



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES SOBRE EL USO Y LA TRANSFERENCIA DE DRONES ARMADOS

Septiembre de 2017

El uso de aeronaves teledirigidas o vehículos aéreos no tripulados, más conocidos como drones, ha experimentado un rápido aumento en los últimos años. Al menos desde 2002 se tiene noticia de la comisión de homicidios intencionales extraterritoriales por Estados Unidos contra individuos concretos (los llamados “homicidios selectivos”) o contra individuos o grupos que parecen ajustarse a un perfil determinado o estar vinculados a un grupo concreto, lejos de cualquier campo de batalla reconocido, y sin cargos ni juicio. En los años posteriores, varios ejércitos de todo el mundo—incluidos los de Reino Unido, Israel, Nigeria y Pakistán— han hecho un uso cada vez mayor de drones armados para cometer este tipo de homicidios en Afganistán, Pakistán, los Territorios Palestinos Ocupados y Yemen, y en fechas más recientes en Siria, Irak y Nigeria.

Amnistía Internacional observa con suma preocupación el hecho de que algunos de estos ataques con drones han violado el derecho a la vida, incluidos algunos casos de ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos. El uso intencionado de medios letales al margen de conflictos armados sólo puede estar justificado cuando sea estrictamente inevitable para proteger de una amenaza inminente para la vida. En situaciones de conflicto armado, los ataques con drones han causado un número considerable de víctimas civiles, y en algunos casos parecen haber violado las normas del derecho internacional humanitario.

Aunque muchos de estos ataques con drones se han producido en el marco de conflictos armados reales, algunos Estados—en particular Estados Unidos— han seguido reivindicando el derecho a llevar a cabo homicidios intencionales contra miembros de determinados grupos allí donde estén, en el marco de una doctrina de “guerra global”, o basándose en un supuesto derecho de legítima defensa como justificación independiente del empleo de medios letales más allá de sus fronteras contra individuos y grupos de personas. Una característica común del uso de drones armados fuera de áreas de hostilidades activas es la falta de transparencia que ha obstaculizado la evaluación de datos primordiales relativos a los ataques con drones, como el marco jurídico aplicable, y ha impedido la rendición de cuentas y el acceso a la justicia y a recursos para las víctimas y sus familias.

Aunque no se opone al uso de drones armados en sí mismo, Amnistía Internacional ha exhortado sistemáticamente a los Estados a garantizar que el uso de drones armados cumple con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En concreto, Amnistía Internacional insta a los Estados a: garantizar que su uso o facilitación de operaciones con medios letales en otros países se ajusta al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos; hacer públicas las normas jurídicas y de política y los criterios que aplican para el uso de drones armados; garantizar investigaciones efectivas sobre todos los casos en que existan motivos razonables para creer que ataques con drones han dado lugar a homicidios ilegítimos y/o víctimas civiles; y permitir una supervisión y unos recursos significativos.

Teniendo en cuenta la tendencia en aumento al uso de drones armados y su rápida proliferación, es esencial que ese uso se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En consecuencia, Amnistía Internacional insta a todos los Estados a que articulen e implementen con rigor políticas claras, vinculantes y transparentes sobre el uso y la transferencia de drones armados que incorporen los siguientes principios fundamentales:

1. Garantizar que el uso de drones armados se ajusta al derecho y las normas internacionales, en particular en lo referente al derecho a la vida

En su uso de drones armados, los Estados deben respetar las obligaciones contraídas en virtud del derecho y las normas internacionales de los derechos humanos y, en las situaciones excepcionales de conflicto armado en que sea aplicable, en virtud del derecho internacional humanitario.

Privación arbitraria de la vida

La prohibición de la privación arbitraria de la vida es una “norma imperativa”, un principio fundamental de derecho internacional que es vinculante para todos los Estados aunque no sean partes en tratados concretos que contengan la prohibición, y que en ningún caso puede ser objeto de suspensión ni de ningún otro tipo de excepciones, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.¹

Los Estados deben cumplir con esta obligación jurídica de respetar el derecho a la vida en todo momento, tengan lugar o no ataques con drones armados en el contexto de un conflicto armado. Esta obligación está también consagrada en el artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que establece: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. [...] Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

La cuestión de si un homicidio cometido en el contexto de un conflicto armado es constitutivo de privación arbitraria de la vida vendrá determinada por las normas pertinentes del derecho internacional humanitario. Matar deliberadamente a civiles que no participan directamente en las hostilidades vulnera el derecho internacional humanitario y viola el derecho a la vida.

Es muy probable que los homicidios selectivos que se cometen al margen de situaciones de conflicto armado violen la prohibición de la privación arbitraria de la vida, y pueden constituir ejecuciones extrajudiciales.² En tales situaciones, cuando no sea aplicable el derecho internacional humanitario, el uso intencionado de medios letales se rige por las normas que regulan la aplicación de la ley en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados deben actuar en estricta conformidad con los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Es decir, deben demostrar, para cada ataque, que los medios letales intencionales sólo se emplearon cuando era estrictamente inevitable para proteger la vida, que no era posible utilizar ningún medio menos perjudicial como la captura o la incapacitación no letal, y que el uso de la fuerza fue proporcionado dadas las circunstancias.³

¹ Véase el artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y, entre otros documentos, Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 29, Estados de emergencia, doc. ONU: CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, párrs. 7 y 11; véase también Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, doc. ONU: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 11.

² Relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, “Study on targeted killings”, informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.6, párr. 33.

³ Véanse principios 9 y 10 de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. El relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha afirmado a este respecto [traducción de AI]: “El homicidio cometido por el Estado sólo es legal si es necesario para proteger la vida

Ejecuciones extrajudiciales

Los homicidios deliberados e ilegítimos cometidos por orden de autoridades gubernamentales o con su complicidad o aquiescencia constituyen ejecuciones extrajudiciales; están prohibidos en todo momento y constituyen crímenes de derecho internacional.⁴ Se considerarán ejecuciones extrajudiciales que violan el derecho internacional de los derechos humanos los homicidios deliberados cometidos mediante drones armados, cuando tengan lugar fuera de situaciones de conflicto armado, sin un intento previo de detener a los presuntos delincuentes, sin aviso adecuado, sin que los sospechosos ofrezcan resistencia armada, y en circunstancias en las que los presuntos delincuentes no suponían una amenaza inmediata y mortal para las fuerzas de seguridad u otras personas.

Ataques con drones armados en el marco de un conflicto armado

Cuando hay una situación de conflicto armado, el derecho internacional humanitario es aplicable junto con el derecho internacional de los derechos humanos, y esto tiene graves repercusiones para la protección del derecho a la vida, y en concreto respecto a la evaluación de qué se considera privación arbitraria de la vida. Por consiguiente, es esencial que se haga una determinación exacta de si existe y dónde existe una situación de conflicto armado.

Los conflictos armados internacionales se producen cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado o Estados, cualesquiera que sean los motivos o la intensidad de este enfrentamiento.⁵ Hoy son mucho más habituales los conflictos armados no internacionales. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los conflictos armados no internacionales son "*enfrentamientos armados prolongados* que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar *un nivel mínimo de intensidad* y las partes que participan en el conflicto deben poseer *una organización mínima*".⁶ El derecho internacional humanitario no es aplicable a las "situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados".⁷

Cuando los Estados emplean la fuerza en el marco de las hostilidades en un conflicto armado, las operaciones de selección de objetivos están sujetas a importantes restricciones legales. En virtud del derecho internacional humanitario, los operadores de drones y sus superiores deben respetar en todo

(siendo los medios letales *proporcionados*) y no hay ningún otro medio, como la captura o la incapacitación no letal, de impedir esa amenaza para la vida (siendo los medios letales *necesarios*). El requisito de proporcionalidad limita el nivel permisible de fuerza en función de la amenaza que supone el sospechoso para otras personas. El requisito de necesidad impone la obligación de reducir al mínimo el nivel de fuerza que se emplea, sea cual sea la cantidad que resultaría proporcionada, por ejemplo mediante avisos, inmovilización o captura." "Study on targeted killings", informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.6, párr. 32.

⁴ Véase Principios de la ONU Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 1. Véase también Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 18.

⁵ Artículo 2 común a los Convenios de Ginebra de 1949.

⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, *¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*, Documento de opinión, marzo de 2008, p. 6. Véase también: artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, y Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), de 1977.

⁷ Artículo 1.2 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter Internacional (Protocolo II), de 1977.

momento el principio de distinción; a saber, deben distinguir entre civiles y combatientes (y otras personas que participan directamente en las hostilidades) y atacar directamente a los segundos.⁸ Los civiles gozan de protección contra los ataques, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.⁹ En caso de duda, debe darse por sentado que la persona en cuestión ha de gozar de protección contra un ataque directo. La práctica de los llamados ataques “de firma” (o por patrón de comportamiento) con drones, en los que se desconoce la identidad de los individuos o grupos elegidos como objetivo pero se considera que sus actividades vistas desde el cielo parecen ajustarse a una constante que se considera sospechosa, puede negar de hecho a las personas la presunción de estatuto de persona civil, y dar a ataques directos contra la población civil. Los ataques “de firma” no parecen exigir conocimientos concretos sobre la participación de un individuo en las hostilidades o sobre una amenaza inminente, lo que hace temer que sea probable que tales ataques den lugar a homicidios ilegítimos.¹⁰

Del principio de distinción se deriva la prohibición de los ataques indiscriminados,¹¹ es decir, aquellos ataques que no distinguen entre objetivos militares y civiles o bienes civiles.¹² Además, los ataques no deben ser desproporcionados. Los ataques con drones serán desproporcionados cuando “sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”.¹³ Los ataques indiscriminados que causen muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas y los ataques lanzados a sabiendas de que causarán incidentalmente un número de muertos y heridos entre la población civil que será excesivo, constituyen crímenes de guerra.¹⁴ Las autoridades, en particular las de Estados Unidos, insisten a menudo en que la tecnología de los drones permite una mayor precisión al llevar a cabo los ataques, y sostienen que el número de civiles que han perdido la vida en ataques con drones es sumamente escaso. Sin embargo, algunos estudios fidedignos sugieren que el número de muertes de civiles, en particular, puede ser superior al que admiten las autoridades.¹⁵

La protección de la población civil y de los bienes de carácter civil se refuerza mediante el requisito de que todas las partes en el conflicto deben tomar precauciones tanto en el ataque como en la defensa. Por tanto, las operaciones con drones se realizarán “con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil”, lo que exige que se tomen “todas las precauciones factibles”

⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I, Normas*, normas 1, 3, 5 y 6; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, recomendación V.

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, recomendación VIII.

¹⁰ Amnistía Internacional, *Will I be next? US drone strikes in Pakistan*, octubre de 2013, pp. 27-28 (Índice: ASA 33/013/2013), <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA33/013/2013/en/>

¹¹ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 11.

¹² CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 12.

¹³ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 14.

¹⁴ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 156, p. 643.

¹⁵ Véase, por ejemplo: Consultorio de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Columbia, *Counting Drone Strike Deaths*, octubre de 2012, disponible en: <http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/COLUMBIACountingDronesFinalNotEmbargo.pdf>; y Oficina de Periodismo de Investigación, *US claims of no civilian deaths are untrue*, 18 de julio de 2011, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2011-07-18/us-claims-of-no-civilian-deaths-are-untrue>; y Human Rights First, *Drone strike casualty data by the numbers*, julio de 2016, http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Drone_Casualty_Data_Fact_Sheet.pdf

para evitar o reducir al mínimo el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causarse incidentalmente.¹⁶ Deberá hacerse todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se prevén atacar son objetivos militares, evaluar la proporcionalidad de los ataques y detener los ataques si se hace patente que están dirigidos contra objetivos equivocados o que son desproporcionados.¹⁷ Si las circunstancias lo permiten, las partes en el conflicto deben dar aviso con la debida antelación de todo ataque que pueda afectar a la población civil.¹⁸

Los Estados han dado a conocer las capacidades de los drones, que permiten que sus operadores analicen un objetivo durante un periodo considerable antes de lanzar un ataque, con el fin de suministrar información con anterioridad a los ataques. Sin embargo, casos documentados de muertes de civiles cuando era evidente que no participaban de forma directa en las hostilidades han puesto de relieve las deficiencias catastróficas en esos procesos de recopilación de información, en los que aparentemente se identificó de forma errónea a los objetivos y/o se los seleccionó a partir de información deficiente y los ataques no se cancelaron cuando estaba clara la condición de civil del objetivo.¹⁹

Uso de la fuerza en el territorio de otro Estado

Distinto de las normas que rigen el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario es el derecho internacional que rige el uso de la fuerza en el territorio de otro Estado, conocido como uso extraterritorial de la fuerza. Este exige el consentimiento de un Estado para los ataques con drones armados que se llevan a cabo en su territorio, la obtención de un mandato específico del Consejo de Seguridad de la ONU en virtud del capítulo VII de la Carta de la ONU, o el cumplimiento de los requisitos específicos del derecho de legítima defensa en virtud del artículo 51 de la Carta de la ONU.²⁰ En el plano institucional, como organización centrada en los derechos humanos, Amnistía Internacional no adopta postura alguna sobre la cuestión de cuándo el uso extraterritorial de la fuerza está justificado o es legal en virtud de este conjunto concreto de normas de derecho internacional. Sin embargo, la cuestión de si un Estado otorga su consentimiento para que se realicen ataques con drones es pertinente para determinar si comparte la responsabilidad por las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado que lleva a cabo los ataques en su territorio.²¹ Independientemente de si el uso extraterritorial de drones es lícito o no según las normas jurídicas relativas al uso extraterritorial de la fuerza, el Estado que lleva a cabo ese ataque debe cumplir además con sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y, cuando sea aplicable, del derecho internacional humanitario. Además, el Estado

¹⁶ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 15. Véase también Protocolo II, artículo 13.1.

¹⁷ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, normas 16-19.

¹⁸ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas*, norma 20.

¹⁹ Amnistía Internacional, *Will I be next? US drone strikes in Pakistan*, 2013, pp. 18-23 (Índice: ASA 33/013/2013), <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA33/013/2013/en/>; y Human Rights Watch, *A Wedding That Became a Funeral: US Drone Attack on Marriage Procession in Yemen*, 19 de febrero de 2014, <https://www.hrw.org/report/2014/02/19/wedding-became-funeral/us-drone-attack-marriage-procession-yemen>

²⁰ Para un examen del conjunto de circunstancias muy limitado en que puede reivindicarse válidamente el derecho de legítima defensa contra ataques de actores no estatales, como grupos armados, véase Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, "Study on targeted killings", informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, doc. ONU: A/HRC/14/24/Add.6, párrs. 40-41.

²¹ La cuestión de si un Estado ha otorgado su consentimiento para el uso de la fuerza por otro Estado en su territorio es pertinente asimismo para determinar el marco jurídico aplicable: conflicto armado internacional, conflicto armado no internacional, o inexistencia de conflicto armado.

en cuyo territorio otro Estado lleva a cabo ataques ilícitos con drones no puede “dar su consentimiento” legalmente a las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario cometidas por ese Estado (véase el principio 3 de este documento para un examen de la responsabilidad del Estado por prestar ayuda y asistencia para realizar ataques ilícitos con drones).²²

2. Garantizar la transparencia en torno a las operaciones con drones armados

Los Estados en su mayor parte han mantenido envueltas en secreto sus políticas e interpretaciones de los marcos jurídicos que regulan las operaciones con drones armados. Los Estados son reacios a hacer públicos los fundamentos de hecho y de derecho de los ataques con drones, y a menudo alegan preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional. Cualquier política sobre el uso y la exportación de drones armados debe contener disposiciones claras que garanticen la transparencia, como medio importante de verificar la legalidad de los ataques con drones, y garanticen una rendición de cuentas efectiva y el respeto del derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a recibir reparación (véanse los principios 4 y 5 de este documento).

En particular, cuando hagan uso de drones armados, los Estados deben ser transparentes en cuanto al empleo intencionado de medios letales, incluidas las operaciones de homicidios selectivos. Esto incluye la revelación inmediata, regular y pública de:

- Los marcos jurídicos y de políticas en que se sustenta el uso de drones armados, incluidas definiciones de los términos fundamentales;
- Estadísticas detalladas y datos globales sobre el uso y el impacto de drones armados. Esto debe incluir:
 - El número de ataques con drones armados, desglosados por lugar y fecha;
 - Una explicación de los fundamentos jurídicos de cada ataque;
 - El número de personas muertas o heridas en los ataques con drones, desglosado por lugar, fecha, edad y sexo; y
 - En situaciones de conflicto armado, las cifras de víctimas clasificadas como “civiles” y “combatientes”, y los criterios empleados para determinar estas categorías; y
 - En situaciones no constitutivas de conflicto armado, el número de personas muertas o heridas y si se consideró que representaban una amenaza inminente para la vida o de lesiones graves;
 - Los nombres y edades de las personas fallecidas y, en situaciones de conflicto armado, en cada caso si se clasificaron como “civil” o “combatiente”;
- Cualquier evaluación *a posteriori* del carácter lícito o ilícito del ataque con drones y/o los homicidios y lesiones resultantes;
- Reconocimientos individuales de todos y cada uno de los ataques con drones llevados a cabo;
- Explicaciones claras del proceso de toma de decisiones, que incluyan información sobre la cadena de mando y los criterios para la selección de objetivos, y de los procedimientos para evitar muertes no intencionadas y, en situaciones de conflicto armado, la mitigación de los daños a civiles;
- Información detallada sobre los mecanismos de supervisión;

²² Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, doc. ONU: A/68/382, 13 de septiembre de 2013, párr. 51.

- Información detallada sobre los mecanismos de rendición de cuentas y los procedimientos para garantizar un recurso efectivo para las víctimas de ataques con drones potencialmente ilícitos y sus familias (para más detalles, véase el principio 5).²³

Esta revelación es un requisito previo necesario para la evaluación informada y el control independiente de tales operaciones, y serviría de demostración del compromiso del Estado con la transparencia y el Estado de derecho.

3. Regular la responsabilidad del Estado por ayuda y asistencia (complicidad)

Las políticas por las que se rigen el uso y la transferencia de drones armados deben regular no sólo el uso directo por parte de los Estados sino también la prestación de ayuda y asistencia²⁴ para el empleo de drones armados por otros Estados (o actores no estatales). El Estado es el responsable directo en el caso de que sus órganos o agentes vulneren el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Además, en virtud del artículo 16 del proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos,²⁵ el Estado puede ser considerado responsable por ayudar o asistir a, o cómplice en, una violación del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario si se cumplen tres condiciones:

1. Si al prestar ayuda o asistencia el Estado que la presta “[l]o hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito”;
2. La asistencia prestada ayuda a la comisión del hecho internacionalmente ilícito;
3. El hecho será internacionalmente ilícito si lo comete el Estado que presta la ayuda o asistencia.

En consecuencia, cuando órganos o autoridades estatales concretos prestan a sabiendas ayuda para realizar ataques ilícitos con drones en otro Estado, se pueden exigir responsabilidades al Estado por esas violaciones de derechos humanos. Estas responsabilidades podrían extenderse a las situaciones en que un Estado presta ayuda o asistencia para los ataques con drones que lleva a cabo otro Estado que emplea una interpretación diferente del derecho internacional. Por ejemplo, el Estado A permite que el Estado B

²³ Este apartado se basa en gran medida en: Consultorio de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Columbia y Centro de Estudios Estratégicos de Saná, *Out of the Shadows: Recommendations to Advance Transparency in the Use of Lethal Force*, junio de 2017, <https://www.outoftheshadowsreport.com/>, que incluye un conjunto de puntos de referencia, “Ensuring Transparency in the Use of Force Benchmarks”; y Jessica Dorsey, *Towards an EU Common Position on the Use of Armed Drones*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Dirección B, Departamento de Políticas, 2017, pp. 26-27, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU\(2017\)578032_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU(2017)578032_EN.pdf)

²⁴ Para un examen de las disposiciones legales relativas a ayuda y asistencia, así como para recomendaciones prácticas para que los Estados reduzcan el riesgo de prestar asistencia para la comisión de actos ilícitos por otros Estados, véase Harriet Moynihan, *Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism*, International Law Programme, Chatham House, noviembre de 2016, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-11-11-aiding-assisting-challenges-armed-conflict-moynihan.pdf>

²⁵ Comisión de Derecho Internacional, *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, que figura como Anexo de la Resolución 56/83 de la Asamblea General de la ONU, artículo 16. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) adoptó en agosto de 2001 el proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos. La Asamblea General de la ONU tomó nota de los Artículos y los señaló a la atención de los gobiernos en las resoluciones 56/83, de 12 de diciembre de 2001; 59/35, de 2 de diciembre de 2004; 62/61, de 6 de diciembre de 2007; y 65/19, de 6 de diciembre de 2010. Si bien algunos Estados han presionado para que una conferencia diplomática considere los Artículos, otros han preferido mantener su condición de texto de la CDI aprobado *ad referendum* por la Asamblea General. Los Artículos han merecido una aprobación y aplicación muy amplias en la práctica, incluso por la Corte Internacional de Justicia (véase Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de la ONU, <http://legal.un.org/avl/ha/rsiwa/rsiwa.html>).

despliegue drones armados desde una base militar en el territorio del Estado A. El Estado A emplea una definición del término "combatiente" que se ajusta al derecho internacional humanitario pero el Estado B emplea una definición excesivamente amplia y, en consecuencia, realiza directamente un ataque con drones contra individuos en el Estado C a quienes el Estado B clasifica incorrectamente como combatientes, pero a quienes el Estado A consideraría civiles. Por consiguiente, en opinión del Estado A, el ataque contra el Estado C constituiría una violación del derecho internacional humanitario. Si el Estado A tiene conocimiento de la definición excesivamente amplia de "combatiente" que propugna el Estado B y presta asistencia para el ataque teniendo conocimiento de ello, cabría exigir responsabilidades al Estado A por prestar asistencia para cometer esa violación de derechos humanos.

Cualquier normativa que regule el uso de drones armados deberá ser integral y reconocer que la asistencia para el uso ilícito de drones puede adoptar muchas formas; por ejemplo, el intercambio de información que después se usa para localizar e identificar objetivos para ataques con drones, o la prestación de apoyo operativo y logístico como asistencia en las comunicaciones mediante el suministro de imágenes en directo a través de satélite, o la autorización para que otro Estado despliegue drones armados desde su territorio. Los Estados tienen la obligación de evaluar el riesgo de que cualquier clase de asistencia a otro Estado (o grupo armado) que use drones pueda contribuir a abusos o violaciones de derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario.

4. Implementar mecanismos de supervisión sólidos sobre el uso de drones armados

Los Estados deben establecer mecanismos de supervisión plenamente independientes y efectivos para garantizar que la decisión de autorizar el uso de drones armados es examinada de forma independiente e imparcial y cumple con las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional. Esto incluye permitir la supervisión parlamentaria y la revisión judicial efectivas de las decisiones y acciones del gobierno en relación con el uso de drones armados, garantizar que las preocupaciones en materia de seguridad nacional o la clasificación como secreta de la información no son obstáculos para el control efectivo por el poder judicial o el Parlamento.²⁶

Los Estados deben hacer pública información completa sobre estos mecanismos de supervisión, incluso la relativa a su mandato y competencias, los tipos y categorías de información de que disponen, las recomendaciones y acciones realizadas por el mecanismo y, como respuesta, por el propio Estado.²⁷

5. Garantizar la rendición de cuentas

Según el Protocolo de Minnesota (Protocolo Modelo de la ONU para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias), el Estado debe investigar todos los incidentes en los que haya "causado una muerte o cuando se denuncie o se sospeche que el Estado causó una muerte" [traducción de AI].²⁸ El Protocolo explica que esta obligación "será aplicable a todas las situaciones en tiempo de paz y en todos los casos durante un conflicto armado fuera del desarrollo de las hostilidades [...], con independencia de que se sospeche o se presuponga que la muerte fue ilegal" [traducción de AI].²⁹

²⁶ Jessica Dorsey, *Towards an EU Common Position on the Use of Armed Drones*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Dirección B, Departamento de Políticas, 2017, p. 28, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU\(2017\)578032_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU(2017)578032_EN.pdf)

²⁷ Consultorio de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Columbia y Centro de Estudios Estratégicos de Saná, *Out of the Shadows: Recommendations to Advance Transparency in the Use of Lethal Force*, junio de 2017, p.84, <https://www.outoftheshadowsreport.com/>

²⁸ OACNUDH, *Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, 2016, doc. ONU: HR/PUB/17/4, sección II, C, párr. 16 (en adelante, OACNUDH, *Protocolo de Minnesota*).

²⁹ OACNUDH, *Protocolo de Minnesota*, sección II, C, párr. 16

Durante el desarrollo de las hostilidades, en situaciones regidas por el derecho internacional humanitario, deberá llevarse a cabo una "evaluación posterior a la operación" para establecer los hechos siempre que "parezca que las víctimas han sido consecuencia de un ataque", y si se sospecha o se denuncia que cualquier muerte ha sido consecuencia de una violación del derecho internacional humanitario, será necesario llevar a cabo investigación adicional. En el caso de posibles crímenes de guerra, es necesario que se lleve a cabo una investigación completa y se proceda al enjuiciamiento de los presuntos autores.³⁰

En todos los casos en que existan motivos razonables para creer que los ataques con drones dieron lugar a homicidios ilegítimos u otras violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, los Estados deben garantizar que se llevan a cabo investigaciones inmediatas, exhaustivas, transparentes, independientes e imparciales.³¹ Cuando existan suficientes indicios admisibles de ilícitos penales, los responsables deberán comparecer ante la justicia en juicios justos y públicos.

Para que haya investigaciones efectivas, los Estados deben garantizar la concesión a un organismo de investigación independiente de los poderes, las competencias y los recursos necesarios para investigar de manera inmediata, independiente, imparcial, exhaustiva y transparente todas las muertes potencialmente ilícitas causadas por ataques con drones que el Estado ha llevado a cabo o ha ayudado a otro Estado a llevar a cabo. El organismo de investigación debe tener acceso a la información clasificada que considere pertinente, ser independiente de los organismos que ordenan o llevan a cabo los ataques, disponer de los recursos suficientes y las competencias necesarias, incluida la capacidad de obligar a los testigos a prestar declaración y a aportar pruebas, y el mandato de informar públicamente de sus conclusiones.³²

Dado el secreto que envuelve las operaciones con drones armados de los Estados, es difícil evaluar de forma adecuada si los Estados han cumplido su deber de investigar. Sin embargo, según la información pública disponible, hasta la fecha parece ser que ha registrado una falta de investigaciones efectivas sobre presuntos ataques ilícitos con drones, y en algunos casos los Estados parecen haber contado a la baja o ni siquiera han registrado las víctimas no intencionadas de los ataques. La negativa a reconocer esas víctimas es contraria al Estado de derecho y niega a las víctimas la justicia que merecen; también puede agravar el enojo en las comunidades afectadas. Los Estados deben garantizar la existencia de mecanismos efectivos para detectar y responder a los daños a civiles causados por el uso de drones armados.

Las víctimas de ataques potencialmente ilícitos con drones, incluidos los familiares de las personas que han perdido la vida, deben tener acceso efectivo a recursos, incluso en forma de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Para garantizar este acceso, los Estados deben introducir mecanismos que recopilen y gestionen las peticiones de recurso, y supervisar la distribución de los pagos en concepto de indemnización o restitución, así como otros recursos. Dado que en muchos casos los ataques con drones se llevan a cabo en zonas rurales que plantean dificultades para la administración de estos mecanismos, los Estados deben tomar medidas efectivas para abordar estos desafíos, como distribuir públicamente información sobre los recursos disponibles para las violaciones de derechos humanos,

³⁰ OACNUDH, *Protocolo de Minnesota*, sección II, C, párr. 21.

³¹ Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, principio 9. PARA UNA EXPLICACIÓN DE LOS elementos del deber de investigar, véase OACNUDH, *Protocolo de Minnesota*, sección II, D. Véase también OACNUDH, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005, doc. ONU: A/RES/60/147, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/147&Lang=S.

³² Véase Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, doc. ONU: A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, párr. 80.

garantizar que la accesibilidad geográfica de los mecanismos a todas las personas afectadas por ataques con drones y que se presta asistencia adecuada a quienes buscan justicia.³³

Para garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de transparencia y rendición de cuentas, los Estados deben hacer llegar a la opinión pública:

- Información detallada sobre los mecanismos de rendición de cuentas, incluida cualquier investigación que se lleve a cabo sobre víctimas causadas por ataques con drones. Esto debe incluir detalles relativos a:
 - El alcance y el objetivo de la investigación posterior al ataque;
 - Quién investiga, qué competencias tienen los investigadores y de qué información disponen los investigadores;
 - Los resultados de cualquier investigación, editados únicamente si así lo solicitan las víctimas de ataques con drones o sus familias o cuando resulten estrictamente necesarias para la protección de intereses legítimos de la seguridad nacional; no se debe retener información que impida que las víctimas de violaciones de derechos humanos busquen u obtengan un recurso;
 - Las medidas individuales de rendición de cuentas adoptadas contra personas implicadas en cualquier ataque con drones presuntamente ilícito, con inclusión de las medidas disciplinarias o los enjuiciamientos penales y sus resultados.

- Información clara sobre las políticas y los procedimientos existentes para garantizar que las víctimas de ataques con drones potencialmente ilícitos, incluidas las familias de las personas fallecidas, tienen acceso efectivo a recursos, que incluya indemnización, rehabilitación y restitución, satisfacción y garantías de no repetición. Esto debe incluir:
 - Información práctica sobre la manera en que pueden acceder las víctimas y sus familias a estos mecanismos;
 - Los plazos para la tramitación de las peticiones y cualquier pago de indemnizaciones;
 - Explicación de cómo se calculan y efectúan los pagos en concepto de indemnización y restitución;

- Detalles de los pagos en concepto de indemnización y restitución efectuados a las víctimas de ataques con drones, incluidas las familias de las personas fallecidas, desglosadas por cantidad individual, sujetos a las legítimas preocupaciones en materia de privacidad.

- Datos estadísticos sobre rendición de cuentas individual por los ataques y cualquier forma de resarcimiento cumplida, incluso mediante pagos en concepto de indemnización.³⁴

6. Establecer controles rigurosos de las transferencias

Dado el aumento de los riesgos derivados del uso indebido de drones armados, el control de la proliferación de esta tecnología es primordial. Las transferencias internacionales de drones armados deben estar sujetas a los controles de las exportaciones más rigurosos posibles. Estos controles de las exportaciones deben

³³ Principios y Directrices Básicos de la ONU sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, doc. ONU: A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006, párr. 12.

³⁴ Este apartado se basa en gran medida en: Consultorio de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Columbia y Centro de Estudios Estratégicos de Saná, *Out of the Shadows: Recommendations to Advance Transparency in the Use of Lethal Force*, junio de 2017, pp. 72, 95, 96, 99 y 102 <https://www.outoftheshadowsreport.com/>; y Jessica Dorsey, *Towards an EU Common Position on the Use of Armed Drones*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Dirección B, Departamento de Políticas, 2017, p. 28, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU\(2017\)578032_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578032/EXPO_STU(2017)578032_EN.pdf)

abarcar la transferencia, la reexportación, la intermediación, el tránsito y transbordo, la producción y coproducción de drones armados, incluidos componentes especializados, tecnología relacionada y cualquier asistencia técnica.

Los Estados deben establecer la presunción de denegación de la transferencia de drones armados, lo que significa que sólo se permitirán las transferencias cuando pueda demostrarse razonablemente que el usuario final no los utilizará para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, incluidos crímenes de guerra o ejecuciones extrajudiciales. Antes de que pueda autorizarse cualquier transferencia de drones armados, deben existir acuerdos de usuario final que incluyan la disposición de comprobaciones después de la entrega y garantías vinculantes sobre el uso con arreglo a las normas pertinentes del derecho y las normas internacionales, en particular la prohibición del uso ilícito de medios letales y los principios establecidos en este documento. La reexportación sólo estará permitida con la autorización expresa del exportador original, y sólo cuando la reexportación se ajuste a todas las normas mencionadas *supra*.

7. Establecer normas regionales e internacionales que regulen el uso y la transferencia de drones armados

Para garantizar que el uso y la transferencia de drones armados se ajustan a las leyes y normas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, es esencial que los Estados establezcan políticas nacionales efectivas sobre el uso y la transferencia de drones armados. Además, habida cuenta del rápido desarrollo y proliferación de drones armados, será necesario que los Estados establezcan normas regionales e internacionales que regulen el uso y el comercio internacional de drones armados.

Estas normas deberán ajustarse a los acuerdos existentes en materia de control de las exportaciones, e incluir una disposición específica que garantice controles integrales de las transferencias de drones y tecnologías relacionadas que no estén cubiertas de forma adecuada por los regímenes existentes. Cualquier norma debe ser jurídicamente vinculante, establecer la presunción de denegación de la transferencia de drones armados, e incluir el requisito de revisión periódica de la lista de armas y tecnologías conexas que están prohibidas o sujetas a control para garantizar la coherencia con una tecnología como la de los drones armados que experimenta un rápido desarrollo.

8. Garantizar la participación significativa de la sociedad civil en la elaboración de normas

Es de vital importancia que la elaboración de normas y políticas sobre el uso y la transferencia de drones armados se lleve a cabo en consulta con un amplio abanico de partes interesadas, que incluya contactos significativos y sustanciales con organizaciones no gubernamentales, personas directamente afectadas por el uso de drones armados, incluidos supervivientes de ataques con drones, la industria y expertos pertinentes. La amplia participación de la sociedad civil y de la industria y la transparencia en las negociaciones sobre las normas son esenciales para la elaboración de acuerdos sólidos que garanticen que el uso y la transferencia de drones armados cumple las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Para que la transparencia sea plena, es preciso que la sociedad civil —así como los medios de comunicación y las personas interesadas— disponga de información oportuna sobre los debates en curso. Deben ponerse a disposición de la sociedad civil y de los expertos pertinentes canales formales para que realicen contribuciones sustanciales a los procesos de redacción y a cualquier mecanismo de vigilancia subsiguiente.