

VERSIÓN PRELIMINAR PARA LA QUINTA CONSULTA CON LOS
ESTADOS

Línea de trabajo 7 – GUERRA NAVAL

COLIDERADA por Egipto, Indonesia y el Comité Internacional de la Cruz Roja

Resumen

Los océanos, mares y cursos de agua del planeta son una fuente de vida: para ecosistemas frágiles y una gran diversidad de plantas y animales, para los millones de pescadores que contribuyen a la seguridad alimentaria mundial, para el comercio internacional —cuyo volumen crece continuamente—, y para los recursos e infraestructura energéticos en expansión de los que dependen nuestras sociedades. Los mares constituyen un ámbito compartido y utilizado por todo el mundo, incluso en tiempo de conflicto armado. Sin embargo, la guerra naval ha atravesado una profunda transformación, a raíz de la que hoy abarca distintos ámbitos y expone a navegantes civiles, infraestructura y cadenas mundiales de suministro a riesgos nuevos y cambiantes. Frente a operaciones marítimas que se modernizan, se complejizan y se vuelven más interconectadas, es crucial que los marcos jurídicos históricos se mantengan al día para lograr su propósito protector. Al mismo tiempo, los Estados tienen responsabilidades legítimas en lo que respecta a preservar su seguridad, proteger a su población y velar por sus intereses marítimos. Por lo tanto, la aplicación y la interpretación del derecho de la guerra naval debe intentar proteger a quienes no participan en los enfrentamientos, incluidas las personas civiles y los Estados neutrales (es decir, que no son partes en el conflicto armado), y atender las consideraciones en materia de seguridad de los Estados, entre ellas la protección de las rutas marítimas, las vías de comunicación por mar y los bienes civiles, entre ellos la infraestructura marítima.

El derecho de la guerra naval protege a las personas civiles y los bienes de carácter civil en el mar, así como contra los efectos de la guerra naval en tierra, incluidos los derivados de bloqueos, las zonas marinas y los controles de contrabando. Del mismo modo, las embarcaciones mercantes —buques dedicados a actividades comerciales o servicios privados— y las embarcaciones estatales que no son buques de guerra ni navíos auxiliares constituyen bienes civiles que, por lo tanto, gozan de protección frente a ataques directos y daños incidentales. La misma protección se otorga a las tuberías y los cables de comunicación submarinos. Los bienes civiles pueden convertirse en objetivos militares solo mientras, por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar, y cuando su destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca, en las circunstancias del caso, una ventaja militar.

Durante las consultas sobre guerra naval, se identificaron varias medidas prácticas y se generaron orientaciones sobre cómo aplicar el derecho de la guerra naval en el siglo XXI para que brinde la mayor protección posible a las personas civiles y los bienes de carácter civil, y preserve la humanidad incluso en los conflictos armados en el mar, sin perder de vista las consideraciones operacionales.

Las consultas también destacaron la importancia de respetar la neutralidad marítima, una rama del derecho internacional que establece los derechos, deberes y restricciones de los Estados neutrales durante los conflictos armados en el mar para evitar la propagación geográfica de la guerra y proteger a la población de los Estados neutrales, en particular de los Estados costeros y de archipiélago. La interrelación entre el derecho de la guerra naval, incluido el derecho de la neutralidad marítima, y el derecho del mar, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, (UNCLOS), ha demostrado ser crucial. También se debe prestar atención a las circunstancias especiales de los Estados costeros y de archipiélago en los planos geográfico, jurídico y de la seguridad. Las vías marítimas archipelágicas, los mares territoriales y las aguas circundantes son esenciales para los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la estabilidad económica de las poblaciones, así como para el comercio marítimo mundial. Por lo tanto, las operaciones navales que se realizan en esas aguas o en sus inmediaciones deben respetar los derechos, deberes e intereses en materia de seguridad de los Estados costeros y de archipiélago de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho del mar, lo que abarca la protección de la navegación civil, la pesca y la conectividad marítima. Por otro lado, el principio de humanidad sigue siendo central para proteger a la población civil, tanto en tierra como en el mar, de sufrir ataques y de los riesgos que surgen del conflicto armado en el mar, entre ellos los que tienen que ver con métodos y medios de guerra naval como los bloqueos, que exacerban el riesgo de hambre, inseguridad alimentaria e inanición. Con ese fin, la línea de trabajo ha identificado las siguientes medidas prácticas para respetar la humanidad en el mar y, en particular, proteger a la población civil y los bienes de carácter civil en el mar.

Resultados

1. Proteger a las personas civiles y los bienes de carácter civil durante la guerra naval, en particular aplicando los principios de distinción, proporcionalidad y precaución

Los buques mercantes, entre ellos los graneleros, los petroleros y los buques de carga general, los buques de pasajeros, los transbordadores, las embarcaciones pesqueras, así como las personas y mercancías a bordo, no deben ser jamás objeto de ataques a menos que constituyan un objetivo militar en el marco del derecho internacional humanitario (DIH). Incluso en ese caso, los principios de proporcionalidad y precaución exigen evitar o, en última instancia, minimizar el daño incidental que puedan sufrir las tripulaciones (incluidos los navegantes), los pasajeros, las embarcaciones cercanas, la infraestructura en el mar, la población civil en tierra y el medio ambiente marino; y prohíben todo ataque si cabe prever que dicho daño será excesivo.

Ciertas categorías de embarcaciones —como las pequeñas naves dedicadas a la pesca costera o al comercio costero local, los transportes sanitarios y las embarcaciones humanitarias— están exentas de ser atacadas o capturadas, siempre y cuando reúnan ciertas condiciones, como la obligación de no participar directamente en las hostilidades.

Todo uso de la fuerza, durante operaciones de visita e inspección, control de contrabando y bloqueo, contra embarcaciones mercantes que no se ajusten a la definición de objetivo militar en virtud del DIH se deben limitar estrictamente a la fuerza legítima mínima necesaria para lograr el cumplimiento o acatamiento de la captura.

Para que las personas civiles y los bienes de carácter civil gocen de protección efectiva durante la guerra naval, es preciso incorporar orientaciones claras, sólidas y prácticas en la doctrina, formación, planificación, directivas y procedimientos operacionales militares, adecuándolas al marco nacional.

Para ello, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas:

- a) Requisitos de selección y verificación de objetivos militares, umbrales de inteligencia y niveles de autorización para determinar correctamente si una embarcación constituye un objetivo militar de conformidad con el DIH (ver la definición en la introducción).
- b) Procesos robustos de inteligencia, vigilancia y reconocimiento que contribuyan a la eficacia y confiabilidad de la verificación de los objetivos, las evaluaciones de proporcionalidad, la selección de los métodos y medios de guerra naval, y la identificación de todos los efectos que sea razonable prever de los ataques en el mar para las personas civiles, los bienes de carácter civil, otras personas protegidas y otros bienes exentos o que gozan de protección específica, a fin de aportar a la implementación de todas las precauciones factibles durante las hostilidades navales.
- c) Medidas para preservar, en la medida de lo posible, la navegación civil, las actividades pesqueras y el paso libre, seguro y sin trabas de las embarcaciones dedicadas al comercio de bienes esenciales durante las hostilidades navales, en particular por medio de procedimientos claros de notificación, coordinación y facilitación.
- d) Designación de puertos zonas y seguros, en la medida de lo posible, según se estipule en los acuerdos entre los Estados o las partes en el conflicto armado, y mientras se lleven a cabo operaciones navales, a fin de reducir el riesgo de que los navegantes civiles queden atrapados en el fuego cruzado, o varados y expuestos a daños físicos, económicos y psicológicos prolongados.

2. Proteger a la población civil contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la inanición causadas por los efectos de la guerra naval, en particular los bloqueos

La experiencia demuestra que los bloqueos y demás operaciones de interdicción marítima, como las zonas de exclusión y el control de contrabando, pueden elevar considerablemente el riesgo de hambre, inseguridad alimentaria e inanición. Pueden causar trastornos en la circulación de mercancías, alimentos, insumos médicos y otros artículos esenciales, así como obstaculizar las operaciones de socorro humanitario, incluso para Estados neutrales. Las operaciones prolongadas pueden provocar colapso económico, trastornos en el comercio mundial, interferencias en la pesca y otras actividades relacionadas, pérdida de ingresos de los hogares, deterioro de los sistemas de agua y saneamiento, repercusiones graves en materia de salud pública: y dependencia a largo plazo de la asistencia humanitaria, todo lo cual exacerba el sufrimiento de las personas civiles en tierra. Las medidas que se asemejan a los bloqueos pueden tener el mismo efecto.

Los bloqueos y demás medidas similares pueden incrementar el riesgo de que se viole la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, en especial cuando se los combina con violaciones de la obligación de disponer lo necesario para que la población civil que está bajo el control de un beligerante pueda satisfacer sus necesidades básicas, así como para facilitar el socorro humanitario.

Es importante que las medidas orientadas a proteger a las personas civiles contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la inanición durante la guerra naval se implementen de buena fe y de conformidad con el derecho internacional, y evitar que se haga mal uso de ellas para lograr fines incongruentes con sus objetivos humanitarios. La prevención del hambre, la inseguridad alimentaria y la inanición también se debe reconocer como un componente esencial de los esfuerzos más amplios de los Estados y las partes en conflictos armados para salvaguardar el bienestar, la seguridad y la protección de la población civil. El principio de distinción significa que el empleo de un método de guerra, como hacer padecer hambre o instaurar un bloqueo, que sería indiscriminado en las circunstancias imperantes, es ilícito independientemente de la ventaja militar que permita obtener. En

particular, los bloqueos y demás medidas similares u otras operaciones de interdicción marítima no deben violar la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra. Además, todo bloqueo será ilícito si el daño para la población civil es o cabe prever que sea excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa que se espera lograr. A fin de que estos métodos y medios de guerra no sean indiscriminados en su aplicación, se deben respetar plenamente las obligaciones pertinentes de disponer lo necesario para el paso sin trabas de víveres y otros artículos de primera necesidad para la población civil. La potencia ocupante no puede imponer un bloqueo para eludir su obligación de garantizar las necesidades básicas de la población civil en el territorio ocupado.

Está prohibido atacar o cuando hay salvoconducto, capturar naves que cumplen misiones exclusivamente humanitarias, incluidas las que transportan bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y las empleadas en acciones de socorro y operaciones de salvamento.

Las siguientes medidas, que combinan buenas prácticas y legislación vigente, son de especial importancia para que la población civil goce de protección efectiva ante el hambre, la inseguridad alimentaria y la inanición a raíz del empleo de ciertos métodos de guerra naval:

- a) Usar canales establecidos de notificación marítima y, si procede, de aviación para informar a toda las partes potencialmente afectadas —entre ellas, todos los Estados (belligerentes o neutrales) y partes en el conflicto armado, los navegantes, las autoridades locales, y las embarcaciones y aeronaves en las zonas afectadas— de manera clara, oportuna y eficaz sobre cualquier operación de interdicción marina impuesta.
- b) Establecer procedimientos para verificar que el alcance, la amplitud geográfica, la ubicación y la duración de operaciones como los bloqueos y las zonas de exclusión marítima se fundamenten estrictamente en la necesidad militar y sean congruentes con el principio de proporcionalidad y con el respeto de los derechos de los Estados neutrales y los usos legítimos del mar, incluido el requisito de evitar ocasionar perjuicios en los usos neutrales del espacio marítimo y facilitar el paso seguro de embarcaciones y aeronaves cuando esas zonas impiden significativamente el acceso a puertos o aguas costeras de Estados neutrales, excepto que la necesidad militar no lo permita.
- c) Evaluar periódicamente la proporcionalidad de las operaciones como los bloqueos: por ejemplo, haciendo una proyección y un seguimiento de los daños civiles (la escasez de alimentos, medicamentos y otros bienes y servicios esenciales, o la malnutrición, por ejemplo), en particular del daño causado como consecuencia del impacto acumulado de otras restricciones; corroborar que toda supuesta ventaja militar sea concreta y no especulativa, y adoptar los medios menos dañinos tomando, al mismo tiempo, medidas para mitigar efectivamente el impacto para la población civil.
- d) Arribar a acuerdos internacionales especiales u otras disposiciones técnicas para evitar o, en su defecto, minimizar los trastornos para la población civil, incluso en Estados neutrales, en la circulación de cargamentos de alimento, insumos agrícolas, y suministros médicos y otros artículos pertinentes.
- e) Cuando una población civil no recibe suministros suficientes de alimentos, insumos médicos u otros bienes esenciales, permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria, que es de carácter imparcial y se brinda sin distinción de índole desfavorable, con sujeción al derecho de fijar las condiciones técnicas, incluida la investigación, bajo las que se permitirá dicho paso. Eso implica disponer lo necesario para el paso seguro de buques que se dedican exclusivamente a actividades humanitaria; salvaguardar el tránsito de suministros médicos y otros bienes esenciales, estableciendo rutas y procedimientos de paso seguro en coordinación con las partes interesadas pertinentes; y comunicar estas disposiciones y ajustar las operaciones según sea necesario.
- f) Tomar medidas activas para reducir la interferencia con los buques mercantes de los que depende la población civil: por ejemplo, estableciendo rutas de navegación seguras,

procedimientos operacionales y disposiciones técnicas que garanticen la circulación ininterrumpida de alimentos, insumos médicos y otros suministros indispensables para la población civil y para los miembros heridos o enfermos de las fuerzas armadas; y excluir dichos artículos de las listas de contrabando, notificando con claridad a los Estados beligerantes y neutrales, y a las autoridades pertinentes, de los bienes sujetos a control de contrabando.

3. Respetar las normas del DIH en lo relativo a los métodos y medios de guerra naval, incluidos los métodos y medios que utilizan tecnologías nuevas o emergentes

Los métodos y medios tradicionales de guerra naval pueden tener efectos devastadores en las personas civiles en el mar, como la detonación de minas navales, que pueden dañar o destruir embarcaciones civiles y herir, matar o hacer naufragar a las personas a bordo, o las municiones sin estallar en el mar, que pueden representar un peligro a largo plazo.

Se usan cada vez más tecnologías nuevas y emergentes en el ámbito marítimo, como armas con diversos grados de autonomía y sistemas que apoyan las decisiones en materia de objetivos y medios de ataque en inteligencia artificial. Si bien las capacidades tecnológicas nuevas y emergentes pueden darles a los bandos beligerantes la capacidad de alcanzar objetivos militares sin necesariamente causar daño, o causando menos daño a las personas civiles y a los bienes de carácter civil que con operaciones cinéticas, su uso en los conflictos armados contemporáneos también incluye actividades dañinas que afectan a la población, en algunos casos en el mar. Ciertos métodos y medios de guerra que utilizan tecnología electrónica, informática o espacial pueden ocasionar importantes trastornos en la navegación comercial, la aviación y las actividades pesqueras, y afectar a la población civil.

El derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra en el mar no es ilimitado. Las partes beligerantes deben respetar el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar al emplear cualquier método o medio de guerra, en particular los que se apoyan en tecnologías nuevas y emergentes. Los avances en tecnología naval y el uso cada vez más extendido de sistemas marítimos no tripulados suscitan preguntas importantes en cuanto al estatuto de esas embarcaciones, sus derechos de navegación y la medida en la que pueden participar en actos beligerantes de conformidad con el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar. Al estudiar, desarrollar, adquirir o adoptar nuevas armas, métodos o medios de guerra naval, se debe determinar si su empleo estaría prohibido por el derecho internacional, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias.

En ese sentido, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas, para procurar que, en el desarrollo y el uso de armas, métodos y medios de guerra naval, en particular los que emplean tecnologías nuevas y emergentes, se respete el DIH:

- a) Realizar acciones para formular y esclarecer sólidos marcos jurídicos y de políticas, junto con procedimientos operativos estándar para el empleo de tecnologías nuevas y emergentes — como los sistemas marítimos autónomos y no tripulados, y los que se apoyan en inteligencia artificial o capacidades espaciales— en los conflictos armados en el mar; esos marcos y procedimientos deben establecer funciones y misiones admisibles, límites operacionales, requisitos de mando y control, mitigación de riesgos para las personas civiles y los bienes de carácter civil, y estándares de formación y rendición de cuentas.
- b) Elaborar y perfeccionar sistemas y procedimientos para evitar o mitigar los trastornos en los sistemas civiles causados por actividades de guerra cibernética y electrónica —como la interferencia y la falsificación—, que pueden ocasionar la identificación errónea de objetivos, errores de navegación, colisiones y encalladuras, e interferir con las actividades de búsqueda y rescate, así como con las operaciones portuarias.
- c) Utilizar los sistemas aéreos y marítimos no tripulados en el ámbito marítimo de manera que proteja la navegación y la aviación civiles, en particular limitando estrictamente los ataques a

objetivos militares; implementar procedimientos para evitar la identificación errónea, los riesgos de colisión y las interferencias con embarcaciones, aeronaves e infraestructura marítima de carácter civil, y establecer una coordinación con las autoridades de gestión del tráfico aéreo y marítimo.

- d) Llevar adelante las operaciones con minas navales de maneras que eviten o, en su defecto, minimicen los riesgos para la navegación civil, y respeten los derechos de los Estados neutrales; en particular:
- i) Usar minas solo con fines militares legítimos y contra objetivos militares.
 - ii) Abstenerse de minas de deriva, por su naturaleza indiscriminada.
 - iii) Al depositar minas en aguas beligerantes, dar a las embarcaciones neutrales los medios para salir de manera segura de la zona minada una vez iniciada la operación.
 - iv) Prohibir la colocación de minas y otras acciones hostiles en aguas neutrales (aguas internas, mares territoriales y aguas archipelágicas, incluidos su lecho y subsuelo).
 - v) Si es necesario colocar minas en la zona económica exclusiva o plataforma continental de un Estado neutral, notificar a dicho Estado y disponer lo necesario, entre otras cosas, para que las minas no pongan en peligro las islas artificiales, instalaciones y estructuras en esas zonas, ni interfieran con el acceso a ellas, y evitar en la medida de lo practicable toda interferencia con la exploración y explotación de la zona por parte del Estado neutral; y tener debidamente en cuenta la protección y preservación del medio ambiente marino.
 - vi) Evitar cualquier traba para los derechos de paso vigentes de las embarcaciones neutrales por estrechos internacionales y vías marinas archipelágicas, a menos que se proporcionen rutas alternativas seguras y convenientes.
 - vii) Respetar los usos legítimos de las aguas sujetas a libertades de la alta mar para Estados y embarcaciones neutrales, por ejemplo, ofreciendo rutas alternativas seguras y prácticas.
- e) Una vez que cesan las hostilidades, además de cumplir con las obligaciones jurídicas aplicables en cuanto a la remoción de minas navales, establecer acuerdos sin demora entre las partes en el conflicto armado y, si procede, con otros Estados y organizaciones internacionales para intercambiar información y prestar asistencia técnica o material, en particular, cuando corresponda, por medio de operaciones conjuntas, a fin de limpiar las zonas minadas o volverlas inofensivas.
- f) Realizar exámenes jurídicos de las capacidades en el mar, o de uso en tierra pero con efectos en el mar, que funcionan como nuevas armas, métodos o medios de guerra en las etapas lo más tempranas posibles de su análisis, desarrollo, adquisición o adopción, a fin de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el derecho internacional. Dichos exámenes se deben llevar a cabo, por ejemplo, mediante procedimientos rigurosos de prueba, evaluación, verificación y validación de dichas capacidades, a fin de conocer mejor su funcionamiento, su forma de propagarse y los efectos que pueden tener en la población civil.

4. Respetar los bienes civiles en el mar, en particular la infraestructura civil como tuberías y cables de comunicación submarinos, y preservarlos de los efectos de la guerra naval

Existe una gran variedad de bienes civiles en el mar, en particular infraestructura civil, como las tuberías y los cables de comunicación submarinos y la infraestructura energética (por ejemplo, parques eólicos, plataformas petroleras, cables eléctricos marítimos, generadores de energía mareomotriz, ayudas a la navegación, puertos, infraestructura de apoyo para el uso de radas, instalaciones de acuicultura, plantas desalinizadoras en aguas costeras u offshore, e instalaciones de búsqueda y rescate

marítimo). Los cables de comunicación submarinos, así como los oleoductos y gasoductos, son cruciales para casi todos los aspectos de la vida moderna. Al mismo tiempo, esa infraestructura es inherentemente vulnerable a los ataques o daños incidentales durante los conflictos armados en el mar, y, si sufren daños o destrucción, las consecuencias para la población civil pueden ser muy profundas.

La protección de los bienes civiles en el mar, como las tuberías y los cables de comunicación submarinos, mejora cuando existe una cooperación internacional de buena fe, que entiende que muchas de estas instalaciones trascienden las fronteras nacionales y son esenciales para la conectividad mundial, la estabilidad económica y el bienestar de la población, en particular de los Estados costeros y de archipiélago.

Los principios y las normas que rigen la conducción de las hostilidades en conflictos armados en el mar se aplican a los ataques y otras operaciones militares que pueden afectar los bienes de carácter civil en el mar, lo que incluye la infraestructura civil (ver resultado 1). Todos los bienes civiles, entre ellos la infraestructura civil, gozan de protección contra ataques y represalias en virtud del DIH. Esa protección se pierde únicamente si cumplen rigurosamente los criterios de la definición de “objetivo militar” y mientras eso ocurra. Incluso cuando un bien coincide con la definición de objetivo militar, si se lo utiliza simultáneamente con fines civiles, no debe ser atacado si se prevé que el daño incidental para las personas civiles, los bienes de carácter civil o el medio ambiente natural serán excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa que se espera lograr.

A fin de que las tuberías y los cables de comunicación submarinos, y demás infraestructura civil en el mar, gocen de protección efectiva ante los efectos de la guerra naval, hay que incorporar orientaciones claras, sólidas y prácticas en la doctrina, planificación, pautas y procedimientos operacionales militares, adecuándolas al marco nacional. Para ello, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas:

- a) Disponer que se tenga debidamente en cuenta a las personas civiles que trabajan a bordo de embarcaciones, o que se encuentran en infraestructura civil marítima o en sus inmediaciones, en las evaluaciones de proporcionalidad y en la aplicación de medidas de precaución.
- b) No efectuar ataques directos contra la infraestructura civil marítima, como los cables de comunicación submarinos o las plataformas y tuberías de petróleo y gas, y evitar o, en su defecto, minimizar todo daño incidental razonablemente previsible que pudiera ocasionarle un ataque; no utilizar infraestructura civil en el mar con fines militares.
- c) Respetar las protecciones especiales, en particular las que se aplican a los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- d) Considerar el establecimiento de zonas protegidas o desmilitarizadas en torno a la infraestructura civil en el mar para preservarla de los efectos de las hostilidades navales, por ejemplo, por medio de acuerdos especiales entre las partes en el conflicto.
- e) En tiempo de paz, analizar junto con todas las partes interesadas la factibilidad de adoptar medidas jurídicas, técnicas y de otras índoles orientadas a mejorar la protección de la infraestructura civil en el mar durante los conflictos armados: por ejemplo, mediante el estudio y la comprensión más cabal de la fragilidad de la infraestructura civil en el mar, la evaluación y cuantificación del costo humano y ambiental, en tierra y en el mar, que pueden ocasionar las operaciones militares que afectan a este tipo de infraestructura, y procurando que los jefes militares accedan a esa información y la utilicen al planear actividades y tomar decisiones.
- f) Fortalecer la colaboración, en particular mejorando el intercambio de información, los conocimientos sobre el ámbito marítimo y la coordinación civil-militar con los operadores pertinentes de infraestructura civil, a fin de prevenir, mitigar y atender los riesgos que afectan a dicha infraestructura de conformidad con el derecho internacional.

5. Proteger el medio ambiente natural ante los efectos de la guerra naval

Los conflictos armados en el mar pueden tener una incidencia considerable a largo plazo en el medio ambiente marino y terrestre. Los daños que sufren las embarcaciones pueden ocasionar derrames de petróleo, liberación de sustancias peligrosas y escombros. Los bombardeos, las explosiones bajo el agua y los naufragios pueden devastar ecosistemas y entornos marinos frágiles, y los incidentes con buques nucleares acarrearán riesgos de contaminación radiactiva para la vida humana y marina.

El medio ambiente natural no debe ser objeto de ataques a menos que constituya un objetivo militar. Se lo debe respetar y proteger de conformidad con el derecho internacional aplicable durante los conflictos armados en el mar.

Para que el medio ambiente natural goce de protección efectiva contra daños ilícitos durante la guerra naval, es preciso incorporar orientaciones claras, sólidas y prácticas en la doctrina, formación, planificación, directivas y procedimientos operacionales militares, adecuándolas al marco nacional. Para ello, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas:

- a) Medidas para prevenir y mitigar el daño ambiental, como los derrames de petróleo, la liberación de sustancias peligrosas y la destrucción de ecosistemas frágiles, entre ellas:
 - i) Incorporar limitaciones adecuadas, en particular en los procedimientos operativos estándar y las órdenes operacionales, para el uso de determinadas armas en el mar si es probable que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, u otros daños ambientales ilícitos en contravención del derecho internacional aplicable.
 - ii) Determinar métodos adecuados de gestión y eliminación de embarcaciones destruidas o dañadas, y su cargamento.
 - iii) Proteger los buques diseñados o adaptados exclusivamente para intervenir en caso de contaminación del medio ambiente marino cuando se dedican a esas actividades, por ejemplo, designando un emblema especial que los distinga y verificando que todas las partes en el conflicto armado estén notificadas de su estatuto protegido.
- b) Adoptar e implementar medidas con antelación a las operaciones militares y periódicamente mientras estas se llevan a cabo, a fin de evitar o, en última instancia, minimizar todo daño incidental que sea razonable prever para el medio ambiente natural marítimo; por ejemplo, adoptar indicadores reconocidos internacionalmente de esos efectos y contribuir a la investigación científica para conocerlos mejor.
- c) Siempre que sea posible, evitar las acciones hostiles en zonas marinas que albergan ecosistemas raros o frágiles, o bien el hábitat de especies mermadas, amenazadas o en peligro u otras formas de vida marina:
 - i) Identificando y designando —idealmente en tiempo de paz— zonas de particular importancia o fragilidad ambiental en el mar, y notificando a todos los Estados y partes en el conflicto armado.
 - ii) Estableciendo áreas protegidas o desmilitarizadas en torno a zonas de ecosistemas raros o frágiles en el mar para evitar daños o ataques por medio de acuerdos especiales entre las partes en el conflicto.
 - iii) Disponiendo lo necesario para que dicha protección se vea reflejada en un objetivo estratégico del más alto nivel con anterioridad a las operaciones militares, y para que este objetivo se incorpore en toda la doctrina y formación militar.
- d) Usar los marcos jurídicos vigentes que regulan y designan las zonas marinas protegidas para fundamentar la toma de decisiones en virtud del derecho de la guerra naval, incluidas las evaluaciones de daño ambiental ocasionado por métodos y medios de guerra, en particular el Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas

Fuera de la Jurisdicción Nacional y la Convención del Patrimonio Mundial. Puesto que el análisis de las zonas marinas protegidas requiere personal con competencias especializadas, los mecanismos de conservación y coordinación dispuestos por dichos acuerdos pueden brindar más orientaciones para la planificación y conducción de las operaciones en una ubicación determinada.

6. Respetar, proteger, buscar, recoger y atender a los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos

Todo naufragio, sea cual sea su causa, puede ser mortal, y cuando una embarcación sufre un ataque o daños en el contexto de un conflicto armado en el mar, las personas a bordo pueden resultar heridas, caer enfermas, naufragar o perder la vida. Las operaciones modernas de búsqueda y de rescate en el mar encuentran muchos desafíos ya en tiempo de paz, como la inmensidad del océano y lo difícil que resulta localizar a las personas en ese entorno vasto y dinámico, los peligros que representa la vida silvestre marina, la falta de alimento y agua potable, y los riesgos climáticos u ocasionados por las condiciones del mar. En conflictos armados, las tareas de búsqueda y rescate se vuelven infinitamente más expuestas, sobre todo cuando las hostilidades son intensas y se llevan adelante a gran escala: las embarcaciones y aeronaves que recogen y atienden a los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos — de por sí escasas— pueden encontrarse ellas mismas en zonas muy peligrosas afectadas por el conflicto.

Prestar asistencia a las personas en peligro es una obligación jurídica fundamental, tanto en tiempo de paz como durante los conflictos armados, como se refleja en el Segundo Convenio de Ginebra y el Protocolo adicional I de los Convenios de Ginebra, el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el derecho internacional consuetudinario. Después de cada combate, las partes en el conflicto tomarán sin demora todas las medidas posibles para buscar, recoger y evacuar a los heridos, los enfermos, los náufragos y los fallecidos sin distinción desfavorable alguna.

Se debe respetar y proteger a esas personas en todas las circunstancias. En virtud de las normas del DIH, los beligerantes deben abstenerse de atacarlas, así como a los barcos hospitales, las embarcaciones costeras de salvamento y otros transportes sanitarios. Hay que tratar a las personas fallecidas en el mar con respeto y dignidad, y evitar que sean despojadas. Los beligerantes deben buscar a las personas desaparecidas para poder dar respuestas a los familiares sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos. Hay que recoger la información sobre los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos, y transmitirla al adversario o a la Agencia Central de Búsquedas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a fin de informar a los familiares y a las fuerzas armadas de su pertenencia (un punto importante también para las personas detenidas; ver resultado 7).

En ese sentido, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas, para que se respete, se proteja, se busque, se recoja y se evacúe a los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos:

- a) Incluir los procedimientos para buscar y recoger a los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos en las tácticas de los beligerantes, de modo que constituyan funciones habituales de cualquier operación militar.
- b) Cuando sea posible, establecer, por acuerdo entre los beligerantes, un procedimiento de comunicaciones que puede incluir la notificación del naufragio o de los náufragos a otros beligerantes o, según corresponda, a quienes puedan ocuparse de la búsqueda y recolección; el cese temporal de las hostilidades en las zonas afectadas; el intercambio de coordenadas de zonas o rutas seguras en las que pueden operar aeronaves, buques y otras embarcaciones e instalaciones de apoyo; y el establecimiento de una zona humanitaria en aguas disputadas.
- c) Sin perjuicio de las obligaciones de búsqueda y rescate que le quepan al propio beligerante, establecer que los beligerantes deben, cuando corresponda, informar a la autoridad de

búsqueda y rescate y a los Estados costeros vecinos y las embarcaciones de terceros en las inmediaciones de un enfrentamiento sobre el momento y el lugar en que una embarcación sufrió un impacto, y proporcionar cualquier otro dato pertinente para contribuir con la eficacia de la operación de búsqueda y rescate; disponer lo necesario para que los activos de búsqueda y rescate sean claramente identificables y se tomen en cuenta en los procesos de selección de objetivos y notificación de las partes beligerantes; e instaurar medidas para evitar que se produzcan ataques contra otras embarcaciones que puedan ser llamadas a prestar apoyo en las tareas de búsqueda y rescate.

- d) Establecer procedimientos claros para que los beligerantes soliciten a los capitanes de barcos mercantes neutrales u otras embarcaciones que presten socorro humanitario tomando a bordo y asistiendo a los heridos, enfermos o náufragos, y ayudando a recoger a los fallecidos; adoptar medidas adecuadas para establecer una coordinación con las embarcaciones que respondan y los Estados de su pabellón, incluidas las que presten asistencia por propia iniciativa; verificar que dichas embarcaciones tengan la protección especial, el apoyo y las instalaciones que necesitan para desempeñar esas funciones humanitarias; y corroborar que se mantenga una distinción clara entre las embarcaciones militares y los buques neutrales que llevan a cabo acciones humanitarias para evitar que estos últimos sean acusados de violar la neutralidad.
- e) Emplear nuevas tecnologías para mejorar la búsqueda y evacuación de los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos en el mar, así como para prestar la asistencia médica necesaria, y desarrollar tecnologías innovadoras para ampliar esas capacidades.
- f) Incorporar en la doctrina militar, los procedimientos operativos estándar y las reglas de enfrentamiento los sistemas y procesos necesarios para recopilar la información sobre todos los heridos, enfermos, náufragos y fallecidos, incluidos procedimientos para que la oficina nacional de información o entidad equivalente informe a la Agencia Central de Búsquedas del CICR, de manera tal que esta pueda transmitir la información a los familiares y al Estado concernido.
- g) Establecer procedimientos claros para la gestión digna de las personas fallecidas en el mar, en particular estandarizando el registro; promover que se las entierre dignamente y, si es imposible hacerlo en tierra, disponer que las inmersiones se realicen de manera individual y habiendo registrado toda la información pertinente; utilizar procedimientos estandarizados de identificación, y realizar un examen médico detallado antes de la inhumación.
- h) Contribuir a las revisiones posteriores a la acción, que deben evaluar la gestión de las personas fallecidas a fin de que los aprendizajes se incorporen en los enfrentamientos y operaciones que se realicen en adelante.

7. Respetar y proteger a las personas privadas de libertad en el mar

El abordaje, la inspección y la captura de embarcaciones pueden dar lugar a la detención de personas. Del mismo modo, luego de que se recoge a los heridos, enfermos y náufragos después de un enfrentamiento, algunos de ellos pueden ser identificados para su detención. Las personas privadas de libertad son inherentemente vulnerables en todas las circunstancias, pero más aún cuando su detención se produce en el contexto de un conflicto armado en el mar. Por lo tanto, hay que cumplir con ciertas obligaciones para mantener buenas condiciones de detención, como registrar a los detenidos y otorgarles salvaguardas procesales. En los conflictos armados internacionales, las personas recuperadas en el mar también pueden reunir los criterios para acceder al estatuto de prisionero de guerra en virtud del Tercer Convenio de Ginebra, o de persona protegida en virtud del Cuarto Convenio de Ginebra.

Las personas privadas de libertad en el mar se deben transferir tan pronto como sea posible a lugares de detención en tierra que respeten el DIH. En ciertos casos, la transferencia a tierra constituye una

obligación jurídica: el Tercer Convenio de Ginebra prohíbe estrictamente el internamiento de prisioneros de guerra en el mar. El DIH aplicable a todos los detenidos establece condiciones de vida mínimas y salvaguardas procesales. Además, la detención a bordo de un buque de guerra u otro objetivo militar marítimo sin necesidad puede violar la prohibición de mantener detenidos en lugares expuestos a los peligros de las hostilidades, así como la obligación de proteger a las personas civiles contra los efectos de los ataques y, en general, de tomar precauciones constantemente para preservar a la población civil durante las operaciones militares. De acuerdo con la ley, todas las detenciones deben respetar DIH y atenerse a las normas mínimas relativas a las condiciones de vida y el trato. Cuando las personas están detenidas por motivos no relacionados con el conflicto armado, la detención debe cumplir con las normas de derechos humanos aplicables. Las personas detenidas también deben gozar de las salvaguardas procesales y las garantías judiciales pertinentes para los motivos de su detención, en la medida de las posibilidades de la autoridad detenedora, hasta su desembarco. En determinadas circunstancias, se puede solicitar a Estados neutrales que reciban e internen a personas privadas de libertad en el mar.

En ese sentido, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas, para que las personas detenidas en el mar gocen de respeto y protección:

- a) Incorporar las obligaciones que impone el DIH en torno a la detención en el mar en los manuales, doctrinas, reglas de enfrentamiento, formación y planificación operacional militares, incluidos los procedimientos para reducir todo lo posible la detención temporaria o el tránsito en el mar, contar con condiciones adecuadas a bordo y personal capacitado, disponer la pronta transferencia de los detenidos a instalaciones adecuadas en tierra —mediante la coordinación con Estados neutrales, cuando sea necesario (por ejemplo, para mancomunar recursos)— y procurar que se apliquen las garantías judiciales y salvaguardas procesales pertinentes.
- b) Incorporar sistemas y procedimientos en los marcos nacionales jurídicos y de políticas, la doctrina militar y la planificación operacional para que la oficina nacional de información o entidad equivalente de la parte en cuestión recopile la información sobre todas las personas detenidas en el mar y la transmita a la Agencia Central de Búsquedas del CICR, a fin de que esta la haga llegar al Estado o la parte en el conflicto armado concernidos y a los familiares, y disponer lo necesario para que el CICR tenga acceso a las personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado, ya sea que estén internadas o detenidas.
- c) Procurar que, a menos que hayan participado directamente en las hostilidades, la tripulación mercante y los pasajeros capturados en el mar sean liberados lo antes posible.
- d) Formular orientaciones y material educativo sobre la protección de los detenidos en el mar, y participar en intercambios de buenas prácticas al respecto.
- e) Verificar que los Estados neutrales cuenten con los marcos jurídicos y de políticas y con los procedimientos operacionales necesarios para aceptar, procesar y alojar a las personas privadas de libertad en el mar de conformidad con sus obligaciones jurídicas en virtud del derecho convencional y el derecho consuetudinario.

8. Proteger el comercio marítimo neutral y mantener la continuidad del comercio internacional, puesto que cualquier interrupción tendría efectos adversos en la población civil de todas partes del mundo

Durante un conflicto armado internacional en el mar, el vínculo entre las partes beligerantes y los Estados neutrales se rige por el derecho de la neutralidad marítima, entre otros conjuntos de normas jurídicas. La neutralidad marítima surge del deseo de limitar la propagación geográfica de la guerra y proteger los intereses de los Estados que no participan en un conflicto armado, así como los de su

población. Sus principios establecen los derechos y deberes de los Estados neutrales, y los de los Estados beligerantes frente a ellos (otros derechos y obligaciones de los beligerantes se rigen por el DIH).

Uno de los pilares del derecho de la guerra naval es el derecho de los Estados neutrales a continuar comerciando entre ellos, y con Estados beligerantes sujetos a restricciones como las normas que rigen el contrabando y los bloqueos. Hoy en día, cualquier alteración en el comercio mundial, en particular cuando se trata de bienes y servicios esenciales, como los recursos energéticos, puede ocasionar perjuicios a poblaciones civiles de todo el mundo. Se debe respetar el ejercicio de los derechos y libertades de navegación de las embarcaciones mercantes, de conformidad con el derecho internacional. Todos los buques neutrales deben tener garantizado el paso seguro, por ejemplo, mediante una zona de exclusión marítima si hay impedimentos para el acceso seguro y sin trabas a puertos neutrales, y en otros casos cuando las rutas habituales de navegación se ven afectadas. Las embarcaciones neutrales deben poder salir de manera segura de las aguas territoriales de un Estado beligerante y reanudar su actividad comercial. Se debe proteger la infraestructura marítima y portuaria esencial de los Estados neutrales.

En ese sentido, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas, para limitar las repercusiones de la guerra naval en los Estados neutrales:

- a) Disponer que las embarcaciones neutrales naveguen sin riesgo, de conformidad con el derecho internacional aplicable en conflictos armados en el mar, tomando medidas de protección y estableciendo corredores marítimos seguros a fin de mantener rutas de navegación abiertas para el tránsito sin riesgos de embarcaciones neutrales y, como mínimo, cuando sea imposible evitar que haya trastornos en el comercio internacional, verificar que todas las partes beligerantes presten especial atención a los bienes esenciales.
- b) Incorporar la protección del comercio y el territorio neutrales durante los conflictos armados en el mar en la doctrina militar, los procedimientos operativos estándar y las reglas de enfrentamiento.
- c) Adoptar medidas de sensibilización sobre el ámbito marítimo para que los beligerantes hagan un seguimiento del comercio neutral, incluidos los movimientos de embarcaciones, cargamentos, tripulación y demás personal, con el objeto de mitigar los riesgos que pudieran afectar la seguridad y la protección de los participantes en el comercio neutral durante las hostilidades en el mar, en particular mediante la notificación efectiva de las actividades militares en zonas potencialmente peligrosas para los buques mercantes.
- d) Formular orientaciones sobre la protección de los navegantes neutrales frente los efectos de los conflictos armados en el mar, en particular disponiendo que, ante la erupción de un conflicto armado, se permita a los buques mercantes neutrales abandonar de forma segura, y sin exponerse a ataques, las aguas territoriales y puertos de los beligerantes, con escolta de ser necesario.
- e) Limitar el uso de operaciones de visita e inspección de buques mercantes neutrales a las circunstancias en las que existan motivos razonables para creer que la embarcación en cuestión está expuesta a captura en virtud del derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar, y corroborar que dichas medidas se apliquen tomando debidamente en cuenta la seguridad de la tripulación, la protección de los cargamentos civiles y la continuidad del comercio neutral lícito.
- f) Intercambiar prácticas y políticas entre los gobiernos y la industria del transporte marítimo para proteger a los buques mercantes de perjuicios o demoras indebidas por la aplicación de medidas de control del contrabando.
- g) Procurar que las investigaciones sean ágiles y que se rindan cuentas cuando los daños ocasionados a navegantes o embarcaciones civiles contravengan el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar.

9. Mejorar la formación, el diálogo y la cooperación en torno al derecho de la guerra naval y a su implementación y aplicación

La formación de las fuerzas navales, la interacción intergubernamental y el diálogo internacional son elementos esenciales para promover y mejorar el conocimiento y el cumplimiento del derecho de la guerra naval, incluido el DIH. Además, estas medidas de cooperación permitirían entender más cabalmente la interrelación entre el derecho de la guerra naval, incluido el DIH, y el derecho del mar, en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS).

En ese sentido, son especialmente importantes las siguientes medidas, que combinan legislación vigente y buenas prácticas, para contribuir a la eficacia de la formación, el diálogo y la cooperación en torno al derecho de la guerra naval:

- a) Incorporar sistemáticamente el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar (incluidos el DIH, la neutralidad marítima, el derecho de captura, el derecho del mar, el derecho ambiental, el derecho de los derechos humanos, etc.) en la doctrina militar, la planificación operacional, la conducción de las operaciones y los procedimientos operativos estándar.
- b) Alentar que se esclarezca la interacción entre el derecho del mar y el derecho de la guerra naval, como la obligación de los Estados de garantizar la seguridad y accesibilidad de las vías marítimas, entre ellas las vías marítimas archipiélagicas y los estrechos utilizados para la navegación internacional.
- c) Reforzar la importancia crucial de que los jefes militares cuenten con asesores jurídicos en todos los niveles y para todos los ámbitos, con amplios conocimientos del derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar.
- d) Establecer programas de formación continua e integral sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar para todas las fuerzas armadas a las que se pudiera requerir combatir en el mar, y brindar formación a los demás funcionarios públicos que pudieran participar en operaciones marítimas.
- e) Desarrollar y adoptar todas las medidas necesarias de orden legislativo, normativo y demás — incluso, cuando corresponda, sanciones penales — a fin de prevenir y hacer cesar las violaciones del DIH cometidas por personas o en territorios que se encuentran bajo su jurisdicción o control durante las operaciones navales.
- f) Alentar la cooperación para contribuir al fortalecimiento de las capacidades y al intercambio de conocimientos pertinentes, por ejemplo, cuando fuera el caso, mediante la transferencia de tecnología de búsqueda y rescate, con miras a reducir las diferencias de capacidad y mejorar la aptitud de los Estados para implementar y aplicar con eficacia el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar.
- g) Esclarecer las posturas de los Estados sobre cómo se aplica el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar durante los conflictos armados no internacionales.
- h) Contribuir a la actualización del Manual de San Remo sobre el derecho internacional aplicable a los conflictos armados en el mar (1994).
- i) Mantener el diálogo y la cooperación internacionales sostenidos para arribar a un entendimiento común de los retos jurídicos, humanitarios y militares que plantea la guerra naval contemporánea a fin de formular respuestas y soluciones prácticas en forma colectiva. En ese sentido, se anima a los Estados a que, de manera voluntaria y de conformidad con su marco nacional, pongan en común experiencias, mejores prácticas y aprendizajes pertinentes, en particular mediante el diálogo y el intercambio de información, con el objeto de mejorar la

aplicación eficaz del derecho de la guerra naval y de la protección de las personas civiles y los bienes de carácter civil en el mar.