados no internacionales, como las minas antipersonal y anticarro, y armas de artillería ligera como los morteros o los lanzagranadas. Si no se posee un dominio suficiente de estas armas, el riesgo de que los civiles resulten heridos se podría multiplicar.

### Conclusión

El presente documento ha examinado las características de los conflictos armados actuales y las nuevas tendencias que pueden repercutir en la protección de los civiles. Se han tratado de delimitar algunos de los obstáculos que impiden aplicar plenamente en la práctica las normas jurídicas vigentes que protegen a los civiles en la guerra. También se ha analizado cómo los civiles se ven privados deliberadamente y con asiduidad de la protección a la que tienen derecho al amparo del DIH, así como los posibles factores que contribuyen a esta situación.



El daño a los civiles en los conflictos armados puede ser clasificado en tres grandes categorías que representan distintos grados de intencionalidad: daños imprevistos, incidentales, o deliberados. Aunque, en la práctica, suelen ser más complejos y estar estrechamente relacionados entre sí, algunos de los factores señalados en este documento como coadyuvantes del daño a la población civil han sido utilizados para ilustrar cada categoría en el cuadro 1.

<sup>136</sup>Véase, por ejemplo, el número especial sobre religión de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 858, 2005, <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=IRC&volumeId=87&seriesId=0&issueId=858> (en inglés); una serie de conferencias y seminarios organizados por el CICR con académicos islámicos en el período 2004-2006, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/islamic-law-ihl-feature-010606>, y el seminario temático sobre derecho islámico y protección de los civiles organizado por la Asociación Internacional de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos y el Instituto Jordano de Diplomacia, en Ammán, Jordania, en febrero de 2010, [http://www.hpcr.org/thematic\\_workshops\\_ihl.html](http://www.hpcr.org/thematic_workshops_ihl.html).

**Table 1: Posibles causas o factores que pueden contribuir al daño a la población civil en los conflictos armados** <sup>137</sup>

Daños imprevistos a civiles:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accidentes, por ejemplo: fallos técnicos o errores humanos</li> <li>• fallo de inteligencia</li> <li>• ataques a los civiles por error, por ejemplo, porque se consideraba que participaban directamente en las hostilidades</li> </ul>
Daños incidentales a civiles:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proximidad de las personas civiles/bienes de carácter civil y los combatientes/objetivos militares durante las hostilidades en zonas densamente pobladas</li> <li>• elección de las armas, por ejemplo, empleo de armas que son difíciles de utilizar de conformidad con el DIH en algunos lugares, como las armas altamente explosivas en zonas pobladas</li> <li>• ataques a objetivos de doble uso, es decir, que pueden utilizarse con fines militares y civiles</li> <li>• distintas interpretaciones de las normas, por ejemplo, de lo que constituye un “objetivo militar”, o de cuándo las pérdidas civiles se pueden considerar “excesivas” en relación con la ventaja militar prevista</li> <li>• calidad y fiabilidad de la inteligencia</li> <li>• grado de integración del DIH en la doctrina y la instrucción militar</li> <li>• disponibilidad y calidad del asesoramiento jurídico en las operaciones</li> </ul>
Daños deliberados a civiles:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ideologías genocidas/de limpieza étnica</li> <li>• represalias por los ataques contra los civiles cometidos por el otro bando</li> <li>• estrategia para desplazar a los civiles de una zona, sembrar el miedo o controlar a la población civil</li> <li>• estrategia para restar apoyo popular a la campaña bélica y acabar con la resistencia civil</li> <li>• percepción de los civiles como “objetivos fáciles” por la parte más débil en los conflictos asimétricos</li> </ul>

<sup>137</sup>Esta clasificación ha sido adaptada y desarrollada a partir de un documento conceptual inédito escrito por Gro Nystuen y la autora de este informe para el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

Esta categorización también puede resultar útil para mejorar la protección de los civiles en los conflictos armados, ya que en cada categoría se pueden concretar medidas para reducir el daño a la población civil. Por ejemplo, para reducir el daño incidental a los civiles, se podrían mejorar los procedimientos y el adiestramiento internos, revisar las reglas de enfrentamiento, mejorar los métodos de recopilación y análisis de la inteligencia, desarrollar la tecnología armamentística y de vigilancia, o replantearse la elección de las armas.

Otras soluciones para atajar el daño deliberado a los civiles consistirían en fortalecer las normas, las órdenes y las sanciones relativas a las violaciones dentro de las propias estructuras militares, hacer que los autores de las mismas respondan de sus actos investigando y persiguiendo las violaciones graves del DIH; establecer mecanismos correctivos y de reparación para las víctimas; y desarrollar estrategias exhaustivas para mejorar el cumplimiento del DIH por parte de los grupos armados no estatales, que vayan desde dialogar con ellos u ofrecerles incentivos, a imponer sanciones punitivas.

Tal vez la cuestión más problemática sea cómo reducir el daño incidental a civiles dado que, si el ataque no ha infringido las normas del DIH que regulan la conducción de las hostilidades, los llamados “daños colaterales” no son accidentales pero tampoco ilícitos. Resulta demasiado fácil aceptar o incluso condonar el daño ocasionado por las partes en un conflicto a los civiles si estas aseguran que fue incidental. Sin embargo, aun cuando ese daño no plantee un problema jurídico, sí constituye un problema humanitario. Como se ha señalado anteriormente, puede que sea hora de debatir cuánto daño civil es aceptable aun cuando no sea, de por sí, ilícito, y si las partes en los conflictos armados pueden hacer más esfuerzos para minimizar ese daño. Por ejemplo, las medidas adoptadas por las fuerzas de la ISAF en Afganistán demuestran que aún hay mucho margen de maniobra, y que se puede incluso ir más allá de lo estrictamente estipulado por el DIH, así como los beneficios que esto puede reportar, tanto desde el punto de vista humanitario como militar. Precisamente porque el daño incidental a los civiles se puede presuponer y, por tanto, prever, hay que sopesar constantemente si se puede hacer más por minimizar los efectos de las hostilidades en las personas civiles.

Algunas vías que se podrían explorar incluyen emitir nuevas órdenes, revisar las reglas de enfrentamiento y aumentar la supervisión de los jefes militares y el asesoramiento jurídico que reciben los soldados, por ejemplo, en entornos operacionales difíciles (zonas urbanas, situaciones de contrainsurgencia) y en relación con el empleo de ciertas armas y tácticas (aviones teledirigidos, armas explosivas en zonas pobladas, ataques a objetivos de doble uso). También se podrían facilitar más orientaciones sobre la interpretación y la operacionalización de las normas que protegen a los civiles durante las hostilidades para que las partes en los conflictos armados las apliquen de una manera más uniforme. Aunque, en general, las normas existentes del DIH se consideran adecuadas, es necesario que se respeten y apliquen plenamente. El marco jurídico debe analizarse continuamente a la luz de las nuevas circunstancias o dificultades que puedan surgir. Por ejemplo, recientemente el CICR señaló algunos ámbitos en los que convenía desarrollar el DIH, en particular en relación con los conflictos armados no internacionales. Al sopesar si es necesario desarrollar el DIH, la motivación principal debe ser el fortalecimiento de la protección de los civiles, teniendo mucho cuidado con no debilitar las normas existentes.

Además de las medidas que las partes en conflicto pueden adoptar por su cuenta, hay terceros que pueden contribuir notablemente a mejorar la aplicación y el cumplimiento del DIH. Los Estados que no son partes en el conflicto, las Naciones Unidas u otros organismos multilaterales, los órganos regionales y las organizaciones humanitarias, entre otros, tienen un deber moral y, en ocasiones, jurídico a este respecto. Todos estas entidades tienen diversas herramientas a su disposición, dependiendo de su función y de la situación en el terreno, por ejemplo: documentar la aplicación del DIH, entablar un diálogo político, ejercer presiones diplomáticas, imponer sanciones específicas, rehusar la transferencia de armas, e investigar y enjuiciar las violaciones graves del DIH. Estas medidas no se han tratado más a fondo porque rebasaban el ámbito de estudio de este documento. Ahora bien, todo análisis exhaustivo sobre la protección de los civiles en virtud del DIH debe tener en cuenta a estos terceros y examinar cómo pueden aprovechar mejor los mecanismos existentes o desarrollar otros nuevos para mejorar el respeto y la aplicación del DIH durante los conflictos armados.

Ahora que la comunidad internacional está inmersa en lo que se ha venido en denominar “intervención humanitaria” en Libia, y dada la confusión que existe sobre la relación entre las expresiones “protección de los civiles” y “responsabilidad de proteger”, y las funciones y responsabilidades de los distintos actores con respecto a ambas, cabe recordar que la obligación primordial de proteger a los civiles en los conflictos armados recae en las partes en ese conflicto. La situación de la población civil en los conflictos armados dependerá principalmente de las acciones de los beligerantes y de la medida en que respeten y apliquen el DIH. Del mismo modo que las partes en un conflicto armado pueden decidir atacar a los civiles, también pueden decidir hacer todos los esfuerzos posibles por conducir sus operaciones militares de conformidad con el DIH para protegerlos de los efectos de las hostilidades. Aunque el coste humano de casi todas las guerras será muy elevado tanto para los soldados como para los civiles, reducir ese coste es factible para la mayoría de las partes en los conflictos armados si existe la voluntad política necesaria. Es hora de emprender un debate más enérgico sobre cómo hacer realidad este objetivo.

## Referencias

**ACNUR**, *Statistical Yearbook 2009: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, 2009, pág. 10 <http://www.unhcr.org/4ce530889.html>, consultado el 19 de abril de 2011.

**Asamblea General y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, *Informe de 2010 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados*, A/64/742 y S/2010/181, 13 de abril de 2010.

**Bangerter, Olivier**, "Talking to armed groups", *Forced Migration Review*, no. 37, marzo de 2011, <http://www.fmreview.org/non-state/>, consultado el 20 de abril de 2011.

**Bergen, Peter y Katherine Tiedemann**, "The year of the drone: an analysis of U.S. drone strikes in Pakistan, 2004-2010", New America Foundation, 24 de febrero de 2010.

**Blum, Gabriella**, "The laws of war and the 'lesser evil'", *Yale Journal of International Law*, vol. 35, n.º 1, 2010.

**Boivin, Alexandra**, "The legal regime applicable to targeting military objectives in the context of contemporary warfare", University Centre for International Humanitarian Law Research Paper Series, n.º 2, 2006.

**Boothby, William**, "Addressing the realities, development and controversies regarding the conduct of hostilities", Nobuo Hayashi, ed, *National Military Manuals on the Law of Armed Conflict*, Forum for International Criminal and Humanitarian Law Publication Series, Oslo, PRIO, 2008.

**Brett, Rachel**, "Alistamiento voluntario de adolescentes en las fuerzas armadas o los grupos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, n.º 852, diciembre de 2003.

**Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres**, *Landmine Monitor Report 2010*, 2010, <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/2010/>, consultado el 15 de mayo de 2011.

**Can, Paul Rexton**, "What should we bomb? Axiological targeting and the abiding limits of airpower theory", *Air & Space Power Journal*, Spring 2004.

**Carpenter, Charli**, "Collateral damage control", 11 de agosto de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/12/opinion/12iht-edcarpenter.html>, consultado el 18 de abril de 2011.

**Carpenter, Charli**, "War crimes reporting after Goldstone", *Foreign Affairs*, 9 de mayo de 2011.

**CICR**, *Comentario de los Protocolos del 8 de junio de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR/Martinus Nijhoff, 1987.

**CICR**, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 858, 2005, <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=IRC&volumeId=87&seriesId=0&issueId=858>

**CICR**, *Integración del derecho*, Ginebra, CICR, mayo de 2007.

**CICR**, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, Informe preparado para la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, octubre de 2007.

**CICR /Greenberg Research**, *The People on War Report: ICRC Worldwide Consultation on the Rules of War*, Ginebra, CICR, octubre 1999.

**Cockayne, James**, "El Islam y el derecho internacional humanitario: del choque al diálogo entre civilizaciones", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 84, n.º 847, septiembre de 2002.

**Comité Especial del TPIY**, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, La Haya.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 29 de mayo de 2009, S/2009/277.

**Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, *Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, 11 de noviembre de 2010, S/2010/579.

**Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y CICR**, *60 Years of the Geneva Conventions and the Decades Ahead*, informe de una conferencia celebrada en noviembre de 2009, publicado en 2010, [http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK\\_Konferenzpapier\\_FR-EN.pdf](http://www.genevacall.org/resources/other-documents-studies/f-other-documents-studies/2001-2010/60JahreIKRK_Konferenzpapier_FR-EN.pdf), consultado el 25 de abril de 2011.

**Droege, Cordula**, "The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict",

**Israel Law Review**, vol. 40, n.º 2, 2007.

**Fidler, David P.**, "El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 859, septiembre de 2005.

**Florquin, Nicolas y Elisabeth Decrey Warner**, "Engaging non-state armed groups or listing terrorists? Implications for the arms control community", *Disarmament Forum: Engaging Non-State Armed Groups*, n.º 1, 2008.

**Frésard, Jean-Jacques**, *El origen del comportamiento en la guerra: análisis de la literatura especializada*, Ginebra, CICR, octubre de 2004.

**Geiß, Robin**, "Las estructuras de los conflictos asimétricos", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, n.º 864, diciembre de 2006.

**Goldstone, Richard**, "Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes", 1 de abril de 2011, [http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html), consultado el 18 de abril de 2011.

**Henckaerts, Jean-Marie y Louise Doswald-Beck**, *Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

**Human Rights Watch**, "Precisely wrong: Gaza civilians killed by Israeli drone-launched missiles", *Human Rights Watch*, 2009.

**Human Security Centre, University of British Columbia**, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2005.

**Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme**, "Discourse on explosive weapons", nota del proyecto, [http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref\\_activite=499](http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=499), consultado el 28 de abril de 2011.

**International Health Protection Initiative**, "A resolution on the need to ensure the protection of healthcare during armed conflict", 30 de noviembre 2010, <http://ihpi.org/>, consultado el 5 de mayo de 2011.

**Junta de Jefes de Estado Mayor**, *Joint Doctrine for Targeting*, Joint Publication 3-60, 17 de enero de 2002, [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3\\_60%2802%29.pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_60%2802%29.pdf).

**Kellenberger, Jakob**, "Fortalecer la protección jurídica de las víctimas de los conflictos armados", declaración oficial del presidente del CICR, 21 de septiembre de 2010, <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/ihl-development-statement-210910.htm>, consultado el 18 de mayo de 2011.

**Kilcullen, David y Andrew McDonald Exum**, "Death from above, outrage from below", *New York Times*, 17 de mayo de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>, consultado el 2 de abril de 2011.

**Love, Maryann Cusimano**, "A troubling disconnection", 15 de marzo de 2010, [http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article\\_id=12180](http://www.americamagazine.org/content/article.cfm?article_id=12180), consultado el 2 de abril de 2011.

**Mack, Michelle L.**, "Compliance with humanitarian law by non-state actors in non-international armed conflicts", Documento de trabajo, International Humanitarian Law Research Initiative, Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos de la Universidad de Harvard, noviembre de 2003.

**Margalit, Avishai y Michael Walzer**, "Israel: civilians & combatants", *New York Review of Books*, 14 de mayo de 2009, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/may/14/israel-civilians-combatants/>, consultado el 20 de abril de 2011.

**McCormack, Timothy L.H. y Paramdeep B. Mtharu**, *Expected Civilian Damage & the Proportionality Equation: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, noviembre de 2006.

**McCormack, Timothy L.H., Paramdeep B. Mtharu y Sarah Finnin**, *Report on States Parties' Responses to the Questionnaire: International Humanitarian Law & Explosive Remnants of War*, Melbourne, Asia Pacific Centre for Military Law/University of Melbourne Law School, marzo de 2006.

**Melzer, Nils**, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, Ginebra, CICR, mayo de 2009.

**Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán/ Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán**, *Afghanistan Annual Report 2010 on Protection of Civilians in Armed Conflict*, marzo de 2011.

**Moyes, Richard**, "Explosive violence: the problem of explosive weapons", *Landmine Action*, 2009.

**O'Connell, Mary Ellen**, "Unlawful killing with combat drones: a case study of Pakistan, 2004-2009", Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper n.º 09-43, 2009.

**Oxford Research Group**, "Recording Casualties of Armed Conflict project", <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/rcac/>, consultado el 19 de abril de 2011.

**Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos**, *IHL and White Phosphorus Munitions*, IHL Primer, n.º 5, <http://ihl.ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=page.viewpage&pageid=2105>, consultado el 21 de junio 2010.

**Quéguiner, Jean-François**, "Precauciones previstas por el derecho relativo a la conducción de las hostilidades", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, n.º 864, diciembre de 2006.

**Rubenstein, Leonard S. and Melanie D. Bittle**, "Responsibility for protection of medical workers and facilities in armed conflict", *The Lancet*, vol. 375, n.º 9711, 23 de enero de 2010.

**Sassòli, Marci**, "Legitimate targets of attacks under international humanitarian law", HPCR Policy Brief, enero de 2003.

**Save the Children UK y Action on Armed Violence**, "NGOs demand new efforts to stop bombing of civilians", Ginebra, 30 de marzo de 2011, <http://www.landmineaction.org/resources/Press%20release%20AOAV%20+%20Save%20the%20Children%2030%20March%202011.pdf>, consultado el 28 de abril de 2011.

**Schmitt, Michael**, "The impact of high and low-tech warfare on the principle of distinction", Working Paper, Programa de Política Humanitaria y Resolución de Conflictos de la Universidad de Harvard, noviembre de 2003.

**Schmitt, Michael N.**, "War, technology, and international humanitarian law", HPCR Occasional Paper Series, Summer 2005.

**Schmitt, Michael**, "Ataques de precisión y derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 87, n.º 859, septiembre de 2005.

**Singer, Peter**, "In the loop? Armed robots and the future of war", Brookings Institution, 30 de mayo de 2010, [http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828\\_robots\\_singer.aspx?rssid=revolution+in+military+affairs](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0828_robots_singer.aspx?rssid=revolution+in+military+affairs), consultado el 1 de junio de 2010.

**Slim, Hugo**, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, Hurst, 2007.

**Smith, Dan**, "Trends and causes of armed conflict", Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, agosto de 2004.

**Smith, Rupert**, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Harmondsworth, Penguin, 2006.

**Stoddard, Abby, Adele Harmer y Victoria DiDomenico**, "Providing aid in insecure environments: 2009 update: trends in violence against aid workers and the operational response", Humanitarian Policy Group Policy Brief, n.º 34, abril de 2009.

**Suk Chun and Inger Skjelsbæk**, "Sexual violence in armed conflicts", Policy Brief 1/2010, PRIO, 2010.

**UNESCO**, *La educación víctima de la violencia armada (2010)*, 10 de febrero de 2010, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186809e.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2011.

**Vité, Sylvain**, "Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 91, n.º 873, marzo de 2009.

**Waxman, Matthew**, *International Law and the Politics of Urban Air Operations*, RAND Monograph Report, Santa Monica, RAND Corporation, 2000.