

EDITORIAL.

CONFLICTOS PROLONGADOS: EL LEGADO PERDURABLE DE LAS GUERRAS INTERMINABLES

Ellen Policinski, redactora jefa, y Jovana Kuzmanovic, editora temática y delegada del CICR*

Nunca es beneficioso para un país dejar que una operación militar se prolongue por mucho tiempo.

Sun Tzu, *El arte de la guerra*¹

Cuando reflexionamos acerca del paso del tiempo, sobre todo al envejecer, podemos medirlo en acontecimientos: el nacimiento de un hijo, aniversarios, días festivos o, quizás, sucesos culturales o políticos que hemos observado y vivido. Para muchas personas que se hallan atrapadas en guerras que parecen interminables, los hitos que marcan el transcurso del tiempo son más sombríos. Los testimonios de las personas afectadas por conflictos armados revelan que el tiempo también queda marcado por acontecimientos nefastos, como el comienzo de un asedio, la destrucción de un hogar, la muerte de un familiar o el número de veces que fue necesario huir. En Irak, Om Nawwar dice: “Pasamos nuestra vida aquí, pero ahora ya no hay nada. Tenemos que empezar de cero. No nos queda nada”². La reconstrucción se convierte en una forma de vida. Como señala Mohammed, en Siria: “Me di cuenta de que la vida debe continuar; la guerra no terminará de la noche a la mañana. Volvimos a trabajar... Envejecimos”³.

Las mitologías de la Antigüedad describen los efectos del tiempo, que suelen ser destructivos. Según Cicerón, Cronos, el rey de los Titanes, era también el dios del tiempo⁴. Cronos era una fuerza destructiva, que devoraba a sus propios hijos. Sumadas, las fuerzas destructivas de la guerra y del tiempo pueden causar efectos devastadores en la población, y esos efectos se agravan con la continuación del conflicto. Las guerras y su arrasadora fuerza de destrucción se hacen más y más largas e inmanejables y, a la vez, las posibilidades de que se resuelvan en el ámbito político

* Agradecemos a Helen Durham, Bruno Demeyere, Filipa Schmitz Guinote, Vanessa Murphy, Helen Obregón Gieseken, Michael Talhami, Eirini Giorgou, Tilman Rodenhauser, Sai Sathyanarayanan Venkatesh y Saman Rejali sus valiosos comentarios sobre una versión anterior de este editorial.

1 Sun Tzu, *The art of war [El arte de la guerra]*, cap. II, párr. 6, disponible en: <https://suntzusaid.com/book/2>.

2 V. “Bajo presión: los conflictos prolongados y las personas que quedan atrapadas en ellos”, en este número de la *International Review*.

3 “La vida en una ciudad azotada por la guerra: los habitantes de Alepo cuentan su historia”, *International Review of the Red Cross*, N.º 901, 2016, p. 19.

4 Marco Tulio Cicerón, *On the Nature of the Gods [Sobre la naturaleza de los dioses]*, Oxford University Press, Oxford, 1997 (obra escrita en el año 45 a. C).

son cada vez más reducidas⁵. En 2019, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señaló que las necesidades de la población civil en conflictos que se prolongan en el tiempo representan uno de los desafíos principales en relación con el derecho internacional humanitario (DIH)⁶. Hasta la fecha, cada una de las operaciones más importantes del CICR ha durado, en promedio, cuarenta y dos años⁷.

Si bien la guerra debería ser una circunstancia excepcional, una de las características de los conflictos armados prolongados es su progresiva normalización. Rosa Brooks alerta sobre el peligro de que las normas que rigen durante el tiempo de guerra se trasladen gradualmente a situaciones en las que no deberían aplicarse: “La distinción entre la guerra y la no guerra puede ser arbitraria, pero es necesario que sea clara y precisa, porque muchas de las acciones que, en tiempo de paz, se consideran inmorales e ilegales, en tiempo de guerra son permisibles e incluso loables”⁸. En las poblaciones afectadas por años y años de guerra, en algunos casos incluso décadas, los niños nacen y crecen en ciudades destartaladas, en medio del ruido de las explosiones, viendo a sus familiares y vecinos irse dejando todo atrás o luchar para acceder al agua, a los alimentos y a la educación. Esta situación pasa a ser la norma.

Las consecuencias de los conflictos armados prolongados son muchas y variadas: el efecto acumulativo de las hostilidades en la infraestructura y en los sistemas de salud (entre otros); el desplazamiento prolongado; las mayores dificultades para acceder a los servicios y al apoyo que necesitan los grupos que afrontan riesgos especiales (incluidas las personas con discapacidad); y las interrupciones de los servicios educativos, para mencionar solo unos pocos ejemplos.

Debido a la duración de las operaciones humanitarias en los conflictos prolongados, los actores humanitarios han reconsiderado su forma de trabajar, han cuestionado el proceso lineal y secuencial “urgencia-reconstrucción-desarrollo” y se han preguntado: “¿Durante cuántos años se puede razonar en términos de urgencia?”⁹. A la luz de los sufrimientos humanos provocados por el uróboro de las guerras al parecer interminables, la *International Review* ha dedicado el presente número al tema de los conflictos prolongados.

5 Sebastian von Einsiedel, “Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict”, Centro Universitario de Investigaciones sobre Política de las Naciones Unidas, Documento especial N.º 10, marzo de 2017, p. 2, disponible en: <https://cpr.unu.edu/civil-war-trends-and-the-changing-nature-of-armed-conflict.html>.

6 CICR, “International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions”, *International Review of the Red Cross*, vol. 101, N.º 911, 2019.

7 En 2019, las diez operaciones principales del CICR (en términos de gasto) se desarrollaron en la República Árabe Siria, Sudán del Sur, Irak, Nigeria, Yemen, la República Democrática del Congo, Afganistán, Ucrania, Somalia y Myanmar. Para más información sobre las actividades del CICR, v. sus informes anuales, disponibles en: www.icrc.org/en/annual-report.

8 Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything*, Simon & Schuster, Nueva York, 2016, p. 21.

9 Marion Haroff-Tavel, “¿Cuándo acaba una guerra? La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja cuando las armas enmudecen”, *International Review of the Red Cross*, N.º 851, 2003.

“Prolongado”: ¿cuestión de derecho o cuestión de tiempo?

Es difícil definir con precisión el término “conflicto prolongado”, pero el concepto dista de ser novedoso. El término “conflicto social prolongado” fue utilizado por Edward Azar, experto en relaciones internacionales que caracterizó los conflictos sociales prolongados en términos de su insolubilidad y su extensión en el tiempo¹⁰.

Un “conflicto armado prolongado” no es una categoría legal ni corresponde a una clasificación jurídica de los conflictos armados. Pero ¿eso implica que la palabra “prolongado” carece de peso a la hora de definir la aplicabilidad del DIH? En este número de la *International Review*, Dustin Lewis analiza la forma en que el “conflicto prolongado” afecta la jurisdicción del derecho penal internacional para llevar a juicio los crímenes de guerra cometidos en conflictos armados no internacionales (CANI) conforme al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y reflexiona sobre las posibles consecuencias de considerar los CANI prolongados como una categoría o subcategoría jurídica¹¹.

No hay una norma que permita determinar cuánto debe durar un conflicto para que se lo considere “prolongado” ni si las hostilidades deben ser continuas. Los conflictos armados “prolongados” pueden ser episódicos, cíclicos o “congelados”; pueden ser insurgencias de larga vida, situaciones de ocupación extensas o guerras entre Estados en las que la violencia se desarrolla a un nivel relativamente más bajo que el que tradicionalmente se asocia con un conflicto armado. Un conflicto al parecer resuelto puede sufrir una “recaída”, como sucede con creciente frecuencia en las guerras civiles. En 2017, en un documento del Centro Universitario de Investigaciones sobre Política de las Naciones Unidas se determinó que el 60 % de los conflictos finalizados a principios del siglo XXI se reavivaron en un plazo de cinco años¹². Ninguno de estos fenómenos es novedoso, pero, en los conflictos de hoy, se pueden observar algunas tendencias particulares: por ejemplo, que los conflictos se libran cada vez más en zonas urbanas; el papel de las nuevas tecnologías; y el hecho de que esos conflictos atraen una importante presencia humanitaria¹³.

Como las guerras (incluidas las denominadas “guerras largas”) ahora tienden a librarse en entornos urbanos, tanto la destrucción como la creación de infraestructura urbana han pasado a formar parte del modo en que se desarrollan los conflictos. En un número anterior de la *International Review*, el arquitecto Eyal

10 V. Edward Azar, “Protracted International Conflicts: Ten Propositions”, *International Interactions*, vol. 12, N.º 1, 1985; Edward Azar, Paul Jureidini y Robert McLaurin, “Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, N.º 1, 1978, p. 50. V. también Mona Rishmawi, “Proteger el derecho a la vida en conflictos prolongados: las dimensiones de existencia y dignidad en la Observación general n.º 36”, en este número de la *International Review*.

11 V. Dustin A. Lewis, “La noción de ‘conflicto armado prolongado’ en el Estatuto de Roma y la terminación de los conflictos armados en el derecho internacional: análisis de temas seleccionados”, en este número de la *International Review*.

12 S. von Einsiedel, nota 5 *supra*.

13 CICR, *Protracted Conflict and Humanitarian Action: Some Recent ICRC Experiences*, Ginebra, 12 de junio de 2020, disponible en: www.icrc.org/en/publication/4265-protracted-conflict-and-humanitarian-action-some-recent-icrc-experiences.

Weizman presentó un ejemplo de cómo se podría interpretar el entorno construido durante una ocupación prolongada en el caso de los territorios palestinos ocupados:

La violencia opera en diferentes escalas de duración y velocidad. Por ejemplo, existe la violencia lenta del proyecto de los asentamientos, la lenta apropiación de la tierra –transformándola, drenando su agua– que es letal y destructiva, pero que se desarrolla a lo largo de años, si no de generaciones. Esa violencia lenta a veces se convierte en violencia cinética. Los proyectos de asentamientos requieren su propia seguridad: para tener un asentamiento, hay que custodiarlo. También hay que patrullarlo; hay que lanzar incursiones contra los poblados vecinos para desalentar la resistencia de sus habitantes. Esta situación lleva a incidentes cinéticos, como tiroteos, detenciones, destrucción de viviendas y otros hechos¹⁴.

El efecto combinado de esta violencia “rápida” y “lenta” afecta mayormente a las poblaciones civiles que residen en lugares donde el conflicto armado, incluida la ocupación, dura años o décadas. Esos efectos se agravan con el paso del tiempo. La exposición a un conflicto durante la infancia afecta la salud para toda la vida y se ha demostrado que los efectos negativos sobre la salud se transmiten de una generación a otra. Las interrupciones de la educación y la menor productividad económica durante la vida harán que el conflicto se siga sintiendo, en términos socioeconómicos, incluso en el futuro distante¹⁵.

Aunque se respete el DIH, los efectos de las hostilidades pueden ser devastadores. Lo son más aún en los conflictos armados prolongados, donde las consecuencias de los sucesivos ataques se intensifican con el tiempo y agudizan la vulnerabilidad de los civiles, causando alteraciones en los servicios esenciales que son particularmente visibles en las zonas urbanas. En los conflictos que se extienden por años o décadas, los efectos acumulativos de las hostilidades pueden degradar los servicios esenciales hasta inutilizarlos por completo. Aún no existe un consenso acerca de cuánta previsión de futuro puede ejercer un comandante razonable para cumplir con las normas de proporcionalidad y precaución en el ataque, pero, en los conflictos prolongados, es más complicado determinar los efectos razonablemente previsibles de un ataque, porque los servicios esenciales ya pueden haberse degradado y los daños a la infraestructura civil tendrán mayores consecuencias negativas para la población civil¹⁶.

14 “Entrevista a Eyal Weizman”, *International Review of the Red Cross*, N.º 901, 2016. V. también Eyal Weizman, *À travers les murs: L'architecture de la nouvelle guerre urbaine*, traducido por Isabelle Taudière, La Fabrique, París, 2008.

15 Paul Corral, Alexander Irwin, Nandini Krishnan, Daniel Gerszon Mahler y Tara Vishwanath, *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*, Grupo Banco Mundial, 2020.

16 V. Mark Zeitoun y Michael Talhami, “The Impact of Explosive Weapons on Urban Services: Direct and Reverberating Effects across Space and Time”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, N.º 901, 2016; Isabel Robinson y Ellen Nohle, “Proportionality and Precautions in Attack: The Reverberating Effects of Using Explosive Weapons in Populated Areas”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, N.º 901, 2016, p. 125.

Para las organizaciones, desplegar actividades en un conflicto armado prolongado implica enfrentar una serie de dificultades que ya han dado lugar a muchas reflexiones intrínsecamente vinculadas con el antiguo debate de cómo salvar la “brecha acción humanitaria-desarrollo”, anteriormente descrita en términos de un “continuo”, y hoy ampliada y vuelta a conceptualizar como un “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz¹⁷. La búsqueda de coherencia y de complementariedad entre las actividades humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz en los conflictos prolongados pone a prueba muchos aspectos de la arquitectura operacional y financiera tradicional que subyace a la ayuda. También plantea cuestiones de mentalidad y de identidad entre muchos de los interlocutores que participan en esos esfuerzos. Filipa Schmitz Guinote aborda este tema en la sección “Preguntas y respuestas” de este número de la *International Review*, donde resume el enfoque pragmático que el CICR aplica al nexo como un “ecosistema de actores influyentes, recursos y conocimientos” que puede ayudar a generar efectos humanitarios positivos sostenibles con las poblaciones afectadas y para ellas¹⁸.

En vista de las presiones que se generan al proporcionar una respuesta adecuada durante un período de tiempo extenso, es preciso permitir que la acción humanitaria haga frente a los efectos directos e indirectos de los conflictos prolongados. Las actividades de socorro, rehabilitación y desarrollo pueden producirse en forma concurrente, en función de las necesidades y capacidades reales existentes en un contexto determinado durante un período de tiempo específico¹⁹. En realidad, resulta imposible definir cuáles actividades de socorro son humanitarias –en el sentido de que están destinadas a responder a las necesidades surgidas de una emergencia– cuando los conflictos se extienden no solo por años, sino por generaciones²⁰. Sin embargo, hay quienes han expresado inquietudes acerca del problema que supone desdibujar la línea divisoria entre la labor humanitaria y la de desarrollo, señalando que sus objetivos, métodos y enfoques

17 V. Hugo Slim, “Joining what Belongs Together? The Triple Nexus and the Struggle for Policy Synthesis”, *Rural 21*, vol. 53, N.º 2, 2019, disponible en: www.rural21.com/fileadmin/downloads/2019/en-01/Rural21_1_2019.pdf; Filipa Schmitz Guinote, “A Humanitarian–Development Nexus that Works”, *Humanitarian Law & Policy Blog*, 21 de junio de 2018, disponible en: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works/>. V. también los artículos relacionados con este tema en números anteriores de la *International Review*: Jonathan Moore, “La brecha entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo”, *International Review of the Red Cross*, N.º 833, 1999; Lucy Earle, “Addressing Urban Crises: Bridging the Humanitarian–Development Divide”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, N.º 901, 2016.

18 V. Preguntas y respuestas: “El CICR y un análisis del ‘nexo acción humanitaria-desarrollo-paz’”, en este número de la *International Review*.

19 Para más información, v. el informe *Joining Forces: How Humanitarian and Development Actors Can Support Water Supply and Sanitation Service Providers to Deal with Protracted Crises*, preparado por el CICR, el Banco Mundial y UNICEF, que se dará a conocer próximamente.

20 V. CICR, *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War*, 2.ª ed., Ginebra, 2020 (Comentario del CICR sobre el III CG), párr. 1324.

son distintos²¹. En este número de la *International Review*, Edoardo Borgomeo, en su artículo sobre el suministro de agua durante conflictos prolongados, considera que el equilibrio entre la esfera humanitaria y la del desarrollo no solo es delicado, sino también importante antes, durante y después de un conflicto, puesto que ayuda a lograr una colaboración eficaz y una programación coherente y recíprocamente complementaria. Describe las “barreras” que podrían entorpecer la transición de la respuesta de emergencia a la intervención de desarrollo y concluye que “fortalecer la comprensión y la identificación de esas barreras puede ayudar a las agencias de desarrollo y a las organizaciones humanitarias a mejorar la integración de sus respectivos esfuerzos y, en última instancia, permitir que cada uno alcance sus objetivos sin perjudicar el trabajo del otro”²².

Teniendo presentes las tendencias a la prolongación de los conflictos y reconociendo las situaciones en las cuales las hostilidades activas han causado cambios reales en la infraestructura y en las necesidades de las poblaciones locales, Alexander Hay, Bryan Karney y Nick Martin, en su artículo para este número de la *International Review*, analizan el tema de la reconstrucción y la resiliencia de la infraestructura esencial. Proponen un “marco de referencia común para que todas las partes interesadas... comprendan la situación actual de la infraestructura y puedan entonces echar las bases para una implementación eficaz de la reconstrucción, cualquiera sea la modalidad escogida”. De este modo, resulta posible poner en marcha servicios esenciales que resistan los regresos temporarios de la violencia y contribuyan a la recuperación general de la comunidad afectada²³.

Las organizaciones humanitarias desarrollan estrategias para mejorar su respuesta a las necesidades que surgen en los conflictos armados prolongados, como la financiación y programación plurianuales, que pueden ayudar a afianzar el denominado “mantenimiento del desarrollo”²⁴. Del mismo modo, las agencias de desarrollo buscan las formas de hacer su trabajo en situaciones de conflicto, con miras a asegurar que los avances no se pierdan y que las personas no caigan en la pobreza extrema.

Ya no se puede concebir el mundo humanitario como un grupo de organizaciones que corren a intervenir durante los conflictos armados con programas de emergencia rápidos, inmediatos y que luego transfieren el trabajo a las agencias de desarrollo²⁵. Esa visión no refleja la realidad en el terreno, donde, en algunos casos, las organizaciones humanitarias han estado presentes por décadas. Responder a un conflicto prolongado a veces parece una tarea digna de Sísifo.

21 V., por ejemplo, Marc DuBois, “Don’t Blur the Lines Between Development and Humanitarian Work”, *The Guardian*, 12 de mayo de 2016, disponible en: www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/may/12/dont-blur-the-lines-between-development-and-humanitarian-work.

22 V. Edoardo Borgomeo, “Suministro de agua durante conflictos armados prolongados: cómo pueden las agencias de desarrollo sortear los obstáculos a la colaboración con actores humanitarios”, en este número de la *International Review*.

23 V. Alexander Hay, Bryan Karney y Nick Martyn, “Reconstruir la infraestructura de los servicios esenciales durante y después de un conflicto armado prolongado: marco conceptual”, en este número de la *International Review*.

24 CICR, nota 13 *supra*.

25 *Ibid.*, p. 4.

Cuando la guerra dura años o incluso décadas, la respuesta humanitaria debe hacer lo propio, a fin de preservar la vida y la dignidad de la población afectada. El triple nexo acción humanitaria-desarrollo-paz es un marco teórico para los actores humanitarios y de desarrollo que reflexionan sobre el modo de garantizar efectos sostenibles y generar resiliencia. Debido a la realidad de los conflictos prolongados y al hecho de que, en situaciones de violencia crónica, las necesidades humanitarias pueden evolucionar con el tiempo, el CICR ha acuñado el concepto de la creación de “efectos humanitarios positivos sostenibles con las personas afectadas”. Este concepto se orienta a mantener la relevancia y eficacia de la acción del CICR²⁶.

Las consecuencias de los conflictos armados prolongados

¿Por qué es importante que las organizaciones humanitarias desarrollen su pensamiento dentro del paradigma de los “conflictos prolongados”?

No se puede saber de antemano que un conflicto será prolongado. La índole de las necesidades y vulnerabilidades causadas por los conflictos armados no será necesariamente distinta en sí misma; sin embargo, los efectos de los conflictos de largo plazo, que exacerban esas necesidades y vulnerabilidades, y la respuesta necesaria para abordarlas adecuadamente y aliviar los sufrimientos tanto desde el punto de vista humanitario como del desarrollo ameritan un examen más profundo.

Uno de los factores que impulsan la acción del CICR y de otras organizaciones humanitarias se relaciona con las necesidades causadas por los conflictos armados. ¿Qué sucede si esas necesidades duran mucho tiempo? Cuando se suman a la larga duración de los conflictos, su insolubilidad, su mutabilidad y su naturaleza constantemente cambiante, las innumerables necesidades que se presentan a raíz de un conflicto armado se exacerban más aún. Las personas con necesidades especiales o que enfrentan riesgos particulares, como los detenidos, los migrantes, las personas internamente desplazadas (PID), los residentes urbanos económicamente desaventajados y las personas mayores o aisladas deben lidiar con problemas tales como la pérdida de los medios de sustento, los obstáculos para personas con discapacidad y las hambrunas u otras situaciones de inseguridad alimentaria, por no mencionar sino unos pocos ejemplos²⁷. En algunos casos, la infraestructura y los servicios esenciales pueden deteriorarse o incluso quedar destruidos por completo²⁸.

26 V. Preguntas y respuestas: “El CICR y un análisis del ‘nexo acción humanitaria-desarrollo-paz’”, en este número de la *International Review*.

27 “La hambruna es síntoma de una guerra prolongada. Y, cuando aparece, raras veces lo hace sola. La hambruna viene acompañada de sistemas de salud destruidos, infraestructura dañada y economías devastadas [y] se presenta cuando reina una profunda falta de respeto por la decencia y la dignidad de la vida humana”. Peter Maurer, “La hambruna es síntoma de una guerra prolongada”, discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2017, disponible en: www.icrc.org/en/document/famine-symptom-protracted-war.

28 V. CICR, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, Ginebra, 6 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/urban-services-protracted-conflict-report>.

Los detenidos se cuentan entre las personas más vulnerables en cualquier sociedad y su situación resulta más visible durante los conflictos armados y en otros contextos frágiles. Las guerras que parecen no tener fin pueden llevar a situaciones de detención aparentemente indefinidas²⁹. Sin embargo, lamentablemente parece ser que la detención, como tema en sí, necesita mayor atención en situaciones en las que las autoridades no pueden, no quieren o no tienen los recursos necesarios para garantizar lugares de detención seguros o un trato apropiado para los detenidos. Esto sucede, en particular, cuando las autoridades detenedoras están involucradas en una guerra prolongada. La situación de guerra redundante en que los problemas económicos resultantes afectan sistemas penitenciarios que, en muchos casos, ya antes no constituían un tema prioritario³⁰. Tradicionalmente, el CICR se centra en velar por que todos los detenidos reciban un trato humano y vivan en condiciones de detención dignas, independientemente del motivo por el cual hayan sido arrestados o detenidos³¹. La detención debería ocupar un lugar más importante en los debates en curso y en la implementación de las actividades humanitarias y de desarrollo, y también en el triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz.

El CICR ha reconocido que las necesidades de la población civil en los conflictos que se prolongan constituyen uno de los principales desafíos en materia de DIH que el mundo enfrenta en la actualidad, con especial referencia a las PID, la protección de las personas con discapacidad y el acceso a la educación³².

Durante los conflictos armados, la violencia –sea que se cometa en violación del DIH o no– suele provocar desplazamientos, pero las violaciones del DIH aumentan las probabilidades de que ocurran. Mejorar el respeto del DIH puede proteger a las personas desplazadas y ayuda a reducir la escala de los desplazamientos³³. En este número de la *International Review*, Cédric Cotter analiza las causas del desplazamiento en Irak y llega a la siguiente conclusión:

[L]as violaciones de los principios del DIH que rigen la conducción de hostilidades causan desplazamientos tanto en forma directa, cuando los civiles huyen para salvar la vida, como indirecta, cuando el efecto acumulativo de las violaciones, por ejemplo, en relación con la infraestructura vital, obliga a los civiles a buscar mejores condiciones de vida en otro lugar³⁴.

29 V. el Comentario del CICR sobre el III CG, nota 20 *supra*, comentario relativo al art. 118.

30 Colin Walsh, “Deprived of Freedom: How Detainees in Conflict Zones Could Benefit from a ‘Triple Nexus’ Approach”, *Humanitarian Law and Policy Blog*, 9 de julio de 2020, disponible en: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/07/09/detainees-triple-nexus/>.

31 CICR, “Ayuda a las personas detenidas”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/nuestras-actividades/visitas-personas-detenidoas>.

32 CICR, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, Ginebra, 2019 (CICR, Informe sobre desafíos 2019).

33 CICR, *Displacement in Times of Armed Conflict: How International Humanitarian Law Protects in War and Why it Matters*, Ginebra, 2019. Este estudio preliminar, que no necesariamente refleja los puntos de vista institucionales del CICR, analiza el papel y la contribución del respeto del DIH en relación con el desplazamiento.

34 V. Cédric Cotter, “De la Operación Libertad para Irak a la Batalla de Mosul: quince años de desplazamientos en Irak”, en este número de la *International Review*.

Las cifras demuestran que, a finales de 2019, había 50,8 millones de personas desplazadas en el mundo; 45,7 de ellas vivían en situación de desplazamiento interno de resultas de conflictos y situaciones de violencia, la cifra más alta jamás registrada³⁵. Muchas PID han sido desplazadas por períodos prolongados o se han visto obligadas a trasladarse varias veces, incluso debido a conflictos prolongados. A medida que aumenta la duración de los conflictos, se prolongan los desplazamientos; del mismo modo, a medida que la población mundial se va urbanizando cada vez más, las personas se desplazan más entre ciudades o dentro de ellas. En las ciudades, la prestación de servicios esenciales ya puede hallarse desbordada y es posible que la comunidad perciba la presencia de las PID como una carga³⁶. Una infraestructura dañada o sobrecargada puede motivar nuevos desplazamientos de PID.

Otra parte de la población civil que causa preocupaciones particulares durante los conflictos armados son las personas con discapacidad, puesto que las guerras pueden exacerbar o crear obstáculos físicos, de comunicación, de actitud o de otra índole para el acceso a los servicios, al apoyo y a los sistemas esenciales. Las personas que sufren alguna discapacidad pueden correr mayores riesgos durante las hostilidades porque les resulta más difícil huir, están más expuestas a los ataques y a la violencia, y pueden sufrir distintas formas de discriminación debido a su discapacidad y tal vez también a causa de otros factores como la edad o el género³⁷. Como se ha visto, las consecuencias de los conflictos armados se agravan con el tiempo, ya que la infraestructura y los servicios son afectados por los efectos acumulativos de la destrucción y el desplazamiento.

A menudo, la educación experimenta graves perturbaciones durante los conflictos armados, y la prolongación de estos en el tiempo acrecienta las probabilidades de que ello suceda. Cuando la educación se interrumpe, las consecuencias pueden afectar a generaciones enteras. En principio, la protección prevista en el DIH para las escuelas civiles, el personal docente y los estudiantes puede ayudar a prevenir o mitigar las perturbaciones en el proceso educativo. Además, el DIH contiene disposiciones que exigen a las partes en el conflicto facilitar el acceso a la educación en determinadas circunstancias³⁸. Las organizaciones humanitarias pueden colaborar con las comunidades afectadas para velar por que las partes en los conflictos armados respeten esas obligaciones y para restablecer los servicios educativos³⁹.

35 Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos (IDMC), *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2020*, Ginebra, abril de 2020, p. 2.

36 CICR, *Displaced in Cities: Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps*, Ginebra, 2018, p. 45, citando a Nicolas Crawford, John Cosgrave, Simon Haysom y Nadine Walicki, *Protracted Displacement: Uncertain Paths to Self-Reliance in Exile*, Grupo de Políticas Humanitarias, septiembre de 2015, disponible en: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9851.pdf.

37 *Ibíd.*

38 *Ibíd.*

39 V. Geoff Loane y Ricardo Fal-Dutra Santos, "Strengthening Resilience: The ICRC's Community-Based Approach to Ensuring the Protection of Education", *International Review of the Red Cross*, vol. 99, N.º 2, 2017.

El desalentador panorama que se presenta en este editorial se torna aún más alarmante con la aparición de la pandemia de COVID-19 y las medidas de restricción adoptadas por numerosas autoridades para limitar la propagación del virus. La respuesta ha variado en términos de la introducción de medidas restrictivas⁴⁰, que abarcan desde las restricciones a los viajes, el cierre de fronteras y la evacuación de los ciudadanos que residen fuera de sus países de origen, hasta medidas específicas aplicadas en el ámbito de los sistemas de salud superados por la gran afluencia de casos graves. En situaciones en las cuales las personas y los sistemas ya sufren las consecuencias de conflictos y situaciones de violencia, esta pandemia crea una presión aún más severa⁴¹. La pandemia no tiene límites geográficos y, a medida que se extiende por el mundo, agrava la fragilidad de los lugares enzarzados en guerras interminables, cuyos sistemas de salud ya están deteriorados, donde puede ser sumamente difícil satisfacer las necesidades básicas de agua potable o donde el distanciamiento físico es imposible (por ejemplo, en campamentos de refugiados o lugares de detención).

Para el CICR y algunas otras organizaciones, posiblemente no sea la primera vez que hayan prestado apoyo durante una epidemia y hay algunas enseñanzas adquiridas que pueden ser útiles para la respuesta⁴². Sin embargo, una pandemia de esta magnitud puede traer consecuencias gravísimas en contextos ya debilitados, sumando a la problemática de la salud pública una crisis humanitaria y de desarrollo. Por este motivo, los actuales debates sobre la acción humanitaria, el desarrollo y las políticas han dado lugar a la exhortación de que, al abordar la crisis, se haga mayor hincapié en el “enfoque del nexo”⁴³.

40 V., por ejemplo, el sistema Coronavirus Government Response Tracker, un mecanismo de seguimiento creado por la Escuela de Gobierno Blavatnik y la Universidad de Oxford. Este sistema presenta una reseña de las respuestas de política adoptadas por diversos países del mundo, que abarcan desde medidas de contención y cierre hasta políticas vinculadas con los sistemas económicos y de salud. Disponible en: www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker.

41 CICR, “Coronavirus: la pandemia de COVID-19”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/actividades/respuesta-mundial-del-cicr-la-pandemia-de-covid-19>.

42 Por ejemplo, el CICR cuenta con experiencia en la respuesta a brotes de enfermedades, como el cólera en Yemen, el ébola en la República Democrática del Congo y la tuberculosis en lugares de detención en distintos contextos. V. CICR, “Responding to Disease Outbreaks in the Time of COVID-19”, 13 de abril de 2020, disponible en: www.icrc.org/en/document/covid-19-coronavirus-disease-outbreaks-response. Para una reflexión sobre la epidemia de gripe española de 1918 y las enseñanzas adquiridas a partir de ese suceso, v. Cédric Cotter, “From the ‘Spanish Flu’ to COVID-19: Lessons from the 1918 Pandemic and First World War”, *Humanitarian Law and Policy Blog*, 23 de abril de 2020, disponible en: <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2020/04/23/spanish-flu-covid-19-1918-pandemic-first-world-war/>.

43 Damian Lilly, “What Happened to the Nexus Approach in the COVID-19 Response?”, *International Peace Institute Global Observatory*, 19 de junio de 2020, disponible en: <https://theglobalobservatory.org/2020/06/what-happened-to-nexus-approach-in-covid-19-response/>. Asimismo, para consultar opiniones sobre la importancia de elaborar una respuesta a esta crisis a través de un enfoque basado en el triple nexo, v. Sarah Dairymple, “Looking at the Coronavirus Crisis Through the Nexus Lens – What Needs to be Done”, *Development Initiatives*, 8 de abril de 2020, disponible en: <https://devinit.org/blog/looking-at-the-coronavirus-crisis-through-the-nexus-lens-what-needs-to-be-done/>.

¿Las guerras interminables terminan?

Debido a la índole de los conflictos prolongados, es difícil determinar cuándo terminan. Cuando los conflictos armados se extiende por años y luego por décadas, la distinción entre tiempo de guerra y tiempo de paz se desdibuja y, sobre todo en los denominados conflictos “de bajo nivel”, la población queda atrapada en una paradoja orwelliana.

El punto en el cual un conflicto cesa a efectos de determinar el final de la aplicabilidad del DIH sigue siendo un ámbito poco desarrollado del derecho. En este número de la *International Review*, Dustin Lewis analiza el final de las guerras y formula la siguiente advertencia:

El esfuerzo de abarcar y abordar el “nexo acción humanitaria-desarrollo-paz” dentro de una (sub)categoría jurídica de los “conflictos armados prolongados” podría funcionar de un modo que, involuntaria o inadvertidamente, extienda la aplicabilidad del DIH, incluidos sus “acuerdos de habilitación”, en lugar de echar mano a otros marcos –por ejemplo [el derecho de los derechos humanos]– respecto de los cuales podría estimarse, en términos generales, que brindan más protección u otros beneficios a las poblaciones afectadas⁴⁴.

Una vez verificado el umbral de la aplicabilidad, el DIH se aplica con independencia de la duración del conflicto⁴⁵. La dificultad se presenta a la hora de definir cuándo termina la guerra y se deja de aplicar el DIH. Esta determinación no debería hacerse a la ligera, puesto que la situación se puede deteriorar y la violencia puede reavivarse⁴⁶. Según la experiencia del CICR en los campos de batalla de todo el mundo, hay varias normas del DIH que se deben aplicar para mitigar las consecuencias humanitarias de largo plazo provocadas por un conflicto armado prolongado⁴⁷. Además de las ya mencionadas, entre esas normas figuran la prohibición de destruir bienes esenciales para la supervivencia de la población,

44 V. Dustin A. Lewis, “La noción de ‘conflicto armado prolongado’ en el Estatuto de Roma y la terminación de los conflictos armados en el derecho internacional: análisis de temas seleccionados”, en este número de la *International Review*. V. también Comentario del CICR sobre el III CG, nota 20 *supra*, comentario relativo al art. 2, párrs. 307–317, y art. 3, párrs. 519–530; Dustin A. Lewis, Gabriella Blum y Naz K. Modirzadeh, *Indefinite War: Unsettled International Law on the End of Armed Conflict*, Programa de la Escuela de Derecho de Harvard sobre el Derecho Internacional y los Conflictos Armados, Cambridge, febrero de 2017, p. 1, disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/30455582>; Julia Grignon, “The End of International Armed Conflict and Non-International Armed Conflict for the Purpose of the Applicability of International Humanitarian Law”, tesis de doctorado, Universidad Laval, 2016, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2761840.

45 V. Julia Grignon, “The Beginning of Application of International Humanitarian Law: A Discussion of a Few Challenges”, *International Review of the Red Cross*, vol. 96, N.º 893, 2015; Sylvain Vité, “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, *International Review of the Red Cross*, N.º 876, 2009.

46 V. Marko Milanovic, “The End of Application of International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 96, N.º 893, 2015; CICR, “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, Ginebra, 2015, pp. 10–15.

47 ICRC, nota 13 *supra*, p. 11.

como el ganado, los cultivos, los sistemas de suministro de agua y las instalaciones de riego; el deber de proteger el medio ambiente natural contra daños extensos, graves y de largo plazo; y las numerosas disposiciones que protegen la asistencia de salud y a los heridos y enfermos⁴⁸.

Otro ámbito en el que la duración de los conflictos armados puede afectar la aplicación del derecho viene dado por las situaciones de ocupación. Tradicionalmente, se ha considerado que las ocupaciones son circunstancias de corto plazo o temporales, pero, en la actualidad, hay muchas situaciones de ocupación que parecen no tener fin. Las situaciones de ocupación prolongadas pueden afectar el modo en que se aplica el DIH y su prolongación destaca el papel complementario del derecho de los derechos humanos en esas circunstancias⁴⁹.

Asimismo, cuando las partes no estatales que participan en conflictos armados controlan un territorio, excluyendo a las autoridades *de jure* durante un período prolongado, se hace necesario analizar toda una variedad de temas, por ejemplo, cuáles normas del derecho internacional se aplican al modo en que esos grupos “gobiernan” el territorio en cuestión. Esto ha quedado especialmente claro en la pandemia actual, donde los actores no estatales han debido adoptar medidas para proteger la salud pública en los territorios que controlan⁵⁰. En un número anterior de la *International Review*, Kathryn Hampton examinó la problemática relacionada con el registro de los nacimientos que tienen lugar en zonas controladas por grupos insurgentes⁵¹, que es tan solo una de las tantas situaciones complejas que pueden presentarse en tales circunstancias. En esas situaciones, se sigue aplicando el DIH, que contiene normas esenciales sobre la protección de la población. Sin embargo, existe controversia sobre si el derecho de los derechos humanos es pertinente, y en qué medida, con respecto a las disposiciones adoptadas por autoridades *de facto* que no están sometidas al DIH⁵².

A menudo, las insurgencias se perciben como una amenaza a la vida y puede surgir la tentación de dejar de lado las normas destinadas a prevenir sufrimientos innecesarios en tiempo de guerra, sobre todo cuando las tácticas guerrilleras siguen su curso por décadas. Durante esas insurgencias prolongadas, las personas pueden terminar luchando contra sus compatriotas, sus amigos y sus seres queridos. Como el teniente coronel Joven Capitulo, del Departamento de Defensa Nacional de Filipinas, señala en la entrevista que se incluye en este número de la *International Review*, “[e]l principal desafío que plantean la campaña de contrainsurgencia y el

48 Ibid.

49 Vaïos Koutroulis, “La aplicación del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de ocupación prolongada: ¿sólo cuestión de tiempo?”, *International Review of the Red Cross*, N.º 885, 2012. Para consultar un análisis sobre cuándo comienza y cuándo termina una situación de ocupación, v. Tristan Ferraro, “Determining the Beginning and End of Occupation under International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, vol. 94, N.º 885, 2012.

50 V. Geneva Call, COVID-19 Armed Non-State Actors’ Response Monitor, disponible en: www.genevacall.org/covid-19-armed-non-state-actors-response-monitor/.

51 Kathryn Hampton, “Born in the Twilight Zone: Birth Registration in Insurgent Areas”, *International Review of the Red Cross*, vol. 101, N.º 911, 2019.

52 V. CICR, Informe sobre desafíos 2019, nota 32 *supra*, p. 53.

conflicto interno [en Filipinas] es que se trata de una guerra entre filipinos... Es una guerra larga y las víctimas son los propios filipinos”⁵³.

El teniente coronel Capitulo también señala la necesidad de que las organizaciones como el CICR trabajen con los grupos armados no estatales para garantizar que estos conozcan las normas del DIH e inducirlos a respetarlas⁵⁴. El CICR está abocado a esta labor desde hace décadas. Otra organización que dialoga con los grupos no estatales es Geneva Call, cuyo director de operaciones, Highem Khadhraoui, escribe sobre las enseñanzas adquiridas acerca del desarrollo y el mantenimiento de un diálogo significativo sobre la protección. Ese diálogo debe tener en cuenta los cambios experimentados por los grupos no estatales, que pueden dividirse, mutar o unirse a movimientos más grandes. Esas situaciones pueden presentar problemas “cuando se producen mutaciones rápidas durante los conflictos armados que tienden a durar cada vez más”⁵⁵, aspecto que el CICR también ha percibido⁵⁶.

En tiempo de guerra, cuando los sufrimientos son inevitables, el DIH proporciona una protección esencial a las personas afectadas y permite que las organizaciones humanitarias brinden protección y asistencia. Colombia ha contribuido en gran medida al desarrollo de las normas del DIH, con principios que se practicaban en el país ya en el año 1820⁵⁷. En 2019, Colombia experimentaba nada menos que cinco CANI, incluso después de la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP⁵⁸. Las décadas de conflicto indujeron a Colombia a estudiar el tema de la protección de los menores, el significado del principio de precaución, la compensación para las víctimas de los conflictos armados y la creación de algunos mecanismos de justicia transicional bastante sofisticados, que pueden servir como ejemplo para otros Estados. En su artículo para este número de la *International Review*, Marcela Giraldo Muñoz y José Serralvo presentan un análisis detallado de esas contribuciones⁵⁹.

El propósito del DIH es equilibrar la necesidad militar con la humanidad, para proteger a la población de daños innecesarios. Cuanto más dura un conflicto, tanto mayor es la probabilidad de que otras ramas del derecho, en especial el derecho de los derechos humanos, se incorporen a la situación a fin de salvar las

53 V. la entrevista al teniente coronel Joven D. Capitulo PA, en este número de la *International Review*.

54 *Ibid.*

55 V. Hichem Khadhraoui, “Fragmentación de actores armados no estatales en conflictos armados prolongados: experiencias prácticas sobre cómo garantizar el cumplimiento de las normas humanitarias”, en este número de la *International Review*.

56 V. CICR, Informe sobre desafíos 2019, nota 32 *supra*, p. 51.

57 V. Marcela Giraldo y José Serralvo, “El derecho internacional humanitario en Colombia: dar un paso más”, en este número de la *International Review*.

58 CICR, “Cinco conflictos armados en Colombia: ¿qué está pasando?”, 30 de enero de 2019, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>.

59 V. Marcela Giraldo y José Serralvo, “El derecho internacional humanitario en Colombia: dar un paso más”, en este número de la *International Review*.

brechas existentes en el derecho⁶⁰. En este número de la *International Review*, Mona Rishmawi examina el derecho a la vida en los conflictos armados prolongados y, en particular, analiza la Observación general N.º 36 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, que establece que las personas no solo tienen derecho a ser protegidas contra actos u omisiones que podrían causar su muerte prematura o no natural, sino también a gozar de una vida digna⁶¹.

Al examinar las realidades de los conflictos armados, el abordaje de los desafíos descritos en este número de la *International Review* puede parecer una tarea imposible. Sin embargo, en el fondo de la caja de Pandora queda la esperanza de que el futuro traiga soluciones duraderas.

Este número de la *International Review* también incluye contenidos que no se relacionan con el tema central, pero que representan aportes importantes al debate sobre el derecho internacional humanitario, la política humanitaria y la acción humanitaria. Robert Kolb y Fumiko Nakashima presentan “La noción de ‘actos perjudiciales para el enemigo’ en el derecho internacional humanitario” y formulan recomendaciones concretas sobre la interpretación de las normas jurídicas que rigen la protección especial de los hospitales. Reseñando el libro *Internationalized Armed Conflicts in International Law*, de Kubo Mačák, Andrea Harrison concluye que dicha obra demuestra por qué la clasificación de los conflictos, lejos de ser un ejercicio abstracto, es “tanto significativa como necesaria” y propone un nuevo enfoque para determinar el régimen jurídico aplicable en los conflictos armados “internacionalizados”. Andrew Carswell reseña el libro *Military Professionalism and Humanitarian Law: The Struggle to Reduce the Hazards of War*, de Yishai Beer, en el que se reexaminan algunos de los elementos más básicos del derecho internacional que rige los conflictos armados, a la luz de la brecha que se verifica entre el derecho y la práctica de las fuerzas armadas de los Estados. Por último, pero no menos importante, el informe de la primera reunión de expertos sobre “La formulación de principios rectores para la gestión adecuada de los muertos en situaciones de emergencia humanitaria y para evitar que se transformen en personas desaparecidas” (30 de noviembre–1.º de diciembre de 2018) destaca la necesidad de contar con orientaciones que ayuden a los profesionales y a los encargados de tomar decisiones a garantizar el respeto de las personas fallecidas y de los restos humanos en contextos humanitarios.

60 Para más información sobre la complementariedad entre el DIH y el derecho de los derechos humanos, v. Cordula Droege, “¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario”, *International Review of the Red Cross*, N.º 871, 2008.

61 V. Mona Rishmawi, “Proteger el derecho a la vida en conflictos prolongados: las dimensiones de existencia y dignidad en la Observación general N.º 36”, en este número de la *International Review*.