



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de octubre de 2007
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados

I. Introducción

1. Este sexto informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados se presenta de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad 1674 (2006) y 1738 (2006). La resolución 1647 (2006) marcó un hito en la protección de los civiles al proporcionar un marco claro para las medidas del Consejo y las Naciones Unidas en este ámbito, medidas que son tan críticas y necesarias hoy día como lo eran hace ocho años, cuando el Consejo examinó el primer informe sobre la protección de los civiles.

2. El presente documento proporciona información actualizada sobre la aplicación de la resolución 1674 (2006) y el fortalecimiento del marco para la protección de los civiles que elaboró el Consejo y otros asociados en años recientes. También ofrece un balance de los acontecimientos positivos y los problemas, nuevos o persistentes, que afectan a los civiles en situaciones de conflicto en todo el mundo. De este modo se ponen de relieve cuatro desafíos de especial importancia para todos: la denegación de acceso a los civiles para prestarles la asistencia que necesitan para subsistir; la práctica abominable de la violencia sexual en los conflictos y sus efectos devastadores en las personas y comunidades; la necesidad crítica de ocuparse más sistemáticamente de los efectos de los conflictos en la vivienda, la tierra y la propiedad; y la importancia de poner fin a las consecuencias humanitarias inaceptables de las municiones en racimo. El informe termina proponiendo una serie de medidas clave para que las examine el Consejo de Seguridad, todas encaminadas a fortalecer aún más el marco de protección en esferas que requieren una acción más pronta y sistemática.

3. Mis visitas a varios países afectados por conflictos me han convencido de que, para los desplazados y las víctimas de la guerra, los hechos son más importantes que las palabras. El sufrimiento de estas personas me ha infundido un profundo sentimiento del deber de asegurar que cuando no podamos impedir un conflicto armado, la protección de los civiles será, siempre, una prioridad absoluta: para mí, en calidad de Secretario General, para las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y, sobre todo, los Estados Miembros a los que corresponde la responsabilidad principal de proteger a los civiles. La protección de los civiles, consagrada en todos los principales códigos éticos, religiosos y jurídicos, y sin ser específica de una cultura o tradición en particular, es un imperativo humano, político y jurídico que



reconoce la dignidad y el valor inherentes de todo ser humano. Es una causa que nos une a todos en la responsabilidad de proteger a los civiles contra el abuso, mitigar los efectos de la guerra y aliviar el sufrimiento.

II. La naturaleza de los conflictos armados contemporáneos

4. Aunque ha disminuido el número de conflictos en el mundo¹, en los conflictos latentes o enconados, predominantemente no internacionales, muchos civiles siguen padeciendo o corriendo el riesgo de padecer actos de brutalidad y degradación. Algunos simplemente se encuentran en el lugar y el momento equivocados. A otros se les selecciona deliberadamente y se les somete a atrocidades en un entorno de casi total impunidad.

5. La única opción que tienen 35 millones de personas es huir. Por consiguiente, el desplazamiento sigue siendo una de las características principales de los conflictos contemporáneos y podría decirse que es el desafío humanitario más importante que tenemos ante nosotros. Pero a menudo la huida constituye sólo el comienzo de una terrible experiencia que puede durar años e incluso decenios, que se caracteriza por el sufrimiento, la privación y la lucha diaria para sobrevivir. En muchos casos, los medios de vida, las oportunidades y la identidad cultural se pierden para siempre. La población mundial de refugiados asciende a 9,9 millones de personas, la cifra más alta registrada en cuatro años. El aumento procede en gran medida del deterioro de la situación humanitaria y de la seguridad en el Iraq, que ha obligado a más de 2 millones de personas a buscar refugio en el extranjero.

6. Estas cifras se suman a una población total estimada de 24,5 millones de desplazados internos a causa de los conflictos. En el Iraq, que sabemos, hay unos 2,2 millones de desplazados internos. En el Sudán, aunque alrededor de 1 millón de personas han regresado al sur del país este año, la inseguridad en Darfur ha provocado el desplazamiento de otras 240.000 personas, con lo cual el total de desplazados internos sólo en Darfur es de 2,2 millones. Unas 242.000 personas han huido de Darfur hacia la República Centroafricana y el Chad, países vecinos que también tienen grandes poblaciones de desplazados internos, de 300.000 y 170.000 personas respectivamente. En Somalia, unas 700.000 personas siguen internamente desplazadas, mientras que en la República Democrática del Congo, los combates recurrentes han obligado a más de 500.000 personas a abandonar sus hogares este año, con lo cual el total de la población desplazada asciende a más de 1,2 millones. En Colombia, 20.000 civiles han sido desplazados por grupos armados no estatales. En conjunto, hay 2,1 millones de desplazados internos registrados en este país, aunque algunos calculan que el total es de 3 millones. En el Afganistán, la violencia y la inseguridad ocasionaron nuevos y crecientes desplazamientos, particularmente en las provincias del sur, con unas 44.000 personas desplazadas durante el primer semestre de 2007. La violencia en Sri Lanka ha desplazado a 100.000 personas en el tiempo transcurrido este año, particularmente en el norte y el este del país, aunque desde mayo unas 120.000 personas han podido regresar a sus hogares en el este, tras una disminución de las hostilidades.

¹ En 2006, hubo 17 conflictos armados importantes en 16 lugares, mientras que en 2004 hubo 19 en 17 lugares. Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, *SIPRI Yearbook, 2007*.

7. La mayoría de los conflictos actuales siguen siendo no internacionales. Si bien es cierto que éstos siempre se han caracterizado por un desequilibrio de la capacidad militar de las partes beligerantes, en años recientes esta asimetría se ha ido intensificando en varios conflictos, sobre todo en el territorio palestino ocupado, pero también en el Afganistán y el Iraq, donde las fuerzas nacionales y multinacionales se enfrentan con una variedad de grupos armados. En dichos conflictos, para superar su inferioridad de poderío militar convencional, las partes más débiles militarmente han recurrido a estrategias que violan flagrantemente el derecho internacional humanitario, como los ataques deliberados contra civiles, incluidos los atentados suicidas con bombas, y también la toma de rehenes y el emplazamiento intencionado de combatientes y objetivos militares de otro tipo dentro de la infraestructura civil. Tales actos son violaciones inexcusables del derecho internacional humanitario en los que los civiles son los más afectados. También existe el riesgo de que, al enfrentarse a un enemigo que es difícil, si no imposible, de identificar, las partes militarmente superiores puedan responder cada vez con más frecuencia con métodos y medios de guerra que violan los principios de distinción y proporcionalidad, situación en la cual los civiles, de nuevo, sufren las consecuencias más graves.

8. Otra característica de los conflictos contemporáneos es el hecho de que los Estados organizan operaciones de lucha contra el terrorismo para intentar evitar y responder a actos de violencia cometidos por grupos armados transnacionales. Si bien se reconoce el derecho inherente de los Estados a protegerse ellos mismos y a los que se encuentran en su jurisdicción, es esencial que todos los aspectos de esas operaciones, ya sea el uso de la fuerza o la privación de la libertad, se realicen en cumplimiento pleno del derecho internacional aplicable.

9. Otra característica notable es la subcontratación de empresas privadas de consultoría militar y de seguridad para realizar funciones que tradicionalmente desempeñaban los cuerpos militares y de seguridad de los Estados. En el Iraq, por ejemplo, en marzo de 2006 había 181 de esas empresas, con 48.000 empleados que trabajaban para fuerzas multinacionales². Las actividades que realizan estas empresas incluyen la protección de personal y bienes, el interrogatorio de prisioneros y hasta la participación en operaciones de combate, actividades que a menudo ponen a los empleados de estas empresas en contacto directo con la población civil. Está establecido que los empleados de esas empresas deben cumplir con el derecho internacional humanitario. Las responsabilidades de los Estados que los contratan también están establecidas. No obstante, aún queda mucho por hacer para promover el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas de los empleados y los Estados contratantes por las infracciones que cometan. A este respecto, celebro la iniciativa del Gobierno de Suiza, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, de fomentar el diálogo intergubernamental sobre los asuntos planteados, en torno a las empresas privadas de consultoría militar y de seguridad, y estudiar y elaborar buenas prácticas, modelos de reglamentación y otras medidas apropiadas para promover el respeto del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

² Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América, *Rebuilding Iraq – Actions Still Needed to Improve the Use of Private Security Providers*, declaración de William Solis, Director de capacidades y gestión de defensa, junio de 2006.

III. La protección de los civiles en los conflictos armados: progresos y problemas

10. Mucho se ha logrado en años recientes en lo que se refiere a la protección de los civiles en los conflictos armados, incluida la aceptación de la responsabilidad de proteger; una mayor participación del Consejo en asuntos relacionados con la protección de los civiles; una inclusión más sistemática de actividades en apoyo de la protección de los civiles en los mandatos de mantenimiento de la paz; la inversión en el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas de mediación en pro de la paz; una mejor coordinación de las actividades de protección entre los agentes humanitarios; y un mayor impulso en los niveles nacional e internacional para combatir la impunidad por los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Con todo, quedan sin abordar desafíos considerables, que ponen de relieve el hecho de que el progreso en la protección de los civiles se mide por lo que ocurre sobre el terreno.

A. Hechos alentadores

Avances en el marco normativo

11. La aceptación por todos los Estados Miembros en la Cumbre Mundial 2005 de la fundamental “responsabilidad de proteger” tuvo una importancia especial, pues representa una afirmación sumamente significativa de la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos y a las personas que están en su jurisdicción contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cabe destacar que en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial también se asigna a las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, la responsabilidad de apoyar a los Estados Miembros en la protección de sus poblaciones. Esto constituye un logro fundamental que debe dar lugar a la adopción de medidas más tempranas y resueltas para prevenir o mitigar el sufrimiento de los civiles en zonas de conflicto. Mi Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas contribuirá considerablemente al logro de esos fines.

12. Desde la publicación de mi último informe (S/2005/740), el Consejo de Seguridad también ha adoptado medidas importantes para reforzar el marco normativo y operacional para la protección de los civiles, incluida la adopción de las resoluciones 1674 (2006) y 1738 (2006). La primera reviste particular importancia en la elaboración de un marco de acción que disponga lo siguiente:

a) La inclusión en los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, cuando proceda y según el caso, de disposiciones destinadas a:

- i) Proteger a los civiles que están bajo amenaza inminente de peligro físico;
- ii) Prevenir y responder a la violencia sexual;
- iii) Facilitar la prestación de asistencia humanitaria;
- iv) Garantizar la seguridad dentro y alrededor de los campamentos de refugiados y desplazados internos; y
- v) Establecer las condiciones que faciliten su regreso voluntario y seguro;

b) La colaboración continuada del Consejo con el Coordinador del Socorro de Emergencia y la plena colaboración de este último desde las primeras etapas de la planificación de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas;

c) La remisión al Consejo de la información y los análisis pertinentes relativos a la protección de los civiles.

Un papel más activo para el personal de mantenimiento de la paz

13. El Consejo de Seguridad encomienda a las operaciones de mantenimiento de la paz cada vez más actividades de apoyo a la protección de los civiles, como quedó demostrado recientemente con la operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, a la que se ha autorizado a tomar todas las medidas necesarias, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida en que considere que tiene capacidad para ello, con el fin de proteger a los civiles (resolución 1769 (2007)). Posteriormente se estableció, en septiembre de 2007, la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad, a la que se encomendó expresamente el mandato de proteger a los civiles con apoyo de la operación de la Unión Europea. El Consejo también hizo suyo un concepto de policía dedicado a mantener el orden público en los campamentos de refugiados y los emplazamientos del Chad donde se concentran los desplazados internos (resolución 1778 (2007)).

14. Si bien esas misiones se encuentran aún en sus fases iniciales, las actividades de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo hacen hincapié no sólo en el papel decisivo que puede cumplir el personal de mantenimiento de la paz en la protección de los civiles, en virtud de un concepto de operaciones que da prioridad a aumentar la seguridad mediante una presencia militar disuasoria y una participación directa para prevenir y poner fin a las violaciones del derecho humanitario y los derechos humanos, sino también en las limitaciones de ese papel. De igual modo, los efectivos de la Misión de la Unión Africana en el Sudán se han esforzado por ofrecer algún tipo de protección a los desplazados y otras poblaciones vulnerables de Darfur. Tales esfuerzos se han realizado con graves limitaciones de capacidad y seguridad, puestas de manifiesto con la atroz muerte de 10 efectivos de la Misión de la Unión Africana en el Sudán en un brutal ataque perpetrado en septiembre de 2007 por milicianos rebeldes.

15. Aunque el hecho de que se recurra más a esos mandatos es un indicio positivo, se trata simplemente de una primera medida para reforzar el papel encomendado a las misiones de mantenimiento de la paz orientada en la protección de civiles. Transcurridos ocho años desde el establecimiento del primer mandato de ese tipo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están realizando un estudio conjunto para examinar la integración de esos mandatos en las misiones de mantenimiento de la paz y sus repercusiones sobre el terreno a fin de extraer enseñanzas válidas para futuros mandatos y despliegues.

Un papel más relevante para las organizaciones regionales

16. Los Estados Miembros reconocieron el importante papel que desempeñaban las organizaciones regionales en la protección de los civiles durante el debate sobre la protección de los civiles que celebró el Consejo en junio de 2007; la cuestión

también fue tema principal en una reunión que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios organizó en Dakar en abril de 2007, como parte del proceso de reuniones de alto nivel de las Naciones Unidas. Participaron en la reunión funcionarios superiores de la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Organización de la Conferencia Islámica, la Liga de los Estados Árabes y otras organizaciones regionales. Un resultado importante fue el acuerdo sobre la necesidad de que las organizaciones regionales y subregionales constituyan grupos de interesados en la protección de los civiles y elaboren políticas sobre el particular, proceso que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios facilita actualmente. Están previstas actividades semejantes para otras regiones. Quisiera alentar a las organizaciones regionales a que sigan tomando parte en este proceso, con el fin de realizar su potencial de atender a las cuestiones que plantea la protección con sus actividades de mediación, resolución de conflictos y, cuando proceda, mantenimiento de la paz.

La lucha contra la impunidad

17. Desde la publicación de mi último informe, se han registrado avances decisivos en lo que se refiere a la ampliación del alcance de la justicia internacional, en particular con la labor de la Corte Penal Internacional. Además de las órdenes de detención de cuatro miembros del Ejército de Resistencia del Señor de Uganda dictadas en julio de 2005, la Corte dictó en febrero de 2006 una orden de detención por presunto reclutamiento o utilización de niños menores de 15 años para participar en las hostilidades de la República Democrática del Congo. El acusado fue detenido y entregado a la Corte al mes siguiente. En octubre de 2007 se entregó a la Corte un segundo sospechoso de la República Democrática del Congo acusado de presuntos crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, en particular homicidio y esclavización sexual.

18. En abril de 2007, la Corte dictó dos órdenes de detención por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad presuntamente perpetrados en Darfur, entre ellos homicidios, ataques contra civiles y destrucción de bienes. Insto al Gobierno del Sudán a que adopte de inmediato medidas para entregar los acusados a la Corte, uno de los cuales es el Ministro de Estado de Asuntos Humanitarios del Sudán. Al mes siguiente, el Fiscal abrió una investigación de la situación en la República Centroafricana, en particular con respecto a las denuncias de violación y otros actos de violencia sexual.

19. Estos avances son fundamentales si se quiere poner fin a la impunidad que subyace a tantos abusos y los perpetúa. En los casos en que no podamos prevenir tales abusos, por lo menos debemos garantizar que sus autores, y los responsables políticos de la violencia dirigida contra los civiles rinden cuentas de sus actos. Por eso pido a todos los Estados Miembros que cooperen plenamente con la Corte Penal Internacional y otros mecanismos internacionales que luchan contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y pido al Consejo que adopte las medidas que proceda para fomentar y facilitar esa cooperación cuando no se produzca de otro modo.

B. Cuestiones preocupantes

20. Aunque aún no puede hablarse de predisposición, los avances mencionados contribuyen a crear un clima cada vez más propicio a la protección de los civiles en los conflictos armados. Sin embargo, todavía están lejos de ajustarse a la realidad actual: en los conflictos del mundo, los civiles siguen muriendo, y siguen siendo mutilados, violados y desplazados, además de no poder satisfacer sus necesidades básicas. En todo esto hay numerosos elementos importantes. En el presente informe quisiera destacar los que se señalan a continuación ya sea porque cada vez son más comunes en los conflictos armados contemporáneos, por su carácter apremiante o porque repercuten de forma muy preocupante en el respeto del derecho internacional humanitario.

La erosión de los principios de diferenciación y proporcionalidad en las hostilidades

21. La primera cuestión es la erosión de los principios de diferenciación y proporcionalidad. El principio de diferenciación exige a las partes beligerantes distinguir en todo momento entre combatientes y civiles y dirigir los ataques sólo contra los combatientes y otros objetivos militares. De conformidad con el principio de proporcionalidad, las muertes o heridas que sufran los civiles y los daños infligidos a los objetivos civiles no han de ser excesivos en relación con la ventaja militar general concreta y directa que se prevea al lanzar un ataque. En varias ocasiones en conflictos recientes y en curso se han producido ataques dirigidos intencionadamente contra civiles, así como una tendencia a interpretar el principio de proporcionalidad de tal forma que se produce una expansión injustificada y alarmante de lo que se entiende por víctimas civiles permisibles.

22. Los ataques deliberados contra civiles se han hecho más habituales en lugares como el Afganistán, la República Democrática del Congo, el Iraq, Somalia y el Sudán, lo cual ha generado un clima de terror con el que se pretende desestabilizar y desplazar a las poblaciones civiles. Resulta especialmente preocupante la tendencia al alza de los atentados suicidas en lugares como el Afganistán, el Iraq, Israel y Somalia. En algunos casos, esos atentados van dirigidos contra objetivos militares, aunque por su carácter intrínsecamente indiscriminado causan víctimas civiles. En otros muchos, los ataques van dirigidos deliberadamente contra civiles y objetivos civiles. Tales atentados se cometen generalmente en espacios públicos, como lugares de culto, mercados y zonas en las que se reúnen la población en su vida cotidiana, y de las que no se obtiene ninguna ventaja militar. El resultado inevitable es la matanza de civiles, y un sentimiento constante de inseguridad que perturba profundamente la vida pública. En el Iraq, más de 700 civiles murieron y más de 1.200 resultaron heridos en los atentados suicidas perpetrados en el primer trimestre de 2007³. En un incidente especialmente mortífero acaecido en agosto de 2007, un grupo de terroristas suicidas atacó con bombas unos edificios habitados por la secta minoritaria de los yazidi en Sinjar, al norte del Iraq, matando a más de 430 civiles e hiriendo a más de 500. En el Afganistán han aumentado los atentados suicidas de 17 en 2005 a 123 en 2006, con un saldo de 237 civiles muertos y otros 624 heridos⁴.

³ Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, informe sobre la situación de los derechos humano para el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de marzo de 2007.

⁴ A/HRC/4/98, párr. 25.

23. También son preocupantes las bajas fortuitas de civiles que se producen en las operaciones militares dirigidas contra grupos armados no estatales en lugares como Somalia, el Iraq y el Afganistán. En Somalia, las tropas del Gobierno y efectivos etíopes respondieron en alguna ocasión a los ataques de las fuerzas antigubernamentales haciendo un uso excesivo de la fuerza y empleando armas pesadas en zonas civiles. La información facilitada por los principales hospitales de Mogadishu indica que 3.200 civiles sufrieron heridas de arma entre enero y julio de 2007, entre ellos más de 1.000 mujeres y niños. En el Iraq, entre abril y julio del año en curso, 88 civiles perdieron la vida en los ataques aéreos lanzados por fuerzas multinacionales. Las solicitudes de información de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq sobre el resultado de las investigaciones de esos incidentes realizadas por las fuerzas multinacionales han quedado en gran parte sin respuesta.

24. En el Afganistán, los bombardeos aéreos y los ataques por tierra han ocasionado víctimas civiles debido a imprecisiones en la selección de los objetivos o errores de identificación, suscitando en algunos casos expresiones de preocupación del Gobierno. La Comisión Afgana de Derechos Humanos sostiene que sólo en septiembre de 2007 perdieron la vida más de 75 civiles durante ataques aéreos y operaciones terrestres. Es fundamental que el ejército del Afganistán y las fuerzas multinacionales realicen sus operaciones con mayor precaución para evitar que se produzcan víctimas civiles. Por desgracia, las condiciones de seguridad limitan en muchos casos la capacidad de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) de efectuar verificaciones independientes de los incidentes en los que se producen víctimas civiles, si bien sus esfuerzos por subrayar la importancia de tales verificaciones están cobrando importancia. En una reunión sobre protección de los civiles patrocinada por las Naciones Unidas que se celebró en Kabul en agosto de 2007, los dirigentes de las fuerzas multinacionales acordaron facilitar el intercambio de información con la UNAMA, tras lo cual anunciaron medidas concretas encaminadas a reducir el número de víctimas civiles. También se realizarán exámenes a posteriori en cooperación con el Gobierno del Afganistán cuando se puedan haber producido víctimas civiles.

25. Como práctica habitual, el Consejo de Seguridad debería hacer todo lo posible por exhortar a las partes en conflicto, y a las fuerzas multinacionales que haya autorizado, a que cumplan las obligaciones que les incumben de conformidad con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. A ese respecto, acoto con satisfacción el llamamiento formulado en la resolución 1776 (2007) del Consejo de Seguridad, en la que se prorrogó el mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán para que se adoptaran todas las medidas posibles a fin de garantizar la protección de la vida de la población civil y el respeto del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. Quisiera instar a los dirigentes de la Fuerza, así como a los de las fuerzas multinacionales en el Iraq, a que proporcionen información concreta sobre las medidas adoptadas para garantizar la protección de los civiles durante las hostilidades en sus informes trimestrales al Consejo solicitados en las resoluciones 1776 (2007) y 1723 (2006), respectivamente.

26. En un plano más conceptual, aumenta la preocupación por el hecho de que, al aplicar el principio de proporcionalidad, los beligerantes adoptan una interpretación excesivamente lata de lo que constituye una ventaja militar concreta y directa y, en consecuencia, lo que cabe considerar como niveles permisibles de víctimas civiles

fortuitas, especialmente en lo que respecta a los ataques aéreos. En lugar de tener en cuenta sólo las ventajas militares considerables y que sean consecuencia casi inmediata de un ataque concreto, como se prevé en el derecho internacional humanitario, hay una tendencia a sopesar las víctimas civiles y unas ventajas militares que apenas son apreciables o que podrían llegar a ser ventajas sólo a más largo plazo o como consecuencia de la campaña militar en su conjunto. Esta tendencia quedó de manifiesto, por ejemplo, en la justificación que hizo el Gobierno de Israel de las víctimas civiles que se produjeron en la campaña militar que dirigió contra Hizbullah en 2006⁵. La Comisión de Investigación sobre el Líbano, establecida con arreglo a la resolución S-2/1 del Consejo de Derechos Humanos, determinó ulteriormente que la campaña constituía un caso importante de uso excesivo, indiscriminado y desproporcionado de la fuerza.

La repercusión de los conflictos armados en las personas de edad y las personas con discapacidad

27. Como ya se ha tratado con más detalle en otros informes temáticos presentados al Consejo, las mujeres y los niños siguen siendo víctimas de violencia y privaciones extremas durante los conflictos. Lo que no recibe tanta atención son los riesgos concretos que plantean los conflictos para las personas de edad y las personas con discapacidad. La movilidad limitada y la menor fortaleza física de las personas de edad les dificultan el acceso a la asistencia. En ocasiones quedan al cuidado de las propiedades o son abandonados en medio del caos mientras sus familiares huyen. Asimismo, las personas con discapacidad corren mayor riesgo de morir o resultar heridas si alguien no las ayuda a ponerse a salvo. Pueden perder las prótesis que les facilitan la movilidad como las sillas de ruedas y generalmente, la destrucción transforma el entorno físico. Las redes de apoyo muchas veces se interrumpen, lo cual aumenta el aislamiento y el abandono. Las personas de edad y las personas con discapacidad se contaron entre los que no pudieron huir de los combates librados en el sur del Líbano en 2006 y quedaron más expuestos a morir o resultar heridos. Aunque las personas con discapacidad lleguen a un asentamiento para desplazados, su movilidad sigue siendo un problema, lo cual limita su acceso a los servicios.

28. En atención a todas esas dificultades, la recién aprobada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad exige a los Estados Partes que adopten todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto. Por consiguiente, aliento a los Estados Miembros a que ratifiquen la Convención e incluyan información sobre tales medidas en los informes que presenten al órgano de supervisión que se cree cuando la Convención entre en vigor. De forma más inmediata, las autoridades nacionales y los agentes humanitarios deben garantizar una atención sistemática a las personas de edad y las personas con discapacidad en sus esfuerzos para proteger y ayudar a los civiles en los conflictos.

La protección de los periodistas

29. Otra cuestión preocupante es el aumento del número de periodistas y auxiliares de medios de comunicación que mueren o son heridos mientras informan desde zonas de conflicto. En 2006, y por cuarto año consecutivo, el Iraq siguió siendo el

⁵ Véase, por ejemplo, "Responding to Hezbollah attacks from Lebanon – issues of proportionality" Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, 25 de julio de 2006.

país más peligroso para los medios de comunicación, con 64 periodistas y auxiliares muertos, en su mayor parte ciudadanos iraquíes⁶. Otros 43 perdieron la vida en el Iraq durante el primer semestre de 2007⁷, además de las víctimas mortales que se produjeron en el Afganistán, la República Democrática del Congo, Haití, el territorio palestino ocupado, Somalia y Sri Lanka. En algunos casos, las muertes se produjeron porque las víctimas se expusieron a riesgos excesivos o quedaron atrapadas en fuego cruzado. En otros, las partes en conflicto las atacaron deliberadamente con el objeto de impedir que informasen, especialmente sobre casos de abusos. La práctica de que los periodistas se adscriban a una parte en conflicto también los coloca muy cerca de objetivos militares y puede dar la impresión de que son combatientes y, en consecuencia, objetivos legítimos.

30. En reconocimiento de la urgencia que revestía la cuestión, el Consejo aprobó la resolución 1738 (2006), en la que exhortó a todas las partes en conflicto a que pusieran fin a los ataques contra periodistas y profesionales de los medios de comunicación y cumplieran todas sus obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional. También instó a los Estados y a todas las demás partes en los conflictos a que impidieran que se cometiesen violaciones del derecho internacional humanitario contra los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación y, sobre todo a que pusieran fin a la impunidad y procesaran a los responsables de esas violaciones. Con el fin de avanzar al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión ha recomendado preparar un análisis exhaustivo de la cuestión con recomendaciones para reforzar la protección. Se trata de una importante medida, por lo que se debería aprovechar la labor de las organizaciones especializadas en el tema.

IV. Principales desafíos para el Consejo

31. Como indiqué anteriormente, hay cuatro desafíos de especial importancia para todos nosotros y respecto de los cuales el Consejo y los Estados Miembros podrían adoptar medidas orientadas a garantizar respuestas más sistemáticas y enérgicas.

A. Asegurar el acceso

32. Asegurar el acceso es en cierto sentido el desafío por excelencia para el Consejo y los Estados Miembros. El acceso es el requisito fundamental para la intervención y la protección en la esfera humanitaria, y para millones de personas vulnerables atrapadas en medio de un conflicto es la única esperanza y medio de sobrevivir.

33. De conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes en un conflicto deben permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de todos los suministros de socorro humanitario destinados a los civiles que los necesitan. En su resolución 46/182 aprobadas en 1991, la Asamblea General exhortó a los Estados cuyas poblaciones necesitasen asistencia humanitaria a que facilitasen la labor de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en la prestación de esa asistencia, para lo cual era indispensable el acceso a las víctimas. El Consejo ha subrayado la necesidad de que todas las partes interesadas, incluidos los agentes no

⁶ Reporteros Sin Fronteras, "Press freedom in 2006", 31 de diciembre de 2006.

⁷ <http://www.newssafety.com/casualties/iraq.htm#2007>, consulta realizada el 14 de agosto de 2007.

estatales y los Estados vecinos, cooperen plenamente con las Naciones Unidas en facilitar un acceso seguro, oportuno y sin trabas a los civiles en los conflictos armados. No obstante, muchas veces el acceso dista de ser seguro, no tiene nada de oportuno y en modo alguno está libre de obstáculos. Como consecuencia de ello, millones de personas se ven privadas del acceso a asistencia imprescindible para subsistir y de la protección mínima derivada de la mera presencia del personal humanitario.

34. En el Iraq, los organismos de las Naciones Unidas tienen muy limitado el acceso a más de 4 millones de civiles vulnerables de las provincias del centro y el sur del país. En Somalia, los agentes humanitarios tienen sumamente restringido el acceso a un 86% de la población de más de 1 millón de personas consideradas vulnerables. Se estima que los organismos no pueden llegar a 566.000 de los 4,1 millones de personas afectadas por el conflicto de Darfur. En el Afganistán, los agentes humanitarios no pueden acceder a gran parte de 53 distritos de cinco provincias del sur, excluidas algunas capitales de provincia. En la República Democrática del Congo, los agentes humanitarios sólo tienen un acceso parcial e intermitente a los 12 millones de personas afectadas por el conflicto. En Myanmar oriental, los agentes humanitarios sólo disponen de un acceso parcial o muy restringido a unos 503.000 desplazados internos. Al margen de las repercusiones de los necesitados, como la falta de alimentos, vivienda o atención sanitaria y el aumento de las tasas de malnutrición y mortalidad, las restricciones de acceso también merman los efectos de la asistencia que se puede prestar, reducen el valor de la protección que supone la presencia humanitaria entre las poblaciones vulnerables y elevan los gastos operacionales.

35. Las restricciones o la denegación de acceso adoptan distintas formas. En primer lugar, hay restricciones impuestas por el entorno operacional, como la destrucción de infraestructura o la persistencia de los enfrentamientos. En segundo lugar, hay restricciones más perniciosas, como los intentos de las partes en conflictos de restringir o bloquear el acceso, poniendo en peligro la vida de millones de personas y prolongando su sufrimiento. En tercer lugar, están las restricciones más perniciosas, que son los ataques deliberados contra el personal humanitario.

36. En lo que respecta al primer tipo de restricción, la falta de caminos y pistas de aterrizaje en zonas remotas de la República Democrática del Congo impide acceder a la población que necesita ayuda, lo cual se ve con frecuencia agravado por los continuos enfrentamientos que no dejan a la población acceder a la asistencia o recibirla. La alteración del orden público en los conflictos abona el terreno para los delitos motivados por los beneficios económicos, lo cual trae consigo el saqueo de los suministros y bienes humanitarios. En Darfur, la alteración de las cadenas de mando como consecuencia de la fragmentación de los grupos armados ha provocado un incremento de esos actos.

37. El acceso también puede verse restringido por procedimientos burocráticos deliberadamente dilatados para la importación de suministros humanitarios, y por restricciones o retrasos en la expedición de los visados y permisos de viaje del personal internacional. En Darfur, aunque la aplicación del comunicado conjunto ha servido para reducir las restricciones burocráticas impuestas a las operaciones humanitarias, las partes beligerantes siguen imponiendo restricciones de otro tipo y dirigiendo ataques contra el personal humanitario sobre el terreno.

38. La denegación arbitraria del acceso es un problema grave y una práctica inaceptable. Al personal humanitario se le impide a veces prestar asistencia a causa de las simpatías políticas de la población afectada. El Gobierno Federal de Transición de Somalia ha negado la prestación de asistencia a sectores de la población de desplazados alegando que ciertos miembros de una familia presuntamente pertenecen a grupos terroristas. Además, las restricciones de la libertad de circulación dificultan enormemente la capacidad de la población necesitada de llegar a los servicios y gozar de cierta seguridad, incluso en el extranjero, o de que el personal humanitario llegue a ella. En el territorio palestino ocupado, las barreras internas y las fuertes restricciones impuestas a la circulación transfronteriza de personas y bienes comprometen el acceso a asistencia vital. El acceso en toda la Ribera Occidental, está restringida por 563 obstáculos físicos y resulta especialmente difícil en las zonas sujetas a pleno control israelí.

39. Una restricción particularmente inquietante es la que se deriva de los ataques deliberados dirigidos contra los trabajadores humanitarios. El derecho internacional humanitario prohíbe ese tipo de ataques, que constituyen crímenes de guerra. Según se indica en un informe, entre 1997 y 2005 casi se duplicó el número de actos graves de violencia dirigidos contra personal humanitario⁸. La mayor parte de las víctimas es personal nacional, lo cual se explica por el hecho de que cuando aumenta la inseguridad, el personal internacional recurre en mayor medida a personal nacional y asociados locales para gestionar los programas de ayuda, con lo cual se desplaza la carga del riesgo. En Darfur, los ataques dirigidos contra personal humanitario aumentaron un 150% entre junio de 2006 y junio de 2007. En lo que va de año, han perdido la vida 8 trabajadores humanitarios, 11 han resultado heridos y más de 60 han sido víctimas de asaltos; 93 vehículos han sido objeto de asaltos o robos en el curso de los cuales se ha secuestrado a más de 102 trabajadores; 60 convoyes de ayuda han sido saqueados; y ha habido 65 incursiones armadas en recintos de ayuda humanitaria. En el Afganistán, hasta agosto de 2007 se habían atacado o saqueado 41 convoyes humanitarios y se habían notificado 29 ataques contra instalaciones humanitarias; y se habían secuestrado a 69 trabajadores humanitarios, de los cuales siete fueron muertos. En total, 41 trabajadores humanitarios murieron durante los siete primeros meses de 2007.

40. A pesar de la gravedad de tales crímenes y sus repercusiones, no se ha hecho lo suficiente para hacer que sus autores rindan cuentas. En Sri Lanka la comisión establecida por el Gobierno para investigar los abusos de derechos humanos ha avanzado muy poco, en particular en lo que respecta al asesinato de 17 trabajadores de *Acción contra el Hambre* a los que se dio muerte en un solo ataque abominable perpetrado en agosto de 2006.

41. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está desarrollando un mecanismo de seguimiento y presentación de informes que facilitará el análisis más a fondo de las causas y las consecuencias de las restricciones al acceso. Este tipo de análisis figurará como anexo de futuros informes sobre la protección de los civiles y formará parte de la información que presenta periódicamente al Consejo el Coordinador del Socorro de Emergencia. Cabe destacar que ofrecerá la oportunidad, y la esperanza, de que el Consejo reaccione de forma concertada ante situaciones especialmente graves, garantizando asistencia imprescindible para subsistir a

⁸ A. Harmer et al., "Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations", el Grupo de Políticas Humanitarias, 23 de septiembre de 2006.

quienes la necesiten y creando para quienes la faciliten un entorno seguro en el que se toleren los ataques contra el personal humanitario. Entre las posibles acciones concertadas están la promoción y negociación con las partes en torno a lo siguiente:

a) La concertación de acuerdos de coordinación de las rutas y los horarios de los convoyes y puentes aéreos humanitarios para evitar que las operaciones humanitarias sufran ataques accidentales;

b) El recurso a la diplomacia de alto nivel para promover la instauración de corredores humanitarios y días de calma;

c) El establecimiento de una moratoria estándar para los visados y los permisos de trabajo del personal humanitario, y los derechos de aduana y las restricciones a la importación de los bienes y el equipo humanitarios. La moratoria podría activarse por recomendación del Coordinador del Socorro de Emergencia cuando surgiera la necesidad de prestar asistencia rápida y vital.

42. También debe examinarse la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas en los casos de denegación grave del acceso humanitario. Por ejemplo, provocar intencionalmente la inanición de la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra se reconoció como crimen de guerra en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Hasta la fecha, esta disminución penal de la denegación del acceso parece haberse pasado por alto, pese a que pone en peligro la vida de cientos de miles de personas. Cabría celebrar mayores esfuerzos para hacer hincapié en el marco normativo que rige el acceso humanitario y las consecuencias de su denegación. Una medida importante a ese respecto sería el examen por la Corte Penal Internacional de tales casos graves.

B. Medidas más enérgicas contra la violencia sexual

43. En ningún otro ámbito es nuestra incapacidad colectiva para garantizar la protección eficaz de los civiles más evidente —y, dada su naturaleza, más vergonzosa— que en la gran cantidad de mujeres y niñas, y también niños y hombres, cuyas vidas quedan arruinadas cada año por la violencia sexual infligida en los conflictos.

44. La violencia sexual, incluida la violación, es un crimen de guerra y, en algunos casos, puede llegar a constituir, por su magnitud, un crimen de lesa humanidad. La violencia sexual se ha utilizado de forma premeditada como instrumento bélico en lugares como Bosnia y Herzegovina, Liberia, Rwanda, Sierra Leona y Somalia, y actualmente se emplea en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Sudán, donde los actos de violencia sexual cometidos por los Janjaweed y los soldados del Gobierno fueron descritos por la Comisión Internacional de Investigación para Darfur como generalizados y sistemáticos. La finalidad de la violencia sexual como instrumento bélico es brutalizar e infundir miedo a la población civil mediante actos deliberadamente crueles, minar su aguante y su resiliencia mediante la humillación y la vergüenza, y destruir el tejido social de comunidades enteras. Las víctimas suelen sufrir terribles secuelas físicas y psicológicas y, lo que es peor, pueden haber contraído enfermedades de transmisión sexual, como el VIH y el SIDA. A veces, sus familias y comunidades las marginan y abandonan.

45. Si bien este tipo de violencia no es exclusiva de la República Democrática del Congo, la penosa situación que se vive en las provincias orientales de Ituri y los Kivu ilustra las devastadoras consecuencias de la violencia sexual en los conflictos. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer señala que sólo en Kivu del Sur, provincia en que se registraron 4.500 casos de violencia sexual en el primer semestre de 2007, los actos de violación y esclavización sexual perpetrados por los grupos armados tenían por objeto la total destrucción física y psicológica de las mujeres, con la consiguiente repercusión en toda la sociedad. Las mujeres fueron víctimas de brutales violaciones en grupo, a menudo en presencia de sus familias y comunidades. Muchos hombres fueron obligados a punta de pistola a violar a sus propias hijas, madres o hermanas. Con frecuencia, las mujeres recibieron disparos o cuchilladas en los órganos genitales después de ser violadas. Las mujeres que sobrevivieron a meses de esclavitud sexual fueron forzadas a comer excrementos y carne de familiares asesinados. En la misma provincia, unidades del ejército congoleño atacaron selectivamente a ciertas comunidades porque sospechaban que habrían ayudado a grupos de milicianos, y cometieron violaciones en grupo y asesinatos. Algunos soldados y policías también cometieron actos de ese tipo por su cuenta, considerándose por encima de la ley. No se trata de actos aislados de violencia ocurridos en momentos de guerra, sino de un intento deliberado de deshumanizar y destruir comunidades enteras.

46. Al parecer, en la provincia de Equateur, la policía y el ejército respondieron a los desórdenes públicos tomando represalias armadas contra los civiles y cometieron actos de tortura y violaciones en masa. Al hospital Panzi de Bukavu, que se especializa en tratar a las víctimas de la violencia sexual, llegan cada año 3.500 mujeres con fístula y otras lesiones genitales graves como consecuencia de la violencia sexual. Estamos hablando de una sola institución, en una provincia de un país en conflicto del tamaño de Europa occidental.

47. Los autores de la violencia sexual suelen salir impunes. Sus crímenes a veces no se denuncian por la vergüenza o el temor que sienten las víctimas, por la falta de asistencia o mecanismos para denunciarlos, por la falta de confianza en los sistemas de denuncia o porque las víctimas no han sobrevivido. Se cree que, por cada violación denunciada, puede haber nada menos que entre 10 y 20 que no se denuncian. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones de conflicto, la impunidad suele imperar porque quienes tienen el deber de reaccionar se abstienen de hacerlo, omisión que priva a las víctimas del derecho a que se haga justicia y contribuye a perpetuar un clima en el que, inexplicablemente, la violencia de esta índole se considera normal.

48. La repulsión de la comunidad internacional hacia la violencia sexual es inequívoca, como se hace patente en la resolución 61/134 de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Seguridad 1325 (2000) y 1674 (2006), entre otras. Sin embargo, también es evidente la necesidad de tomar medidas más enérgicas y rigurosas para acortar distancias entre la retórica de esas resoluciones y la realidad sobre el terreno y tratar los actos de violencia sexual como lo que son: crímenes de guerra y de lesa humanidad despreciables que tienen que ser castigados. Obrar de otro modo, y permanecer de brazos cruzados un año tras otro va en contra de la obligación de castigar esos actos y traiciona el solemne compromiso asumido en la Cumbre Mundial 2005 de proteger a la población civil.

49. En primer lugar, a nivel nacional, y de conformidad con la obligación de buscar y procesar a los presuntos responsables de actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad:

a) Los Estados en cuya jurisdicción se produzcan actos de violencia sexual que constituyan uno de esos delitos, o en los que se hallen los autores o las víctimas de los mismos, deberán investigar, enjuiciar y castigar a los responsables. En el caso de las fuerzas armadas y policiales, la responsabilidad debería recaer también en sus comandantes, si éstos no hubieran tomado medidas para evitar esos actos;

b) Cuando proceda, los Estados deberían:

i) Promulgar nuevas leyes que tipifiquen como delito la violencia sexual;

ii) Revisar las leyes relativas a la violación cuyo alcance sea excesivamente restrictivo;

iii) Resolver los problemas de incompatibilidad entre las normas escritas y las normas consuetudinarias;

iv) Mejorar significativamente el acceso a la justicia de las víctimas, incluido el posible establecimiento de mecanismos judiciales especiales que se ocupen de esos delitos;

v) Reforzar la capacidad nacional y local de investigación y de fiscalía.

50. En segundo lugar, las actividades de prevención y respuesta de los agentes humanitarios deben reforzarse y coordinarse mejor. Además de la labor realizada en el marco de sus respectivos mandatos, 12 entidades de las Naciones Unidas han puesto en marcha la iniciativa “No más violaciones: medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto”, cuya finalidad es intensificar las actividades de programación y promoción, mejorar la coordinación y la rendición de cuentas, y apoyar las medidas adoptadas a nivel nacional para prevenir la violencia sexual y atender eficazmente las necesidades de los supervivientes. Sin embargo, dada la magnitud y la complejidad del problema, sigue siendo necesario el establecimiento dentro de las Naciones Unidas de un “centro institucional” claro y especializado que se encargue de:

a) Coordinar las actividades de los organismos competentes en esa esfera, incluidas la reunión sistemática de información y la evaluación conjunta de las necesidades;

b) Garantizar la prestación de asistencia técnica y apoyo sobre el terreno;

c) Desarrollar un sistema de promoción del asunto en todo el sistema;

d) Servir de depositario de las mejores prácticas de prevención e intervención en materia de violencia sexual.

51. En un contexto afín, la lucha contra los actos de violencia sexual cometidos por el personal humanitario y de mantenimiento de la paz sigue siendo un reto importante para las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y efectivos policiales. En julio de 2007, la Asamblea General aprobó introducir algunas modificaciones en el modelo de memorando de entendimiento para los países que aportan contingentes y efectivos policiales y participan en las misiones de mantenimiento de la paz (véase la resolución 61/291), por el que se asigna a esos

países la responsabilidad de investigar los casos de explotación y abusos sexuales cometidos por miembros de sus contingentes nacionales y les otorga la jurisdicción exclusiva en lo que se refiere a los delitos que puedan cometer. Habiendo reconocido esa responsabilidad, los Estados Miembros deben cumplir plenamente con sus responsabilidades y asegurarse de que la política de las Naciones Unidas de tolerancia cero se aplique de manera uniforme.

C. Medidas más eficaces con respecto a las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad

52. Otro desafío de suma importancia es el planteado por la necesidad de abordar de manera más eficaz las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y los bienes inmuebles, que suelen ser causa o consecuencia de los conflictos y que, por ello, están indisolublemente unidas al establecimiento y la consolidación de una paz duradera y a la prevención de futuros actos de violencia.

53. La mayoría de los conflictos internos de la historia reciente han traído aparejadas controversias subyacentes relacionadas con la vivienda, la tierra o la propiedad. En lugares como Côte d'Ivoire, Darfur, los Kivus de la República Democrática del Congo, Liberia y Timor-Leste, los conflictos se vieron alimentados en diverso grado por controversias relacionadas con la tierra, derivadas de factores como el aumento de la presión demográfica, la escasez de recursos, la transformación de la agricultura, la explotación de los recursos naturales, la inseguridad de la tenencia de tierras y las desigualdades en la distribución de la tierra (en particular, en zonas donde existen divisiones étnicas, religiosas o de otra índole).

54. Las controversias y los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad son también una consecuencia casi inevitable de los conflictos armados, ya que la población abandona sus casas y sus tierras en busca de seguridad o se ve obligada a huir a causa, sobre todo, de la depuración étnica o la violencia sectaria, como ocurre actualmente en el Iraq. Esas situaciones siempre dan lugar a problemas complejos que, de no prevenirse en un primer momento, tienen que solucionarse después para poder mantener la paz en el futuro y evitar nuevos actos de violencia. Entre otros problemas, están los desalojos forzados; las transacciones de bienes realizadas bajo coacción; la destrucción, la apropiación y la ocupación ilícitas de propiedades abandonadas; la confiscación ilegal de tierras; la aplicación discriminatoria de leyes relativas al abandono; y la pérdida o la destrucción deliberada de pruebas documentales de propiedad. Estos problemas se agravan a causa de la aplicación de leyes sobre sucesiones que niegan a las mujeres y los menores el derecho a heredar, poseer o utilizar la tierra y los bienes.

55. Una medida de importancia crítica para resolver esos problemas consiste en reafirmar públicamente y garantizar el derecho de los refugiados y los desplazados internos a regresar libremente y en condiciones de seguridad a sus hogares desde el mismo momento en que son desplazados. Garantizar el derecho de regreso constituye un rechazo absoluto de los beneficios de la depuración étnica y la violencia sectaria y ofrece cierto grado de justicia a las personas que han tenido que abandonar sus hogares y sus tierras, con lo cual se elimina una posible fuente de tensiones y conflictos en el futuro. Después de cuatro años de conflicto y desplazamientos incesantes en Darfur, el logro de un acuerdo común sobre la tenencia de la tierra y las indemnizaciones por las pérdidas materiales se ha revelado

como un factor fundamental de la paz sostenible. En un informe reciente sobre el Sudán Meridional, se indica que el regreso de los retornados al Kordofan meridional exacerbó las tensiones existentes desde hacía tiempo entre los diversos usuarios de las tierras, hasta el punto de que las muertes y los daños físicos como consecuencia de conflictos relacionados con la tierra constituyen el mayor riesgo a que se exponen los retornados y las comunidades locales⁹.

56. El Consejo reconoce desde hace tiempo la importancia de que los refugiados y los desplazados internos puedan regresar a sus hogares libremente y en condiciones de seguridad, como se demuestra en las resoluciones relativas al territorio palestino ocupado, Chipre, la ex Yugoslavia, Croacia, Georgia, Kosovo, Timor-Leste y el Sudán. En algunos casos, como en Bosnia y Herzegovina, el Consejo ha condenado también la apropiación y la destrucción ilícitas de viviendas y bienes. Sin embargo, por las razones indicadas anteriormente, el Consejo debe reconocer de forma más sistemática el derecho de regreso. Es más, tal reconocimiento debe ir acompañado de una mayor atención a su aplicación en la práctica, incluida la necesidad de una respuesta más exhaustiva, sistemática y coherente del sistema de las Naciones Unidas a los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

57. Algunas operaciones de paz de las Naciones Unidas han participado directamente en la solución de estos problemas. La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo administró y gestionó la Dirección y Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda y Propiedades, establecida inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que en octubre de 2007 había tramitado más de 27.000 reclamaciones. La Dependencia de Tierras y Propiedades de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental elaboró propuestas para abordar institucionalmente las cuestiones relativas a la propiedad. Al parecer, las reclamaciones sin resolver pueden haber contribuido a la reciente ola de violencia política en Timor-Leste. En cambio, la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya y la UNAMA no han abordado sistemáticamente las cuestiones relacionadas con la propiedad. Con respecto al ejemplo del Kordofan meridional mencionado anteriormente, en el informe se indica que, pese al peligro que entrañan los conflictos relacionados con la tierra, el problema no ha sido objeto de una atención o un análisis adecuados en el marco de las actividades de reintegración de las Naciones Unidas.

58. El hecho de que las operaciones de paz no siempre participen en esas actividades no significa necesariamente que los asuntos se dejen sin tratar. En el Afganistán, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones no gubernamentales colaboraron en actividades para promover y facilitar la restitución, incluida la prestación de asistencia letrada a los retornados. En Burundi, el Fondo para la Consolidación de la Paz ha proporcionado, a través del ACNUR, apoyo financiero para poner en marcha un mecanismo nacional encargado de tramitar las reclamaciones relativas a la propiedad.

⁹ S. Pantuliano, M. Buchanan-Smith y P. Murphy, "The long road home: opportunities and obstacles to the reintegration of IDPs and refugees returning to Southern Sudan and the three areas", Humanitarian Policy Group, agosto de 2007.

59. Pese a la importancia de tales actividades, no constituyen un enfoque por el que se garantice el tratamiento coherente, sistemático y exhaustivo de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad. Un enfoque de esas características debería incluir:

a) Medidas preventivas y disuasorias, como el despliegue estratégico de efectivos de mantenimiento de la paz para evitar los desalojos y la apropiación ilícita de tierras y bienes; y la identificación y el procesamiento en los tribunales nacionales o en la Corte Penal Internacional de quienes sean penalmente responsables de la apropiación o la destrucción ilícitas de tierras y bienes;

b) Medidas preparatorias, como la delimitación y el registro tempranos de las tierras y los bienes abandonados por los desplazados internos y los refugiados, a fin de facilitar la restitución o, cuando proceda, la indemnización, así como la emisión de documentos de propiedad, en caso de que se hayan extraviado o destruido;

c) Medidas restitutivas, como la inclusión del derecho de regreso y de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad en todos los acuerdos de paz que se concierten en el futuro y en todas las resoluciones pertinentes del Consejo, y la inclusión de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en las futuras misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, de manera que éstas dispongan de la capacidad técnica especializada necesaria para abordar esas cuestiones.

D. Eliminación de las consecuencias humanitarias de las municiones en racimo

60. Un último desafío importante es la necesidad de poner fin a las terribles consecuencias humanitarias de las municiones en racimo, que mutilan y matan a los civiles, sobre todo a los niños, incluso después de que el conflicto haya terminado; impiden a miles de personas regresar a sus hogares; y destruyen los medios de subsistencia de toda una generación al impedir el cultivo de los campos, arruinar las cosechas y malograr las fuentes de ingresos.

61. La comunidad internacional muestra cada vez mayor preocupación por las consecuencias humanitarias de las municiones en racimo, debido en gran medida a los daños físicos, las muertes y la contaminación generalizada de las tierras que causó su utilización en gran escala por las fuerzas israelíes en el Líbano en 2006. Sin embargo, el Líbano es sólo el último de una larga lista de países que han tenido que hacer frente a las graves consecuencias humanitarias y para el desarrollo que acarrearán las municiones en racimo. Estas se han utilizado en al menos 23 países y territorios, incluidos el Afganistán, Camboya, el Chad, Eritrea, Etiopía, el Iraq y Kosovo. También preocupa la proliferación de tales municiones en el futuro si llegan a disponer de ellas y utilizarlas los grupos armados no estatales. Al parecer, en 2006, Hizbullah utilizó en varias ocasiones municiones en racimo para atacar a Israel.

62. Las municiones en racimo están diseñadas para causar desperfectos en un amplio radio de acción y pueden causar la muerte inmediata y daños físicos a civiles, así como daños materiales a bienes de carácter civil en zonas ajenas al objetivo militar. Además, el hecho de que algunas submuniciones no hagan explosión en el momento del impacto constituye un grave peligro, que se cierne sobre la población civil durante años e incluso decenios. Los niños están especialmente

expuestos al peligro que entrañan las submuniciones sin detonar, en parte porque sus formas y colores insólitos despiertan su curiosidad. La mayoría de las víctimas de las municiones en racimo que se registraron en Camboya entre 1998 y 2007 y en Kosovo en 1999¹⁰ fueron niños. En el sur del Líbano, aún hay cientos de miles de submuniciones sin detonar que datan del conflicto de 2006.

63. Las municiones en racimo causan daños a comunidades enteras, no sólo a personas aisladas. La magnitud del problema de los restos explosivos de guerra sin detonar fue un motivo importante de que 200.000 personas no pudieran regresar a sus hogares en el sur del Líbano el año pasado¹¹. También impidió el acceso al 26% de las tierras cultivables¹². Dado que la mitad de la población activa del sur del país depende de la agricultura, la pérdida de cosechas tuvo profundas consecuencias¹³. En la República Democrática Popular Lao, el 25% de la superficie terrestre del país sigue contaminada desde hace más de 30 años como consecuencia de la utilización de municiones en racimo¹⁴. Los agricultores, ya de por sí sometidos a presiones económicas, a veces consideran que no tienen otra alternativa que regresar a sus tierras aunque siga habiendo explosivos en ellas. Sólo en incidentes ocurridos al cavar se han producido más de 1.000 víctimas¹⁰. La presencia de submuniciones sin detonar en grandes extensiones de terreno pone en peligro también la seguridad del personal humanitario y de mantenimiento de la paz.

64. Es necesaria una acción concertada para poner fin a la utilización de municiones en racimo. En noviembre de 2007, la Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados examinará una recomendación sobre cómo hacer frente a las consecuencias humanitarias de las municiones en racimo, incluida la posibilidad de elaborar un nuevo instrumento. En febrero de 2007, Noruega inició un proceso independiente para aprobar, antes de que finalice 2008, un instrumento vinculante que prohíba las municiones en racimo, que causan un daño inaceptable a la población civil. Hasta la fecha, 80 Estados han participado en el denominado proceso de Oslo, de los cuales 20 no son partes en la Convención.

65. Aplaudo y aliento todas las iniciativas encaminadas a mitigar, y en última instancia eliminar, las consecuencias de las municiones en racimo sobre la población civil. Celebro el proceso de Oslo y el iniciado en el marco de la Convención, que son complementarios, se refuerzan mutuamente y merecen el apoyo de los Estados Miembros. En ese sentido:

¹⁰ *Circle of Impact*, Handicap International, 2007.

¹¹ <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61913>.

¹² Declaración formulada por Chris Clark, director del programa de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas en el sur del Líbano, con ocasión de la Reunión de Expertos del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre los retos que plantean las municiones en racimo en el ámbito humanitario, militar, técnico y jurídico, celebrada del 18 al 20 de abril de 2007.

¹³ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2007/1000647/index.html>, 8 de agosto de 2007.

¹⁴ Declaración formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ante el Grupo de Expertos Gubernamentales de los Estados Partes en la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, junio de 2007.

a) Exhorto a todos los Estados Miembros a que aborden las terribles consecuencias de las municiones en racimo en términos humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, mediante la concertación de un tratado por el que:

i) Se prohíba el empleo, el desarrollo, la producción, el almacenamiento y la transferencia de municiones en racimo, que causan un daño inaceptable a la población civil;

ii) Se exija la destrucción de las existencias de esas municiones y se prevean la remoción de las municiones, la divulgación de información sobre el peligro que entrañan y otras actividades de mitigación de los riesgos, la prestación de asistencia a las víctimas, la asistencia y la cooperación entre los Estados, y medidas en materia de cumplimiento y transparencia;

b) Hasta que se apruebe un tratado de esas características, insto a todos los Estados Miembros a que adopten medidas a nivel nacional para poner fin inmediatamente al empleo y la transferencia de todas las municiones en racimo.

V. Conclusiones y medidas

66. Como indiqué al principio del presente informe, la protección de los civiles en los conflictos armados es, y debe seguir siendo, una prioridad absoluta. La presencia continuada de este asunto en el programa del Consejo de Seguridad es una clara indicación de la importancia que se le otorga, como lo fue la aprobación de la resolución 1674 (2006). El siguiente paso lógico e indispensable con miras a aplicar esa resolución y lograr que las medidas adoptadas tengan consecuencias tangibles sobre el terreno será prestar una atención más sistemática en las deliberaciones cotidianas del Consejo a los problemas señalados y las recomendaciones formuladas en el presente informe y en los informes anteriores sobre la protección de los civiles. Para tal fin, recomiendo al Consejo que considere la adopción de las siguientes medidas:

Medida 1

Desarrollo de las hostilidades

a) Incluir sistemáticamente la obligación de respetar estrictamente el derecho internacional humanitario, así como las normas de derechos humanos, en todas las resoluciones por las que se autorizan misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes;

b) Solicitar informes a las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes sobre las medidas adoptadas para garantizar la protección de los civiles durante las hostilidades;

Medida 2

Violencia sexual

c) Solicitar la inclusión sistemática de información exhaustiva sobre la violencia sexual en un anexo específico en todos los informes presentados al Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes;

d) Remitir los casos graves de violación y otras formas de violencia sexual a la Corte Penal Internacional y considerar la imposición de sanciones selectivas a los Estados o los grupos armados no estatales que cometan o apoyen esos crímenes;

e) En las situaciones en que impera la impunidad y los mecanismos judiciales locales están desbordados, como en la República Democrática del Congo, apoyar el establecimiento de mecanismos judiciales especiales que se ocupen de la violencia sexual;

Medida 3

Acceso

f) Asegurar que las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes tengan el mandato de contribuir, cuando se les solicite y en la medida de sus posibilidades, a crear las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria;

g) Hacer que el Coordinador del Socorro de Emergencia señale sistemáticamente a la atención del Consejo toda situación en que existan problemas de acceso graves, incluso mediante la celebración de sesiones informativas semestrales o anexos a los informes del Secretario General sobre la protección de los civiles;

h) Celebrar debates sobre el acceso en situaciones concretas y, cuando proceda, considerar la posibilidad de remitir a la Corte Penal Internacional los casos graves de denegación de acceso, así como los casos en que se hayan producido ataques contra el personal humanitario;

Medida 4

Derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad

i) Incluir sistemáticamente en todas las resoluciones pertinentes referencias al derecho de los desplazados y los refugiados a regresar a sus hogares y lugares de origen y al rechazo de las consecuencias de la depuración étnica y la violencia sectaria;

j) Promover el establecimiento de mecanismos eficaces y adecuados a nivel nacional que se ocupen de las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad;

k) Asignar a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y otras misiones pertinentes el mandato de evitar la apropiación y la confiscación ilícitas de las tierras y los bienes abandonados por los refugiados y los desplazados y de emitir documentos de propiedad cuando éstos se hayan extraviado o destruido;

l) Convocar una reunión con arreglo a la fórmula Arria con los agentes pertinentes, a fin de estudiar más detenidamente el contenido de un enfoque más coherente, sistemático y exhaustivo de todo el sistema de las Naciones Unidas de los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad;

Medida 5
Grupo de trabajo del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles

m) En consonancia con lo dispuesto en la resolución 1674 (2006), establecer un grupo de trabajo especializado, integrado por expertos, con el cometido de facilitar el examen y el análisis sistemático y continuo de las cuestiones relacionadas con la protección y de velar por la aplicación coherente del aide-mémoire para el examen de cuestiones relativas a la protección de los civiles¹⁵ durante las deliberaciones del Consejo sobre los mandatos de las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, los proyectos de resolución y las declaraciones de la Presidencia, así como en las misiones del Consejo.

67. La integración de estas medidas en la labor del Consejo en materia de gestión y solución de los conflictos contribuirá, en mi opinión, a lograr un enfoque más sistemático y eficaz, así como considerables progresos, en torno a la necesidad de garantizar la protección de los civiles. Esos progresos no deben medirse por lo que declaremos, recomendemos o decidamos hacer, sino por las consecuencias de nuestras declaraciones, recomendaciones y decisiones en los lugares y las personas para quienes revisten mayor importancia: los millones de civiles expuestos a los horrores y las humillaciones de los conflictos o cuyas vidas se ven arruinadas como consecuencia de ellos.

¹⁵ S/PRST/2002/6, anexo.