



Consejo de Seguridad

Distr. general
29 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

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

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la solicitud formal en la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 27 de mayo de 2008 (S/PRST/2008/18).

2. El año 2009 marca el décimo aniversario de la consideración por el Consejo de Seguridad de la protección de los civiles en los conflictos armados como cuestión temática. Como sucede en la mayoría de los aniversarios, la ocasión se presta a las celebraciones, pero también a una revisión crítica de los avances logrados. La protección de los civiles ha llegado a ocupar un lugar destacado en el orden del día del Consejo, como queda de manifiesto en los debates abiertos bianuales y los informes periódicos del Secretario General. Lo más importante es que el tema ha surgido cada vez con más frecuencia en las deliberaciones y a las decisiones del Consejo relativas a países concretos. Así, se han formulado propuestas y decisiones específicas encaminadas a mejorar la situación de los innumerables hombres, mujeres, niñas y niños afectados por los horrores y la degradación que conlleva la guerra. De igual manera, los Estados Miembros y la comunidad internacional en general han tomado más conciencia de la necesidad de atender a las cuestiones relativas a la protección.

3. Hace una década, los Miembros del Consejo de Seguridad se plantearon si las situaciones de conflicto armado interno constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacional y, como tal, incumbían al Consejo. En la actualidad, en vista de la experiencia de los conflictos vividos en lugares como el Afganistán, el Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia y el Sudán, las dimensiones regionales y los efectos desestabilizadores de los conflictos internos en la región se han reconocido abiertamente, y el Consejo se muestra cada vez más dispuesto a abordar las necesidades de los civiles en materia de protección en este tipo de situaciones.

4. No obstante, resulta crucial seguir avanzando en la protección de los civiles. Si bien durante los últimos 10 años la paz ha llegado a algunos de los principales conflictos del mundo, otros han seguido recrudeciéndose, y se han desencadenado conflictos nuevos. Lo que los antiguos y los nuevos conflictos tienen en común es la persistencia y el grado en ocasiones estremecedor del sufrimiento humano debido a la incapacidad básica de las partes en conflicto de respetar y hacer respetar



plenamente su obligación de proteger a los civiles. Las medidas prácticas aún van a la zaga de las expresiones de intención y la formulación de normas y criterios internacionales.

5. Esta incapacidad exige un compromiso renovado por parte del Consejo de Seguridad, los Estados Miembros y las Naciones Unidas de proteger a la población civil y promover el respeto de los principios del derecho internacional humanitario, la legislación en materia de derechos humanos y las leyes sobre refugiados que fundamentan este concepto. Desde un punto de vista práctico, hacen falta medidas enérgicas para afrontar los cinco retos básicos señalados en el presente informe: promover el respeto del derecho internacional por las partes en conflicto, en particular, durante el desarrollo de las hostilidades; promover y reforzar el cumplimiento de la legislación por parte de los grupos armados no estatales; intensificar la protección aumentando la eficacia y mejorando la dotación de recursos de las operaciones de paz y otras misiones pertinentes; ampliar el acceso de la asistencia humanitaria y promover la rendición de cuentas cuando se infringe la ley.

II. Una década de protección de los civiles

6. El 12 de febrero de 1999, al final del primer debate sobre protección de la población civil, el Consejo de Seguridad aprobó una declaración de la Presidencia en la que expresaba su honda preocupación por el creciente número de víctimas civiles que se estaban cobrando los conflictos armados y observaba con inquietud que los civiles constituían la gran mayoría de las víctimas en los conflictos armados y eran cada vez con mayor frecuencia el blanco directo de los combatientes y elementos armados (S/PRST/1999/6).

7. En la declaración también se reconocía la importancia que revestía la cuestión para el Consejo de Seguridad. Señalando que los sufrimientos humanos en gran escala eran consecuencia de la inestabilidad y de nuevos conflictos y a veces factores que contribuían a provocarlos, y teniendo presente su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo afirmaba la necesidad de que la comunidad internacional prestara asistencia y protegiera a las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados.

A. Diez años de avances normativos

8. En la citada declaración de la Presidencia de febrero de 1999, el Presidente, en nombre del Consejo de Seguridad, pedía a mi predecesor que presentara un informe en el que figuraran recomendaciones para mejorar la protección de los civiles. Hasta la fecha, el Consejo ha examinado seis informes de este tipo, en los cuales se ha planteado una serie de cuestiones que reflejan el hecho de que la mejora de la protección de los civiles no es meramente una labor humanitaria, sino una tarea que exige atención prioritaria y la adopción de medidas en las esferas del mantenimiento de la paz, los derechos humanos y el estado de derecho, así como en el ámbito político, de la seguridad y del desarrollo. En dichos informes también se ha recalcado que reforzar la protección de personas y comunidades no es un sucedáneo de los procesos políticos encaminados a prevenir un conflicto o ponerle fin y a crear una paz duradera.

9. Los seis informes contienen más de 100 recomendaciones relacionadas con cuestiones como la ratificación de los instrumentos internacionales, la protección de grupos concretos, el acceso de la asistencia humanitaria, la violencia sexual, la impunidad, las armas pequeñas y la función de las misiones de mantenimiento de la paz y las organizaciones regionales. Varias de estas cuestiones se plasmaron en las históricas resoluciones 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006) y 1738 (2006) del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles, y también, aunque de forma poco sistemática, en un número creciente de resoluciones y mandatos de mantenimiento de la paz circunscritos a situaciones concretas.

10. Algunos de estos temas también se han abordado a través de la labor del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad, y los niños y los conflictos armados. En particular, la resolución 1820 (2008) puso de manifiesto el renovado empeño del Consejo de combatir la violencia sexual en los conflictos. La aprobación de la resolución 1612 (2005), el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados y la labor de mi Representante Especial en esta cuestión, así como las iniciativas de los órganos competentes y sus entidades asociadas, junto con los componentes de protección de la infancia de las misiones de mantenimiento de la paz, han contribuido al logro de importantes avances en la mejora de la protección de los niños afectados por conflictos.

11. El Consejo de Seguridad también ha aprobado ocho declaraciones de la Presidencia sobre la protección de civiles. El anexo al más reciente de estos documentos (S/PRST/2009/1), de enero de 2009, contiene la tercera versión del aide-mémoire aprobado por el Consejo sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, que señala las inquietudes primordiales en materia de protección en los conflictos contemporáneos, así como medidas basadas en la experiencia práctica que el Consejo podría adoptar para responder a esas inquietudes.

12. También en enero, el Grupo de Expertos sobre la protección de los civiles del Consejo de Seguridad, cuya creación recomendé en mi último informe (S/2007/643) para fomentar la incorporación generalizada de la protección a las actividades del Consejo, se reunió por primera vez para tratar la situación en Côte d'Ivoire, antes de la renovación del mandato de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el país. Desde entonces, el Grupo se ha reunido en otras dos ocasiones, antes de la renovación del mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) y de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), y ha contribuido a reflejar la preocupación por los temas ligados a la protección en las respectivas resoluciones del Consejo.

13. El Grupo de Expertos ofrece un importante foro a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para informar oficiosamente al Consejo de Seguridad en representación de la comunidad de asistencia humanitaria con miras a asegurar que se señalen y aborden las cuestiones preocupantes en materia de protección en las resoluciones y las medidas del Consejo relativas a situaciones concretas. Desearía instar al Consejo a utilizar frecuentemente los servicios del Grupo de Expertos y a conceder de este modo importancia práctica al aide-mémoire, así como al acervo de experiencia y mejores prácticas acumulado durante los últimos 10 años.

B. Reforzar la protección sobre el terreno

14. Si bien los avances mencionados son un punto de partida fundamental, su valor es relativo si no se plasman en mejoras tangibles de la protección de los civiles sobre el terreno, o si no contribuyen a las iniciativas encaminadas a este fin de los distintos organismos y organizaciones humanitarias y de derechos humanos dentro y fuera de las Naciones Unidas. La inclusión de las actividades ligadas a la protección en el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz, iniciada en 1999 con la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona, figura entre las medidas más destacadas del Consejo de Seguridad para lograr este objetivo. Los requisitos necesarios para una adecuada aplicación de dichos mandatos se tratan de forma más amplia en la sección III del presente informe.

15. También dentro del contexto del mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas importantes para reforzar la protección de determinados grupos. En el primer informe del Secretario General se señalaba a las mujeres y a los niños como colectivos que requieren medidas especiales de protección. Entre estas medidas se mencionaba la de garantizar que las misiones de mantenimiento de la paz, atendieran sus necesidades, lo que, a su vez, contribuyó al despliegue en varias misiones de asesores en materia de género y de protección de la infancia, con el consiguiente refuerzo de la labor de los organismos humanitarios competentes en sus respectivos campos. Cabe destacar especialmente la petición del Consejo, incluida en su resolución 1794 (2007), de que la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) aplicara en toda la misión una estrategia global para responder a la violencia sexual. En marzo de 2009, los agentes de las Naciones Unidas y sus asociados internacionales ultimaron una estrategia integral de lucha contra la violencia sexual. Dicha estrategia es de vital importancia y cuenta con el apoyo de todas las partes implicadas. Deberían elaborarse estrategias similares en otros contextos en los que la violencia sexual constituya un problema generalizado.

16. Además de en el caso de las mujeres y de los niños, el Consejo de Seguridad ha tratado de reforzar la protección de los refugiados y los desplazados internos encomendando a las misiones de mantenimiento de la paz que proteja los campamentos e instalaciones correspondientes frente a ataques armados y mantenga su carácter civil y humanitario apoyando el desarme y la separación de los combatientes. A este respecto, merece especial mención el respaldo del Consejo al Destacamento Integrado de Seguridad para proteger los campamentos en el Chad (resolución 1778 (2007)), tras recibir formación de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT). Desde octubre de 2008 se han realizado patrullas diurnas y nocturnas, y en abril de 2009, se había arrestado a 81 sospechosos de haber cometido delitos graves.

17. El Consejo de Seguridad también ha favorecido soluciones duraderas para los refugiados y las personas desplazadas, caracterizadas por la seguridad, el carácter voluntario y la dignidad. Se ha encomendado a las misiones de mantenimiento de la paz que apoyen el retorno de los refugiados y las personas desplazadas, especialmente, a través de la creación de entornos seguros y del restablecimiento del estado de derecho. En Kosovo y Timor-Leste, este tipo de iniciativas contribuyó a la implantación de mecanismos para abordar problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad. Como se indicaba en mi último informe, resolver esos problemas resulta decisivo para garantizar el retorno en condiciones seguras, ya que

a menudo son la raíz del conflicto o su resultado, y se encuentran indisolublemente ligados al logro de la paz y a la prevención de la violencia en el futuro. El Consejo y la comunidad internacional en sentido amplio deben redoblar sus esfuerzos para tratar las cuestiones ligadas a la vivienda, la tierra y la propiedad de forma sistemática en los acuerdos de paz y en los programas operacionales, así como estableciendo mecanismos de restitución adecuados. Insto al Consejo a revisar las recomendaciones correspondientes incluidas en mi último informe.

18. Asimismo, el Consejo de Seguridad debería hacer mayor hincapié en la prevención de desplazamientos en situaciones de conflicto. De acuerdo con las cifras más recientes, en la actualidad existen 26 millones de personas desplazadas en el interior de sus países como resultado de conflictos, además de unos 11 millones de refugiados que han cruzado las fronteras en busca de seguridad. En su resolución 1674 (2006), el Consejo recuerda la prohibición del desplazamiento forzado en situaciones que violen las obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario. Es necesario redoblar los esfuerzos para imponer esta prohibición y prevenir las condiciones que dan lugar a los desplazamientos y al sufrimiento y las situaciones degradantes que traen aparejados. A este objeto, una acción preventiva rápida por parte de las misiones de mantenimiento de la paz en áreas en las que los desplazamientos son inminentes podría contribuir de forma notable a prevenir el deterioro de las condiciones para que la población no se vea obligada a huir.

19. El Consejo de Seguridad también exhortó a las partes en conflictos a poner fin a los ataques contra periodistas. Según el Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa, 29 periodistas murieron mientras cubrían conflictos durante el año 2008. Desearía reiterar la necesidad, expresada en la resolución 1738 (2006), de que los Estados y otras partes involucradas en conflictos impidan tales ataques y enjuicien a los responsables.

20. Las nuevas iniciativas para mejorar la protección sobre el terreno quedan patentes en la aplicación de medidas selectivas por parte del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, en sus resoluciones 1572 (2004) y 1591 (2005), sobre Côte d'Ivoire y el Sudán respectivamente, exhortaba a los Estados Miembros a imponer prohibiciones de viaje y congelar los activos de las personas responsables de violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario. Aunque se ha incluido en las listas a varias personas por estas razones, la aplicación de las medidas en su contra ha sido limitada. Se trata de una situación lamentable, dada la importancia de las medidas selectivas como respuesta a las infracciones y como posible elemento disuasorio. Los Estados Miembros deben adoptar de forma urgente las medidas necesarias para aplicar plenamente las resoluciones pertinentes.

21. El Consejo de Seguridad también ha impuesto embargos de armas en relación con varios conflictos para limitar la disponibilidad de armamento y el sufrimiento derivado de su uso, aunque con resultados desiguales. En su resolución 1612 (2005), el Consejo exhortaba a los Estados Miembros a controlar el comercio ilícito de armas pequeñas destinado a partes que contravinieran el derecho internacional en materia de protección de la infancia. Si bien éste es un paso importante para reforzar la protección de los niños, es necesario adoptar un enfoque más amplio, que incluya medidas similares contra las partes que infrinjan el derecho internacional en materia de protección de los civiles en general.

22. Además de los controles del comercio ilícito de armas pequeñas, desearía llamar la atención sobre las constantes iniciativas para acordar criterios

internacionales sobre la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, cuya ausencia contribuye considerablemente a los conflictos y merma la seguridad y protección de los civiles. En particular, insto a los Estados Miembros a participar en el grupo de trabajo de composición abierta sobre un tratado relativo al comercio de armas, para garantizar que el respeto del derecho humanitario internacional y la legislación en materia de derechos humanos figure entre los criterios para sopesar las decisiones relativas a la transferencia de armas.

C. La persistente necesidad de reforzar aún más la protección de los civiles

23. A pesar de la innegable importancia de todos los informes, resoluciones y medidas de la última década, la situación a la que se enfrenta la población civil en los conflictos actuales guarda un desalentador parecido con la que prevalecía en 1999. Los civiles siguen constituyendo la vasta mayoría de las bajas, y continúan siendo el blanco y el objeto de atentados indiscriminados, así como de otras infracciones cometidas por las partes involucradas en los conflictos. Al cabo de 10 años, persiste la necesidad de que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros refuercen aún más la protección de los civiles. Además, según han demostrado los trágicos acontecimientos ocurridos en Sri Lanka, los conflictos pueden tener efectos devastadores para la población civil y merecer la atención del Consejo, incluso aunque no todos sus miembros consideren que afectan a la paz y la seguridad internacionales.

24. La necesidad de reforzar la protección radica además, en parte, en la naturaleza cambiante de los conflictos durante el último decenio. La proliferación y la fragmentación de grupos armados no estatales han contribuido a que los conflictos sean cada vez más asimétricos en lugares como el Afganistán, el Iraq, el Pakistán y Somalia. Esta circunstancia ha tenido un efecto profundamente negativo para la población civil, pues los grupos armados han intentado compensar su inferioridad militar recurriendo a estrategias que contravenían flagrantemente el derecho internacional, como atacar contra los civiles o servirse de ellos para proteger objetivos militares. El riesgo para la población civil se intensifica cuando las partes con superioridad militar, al combatir a un enemigo difícil, cuando no imposible, de identificar, responden con métodos y medios bélicos que a veces contravienen los principios de distinción y proporcionalidad, de lo cual, una vez más, los civiles soportan los peores efectos.

25. En una serie de conflictos, hemos observado que se recurre cada vez más a empresas militares y de seguridad privadas, con consecuencias a veces fatales para los civiles. A ese respecto, acojo con satisfacción el entendimiento alcanzado por 17 Estados en septiembre de 2008, plasmado en el Documento de Montreux (S/2008/636, anexo). Se trata de una iniciativa del Gobierno de Suiza y del Comité Internacional de la Cruz Roja que aclara aspectos del derecho internacional relativos a empresas de este tipo que operan en conflictos, y puede servir de base a la regulación nacional.

III. Los cinco retos básicos

26. En definitiva, la persistente necesidad de reforzar la protección de los civiles deriva de la incapacidad básica e igualmente persistente de las partes involucradas en conflictos de cumplir su obligación jurídica de proteger a los civiles. Esta incapacidad exige un compromiso renovado así como acciones enérgicas para superar los cinco retos básicos que se enumeran a continuación: promover el cumplimiento del derecho internacional; promover el cumplimiento entre los grupos armados no estatales; intensificar la protección aumentando la eficacia y mejorando la dotación de recursos de las operaciones de paz y otras misiones pertinentes; ampliar el acceso de la asistencia humanitaria y promover la rendición de cuentas cuando se producen violaciones.

A. Promover el cumplimiento

27. Una característica que define a la mayoría, si no a la totalidad de los conflictos contemporáneos, es la incapacidad de las partes de respetar y hacer respetar su obligación jurídica de proteger a los civiles y preservarlos de los efectos de las hostilidades. Todas las violaciones suscitan preocupación, y están en marcha iniciativas, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, para prevenir problemas como la violencia sexual y el reclutamiento forzado, y darles una respuesta más eficaz. Sin embargo, el presente informe se centra en la mejora del cumplimiento del derecho internacional humanitario durante el desarrollo de hostilidades. La incapacidad de las partes involucradas en los conflictos a este respecto no sólo entraña cientos de civiles muertos y heridos en conflictos cada semana, sino el desplazamiento de miles de personas obligadas a huir de los ataques y de la destrucción de sus hogares, sus comunidades y sus medios de vida hacia una existencia marcada por el riesgo agudizado de nuevas violaciones, junto con todo el sufrimiento y la angustia psicológica que ello conlleva.

28. Se debe prestar una atención constante a preservar a la población civil de los efectos de las hostilidades. Este objetivo exige, entre otros requisitos, que las partes en conflicto respeten estrictamente el derecho internacional humanitario y, en particular, los principios de distinción y proporcionalidad, junto con el requisito de adoptar todas las precauciones posibles en el ataque y la defensa. La violación de estas reglas por una parte en el conflicto en ningún caso justifica que las contravengan el resto de las partes implicadas.

29. En el caso de quienes lanzan un ataque, esta obligación incluye adoptar todas las medidas posibles para verificar que los objetivos de dicho ataque no son civiles, ni bienes de carácter civil, así como abstenerse de todo ataque indiscriminado, incluidos aquéllos de los que quepa esperar que ocasionen un número excesivo de bajas civiles accidentales en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista como resultado del ataque en cuestión. En el caso de quienes se encargan de la defensa, implica retirar a los civiles y los bienes de carácter civil de las inmediaciones de los objetivos militares, y no situar objetivos militares en áreas densamente pobladas o cerca de éstas. Entraña también que en ningún caso se utilice la presencia de civiles, ni se ordene su traslado, para excluir áreas de las operaciones enemigas o proteger objetivos militares de un ataque.

30. Causa inquietud que violar estas normas sea casi un hecho cotidiano. Por ejemplo, según informes, el recrudecimiento de la lucha en la región de Vanni (Sri Lanka) se ha caracterizado por el uso repetido de armamento pesado por las fuerzas armadas de Sri Lanka en ataques contra áreas con gran densidad de civiles, incluidas las llamadas “zonas desmilitarizadas”, y se han denunciado numerosos ataques dirigidos contra instalaciones médicas. Esta situación, junto con la negativa de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil a permitir que la población civil bajo su control se pusiera a salvo, en un intento por lograr que no se atacaran determinadas zonas y así obtener una ventaja militar y propagandística, ha tenido consecuencias catastróficas para los civiles. Miles de personas han resultado muertas y heridas, y el acceso extremadamente limitado a la asistencia médica y de otro tipo ha hecho aún más trágica su situación.

31. La ofensiva israelí en Gaza a principios de este año ocasionó un elevado número de bajas, en particular entre los niños, así como una gran destrucción y enormes daños en viviendas, colegios (incluidos los gestionados por las Naciones Unidas) e infraestructura civil, lo que suscita profundas preocupaciones en cuanto al respeto del derecho internacional humanitario por parte de Israel. También se plantearon inquietudes en cuanto a si se utilizó a la población civil para que no se atacaran determinadas zonas, dado que los militantes de Hamas usaron presuntamente edificios residenciales como bases para lanzar ataques contra las fuerzas israelíes. Los informes también parecen indicar que los propios militantes de Hamas pueden haber usado escuelas y hospitales como escudo para protegerse a sí mismos y a su armamento de los ataques.

32. En el Afganistán, según la UNAMA, más de 1.100 civiles resultaron muertos durante los ataques de 2008 a cargo de elementos contrarios al Gobierno, que consistieron en atentados suicidas y ataques contra instalaciones escolares, personal docente y alumnos, en particular, mujeres. Además, según los informes, más de 800 civiles murieron o fueron heridos en bombardeos aéreos, operaciones de rastreo e incidentes relacionados con la fuerza de protección en los que participaron fuerzas armadas nacionales e internacionales. Los bombardeos aéreos por sí solos ocasionaron más de 550 bajas civiles. Acojo con satisfacción las iniciativas emprendidas por la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y otras fuerzas internacionales encaminadas a reducir al máximo el riesgo de bajas civiles. No obstante, desearía recalcar la necesidad de adoptar medidas enérgicas continuadas a este efecto, como la de revisar constantemente las tácticas y los procedimientos, y realizar evaluaciones de las acciones. También desearía instar a que se investiguen rápidamente los ataques aéreos y otros incidentes que hubieran ocasionado muertos y heridos civiles o daños a bienes de carácter civil, y a que se suministre información adecuada y oportuna sobre el resultado de dichas investigaciones y las indemnizaciones pagadas a los afectados.

33. Quisiera recordar a todas las partes involucradas en conflictos sus obligaciones de respetar escrupulosamente las normas pertinentes y garantizar el respeto de dichas normas. También los instaría a considerar medidas prácticas que se pudieran adoptar para preservar a los civiles del efecto de las hostilidades, proceso que, en ciertas ocasiones, podría enriquecerse con un debate más amplio en el que participaran la población local y sus dirigentes, las autoridades civiles, la sociedad civil o los agentes humanitarios.

34. Por ejemplo, en la medida de lo posible, en el Afganistán se debe recurrir más a las alternativas a los ataques aéreos como método de guerra. Para reducir al mínimo las bajas civiles como resultado de ataques que tienen por objetivo las fuerzas nacionales e internacionales, las instalaciones militares no se deben emplazar en áreas civiles, y se debe evitar siempre que sea posible el tránsito de vehículos militares a través de estas zonas. A este respecto, desearía instar a que se establezcan directrices rigurosas relativas a la escalada del uso de la fuerza armada en el contexto de los incidentes relacionados con la fuerza de protección.

35. La elección del armamento resulta clave a la hora de reducir al mínimo y mitigar las repercusiones de las hostilidades sobre los civiles. En mi último informe se hacía hincapié en que se abordaran las consecuencias en el ámbito humanitario de las municiones en racimo. Desde entonces hemos observado un avance, tan necesario como encomiable, que se plasmó en la adopción el pasado año de la Convención sobre Municiones en Racimo. También es patente un progreso considerable en la reducción del número de víctimas de minas antipersonal, tras la entrada en vigor en 1999 de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Insto enérgicamente a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a ratificar ambas convenciones sin demora.

36. Si bien cabe celebrar estos progresos en relación con las municiones en racimo y las minas antipersonal, cada vez me inspiran mayor preocupación las consecuencias en el ámbito humanitario de las armas explosivas, en particular cuando se utilizan en áreas densamente pobladas. Como demuestran las hostilidades de este año en Sri Lanka y la campaña de Israel en Gaza, el uso en entornos densamente poblados de armas explosivas, cuyos efectos se propagan en un amplio radio, conlleva inevitablemente consecuencias indiscriminadas y un grave impacto en el ámbito humanitario; en primer lugar, por el riesgo para los civiles atrapados en el radio de la onda expansiva, o los muertos y heridos ocasionados por los daños y el derrumbamiento de edificios; en segundo lugar, por los daños a infraestructuras vitales para el bienestar de la población civil, como los sistemas de distribución de agua y de saneamiento. Exhorto a los Estados Miembros a examinar con mayor detenimiento el asunto, en consulta con agentes de las Naciones Unidas y de otros ámbitos. También desearía hacer un llamamiento a los Estados que aún no lo hayan hecho a ratificar el Protocolo V de la Convención sobre ciertas armas convencionales con miras a abordar de forma puntual y eficaz los graves problemas de índole humanitaria que ocasionan los restos explosivos de guerra.

37. El Consejo de Seguridad también desempeña un papel decisivo a la hora de fomentar el cumplimiento sistemático de la ley. En particular, el Consejo debería:

a) Utilizar todas las oportunidades disponibles de condenar las violaciones, sin excepción, y de recordar a las partes sus obligaciones, así como exigirles su cumplimiento;

b) Amenazar de forma pública y aplicar, si fuera necesario, medidas selectivas contra los dirigentes de las partes que desafíen de forma sistemática las exigencias del Consejo de Seguridad e infrinjan de forma habitual sus obligaciones de respetar a los civiles;

c) Solicitar de forma sistemática informes sobre las violaciones y estudiar la posibilidad de enviar comisiones investigadoras para examinar las situaciones que

planteen preocupaciones relacionadas con violaciones graves del derecho internacional humanitario y la legislación internacional en materia de derechos humanos, con miras a, entre otras cosas, identificar y enjuiciar a los responsables en el ámbito nacional, o bien a remitir el caso a la Corte Penal Internacional.

B. Promover el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales

38. Junto con el aumento del número de conflictos armados no internacionales, que enfrentan a Estados con grupos armados no estatales, o a dos o más de dichos grupos entre sí, una característica común de los conflictos contemporáneos es la proliferación y fragmentación de dichos grupos, que engloban una amplia gama de identidades, motivaciones y diversos grados de voluntad de observar el derecho internacional humanitario y las normas internacionales en materia de derechos humanos.

39. Los grupos armados están obligados por el derecho internacional humanitario y deben abstenerse de cualquier acto que obstaculice el disfrute de los derechos humanos. Para algunos grupos, los ataques y otros actos violatorios contra civiles constituyen estrategias deliberadas, que pretenden maximizar el número de víctimas y desestabilizar las sociedades. Otros pueden ser menos propensos a atacar a civiles de manera deliberada, pero sus acciones igual tienen un impacto negativo en su seguridad. Tenemos que desarrollar urgentemente un enfoque para promover el cumplimiento de la ley por parte de todos estos grupos, mediante medidas que van desde la implicación hasta la imposición.

40. Como se establece en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II, la aplicación del derecho humanitario internacional no afecta la condición jurídica de las partes de un conflicto que no son Estados. Para evitar que los civiles sufran los efectos de las hostilidades, lograr acceso a quienes necesitan ayuda y asegurar que los trabajadores de asistencia humanitaria pueden trabajar con seguridad, los agentes humanitarios deben mantener un diálogo coherente y sostenido con todas las partes de un conflicto, tanto estatales como no estatales. Además, aunque la cooperación con grupos armados no estatales no siempre mejorará la protección, la ausencia de una colaboración sistemática traerá aparejadas, casi con total seguridad, más, y no menos, víctimas civiles en los conflictos actuales.

41. La amplia experiencia acumulada por el CICR en el trabajo con grupos armados, así como por agentes de las Naciones Unidas y de diversas organizaciones no gubernamentales ha demostrado los posibles beneficios que el diálogo puede reportar en cuanto a la protección. La implicación puede consistir en informar y capacitar en materia de derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos. Debe hacerse hincapié en los incentivos para que los grupos armados cumplan la ley, como el de una mayor probabilidad de respeto recíproco de la ley por la parte contraria.

42. Teniendo en cuenta que los grupos armados tienen obligaciones legales, la implicación debe basarse en la concertación de códigos de conducta, declaraciones unilaterales y acuerdos especiales, según lo previsto en el derecho internacional humanitario, a través de los cuales los grupos se comprometen expresamente a cumplir sus obligaciones o adoptan compromisos que van más allá de lo que la ley exige. Dichos instrumentos se han utilizado en diversos contextos, como en Colombia, Filipinas, Liberia, Nepal, Sierra Leona, Sri Lanka, el Sudán y la

ex Yugoslavia. Su concertación puede enviar una clara señal a los miembros de los grupos y hacer que se dispongan medidas disciplinarias internas adecuadas. También proporcionan una base importante para intervenciones de seguimiento. Sin embargo, resulta crucial que esos instrumentos y los compromisos y principios contenidos en ellos se incorporen en instrucciones y se comuniquen a los miembros del grupo.

43. Entre otras iniciativas cabe mencionar las de mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños por fuerzas o grupos armados. Otro ejemplo concreto que resultó eficaz es la Escritura de compromiso con el llamamiento de Ginebra, que pretende acabar con la utilización de minas antipersonal por parte de los grupos armados. Hasta la fecha, 38 grupos han firmado la Escritura y, en su mayor parte, se han abstenido de utilizar minas antipersonal, han cooperado en actividades relativas a las minas en áreas bajo su control y han destruido las existencias de minas antipersonal.

44. Los propios Estados Miembros pueden fomentar el cumplimiento por parte de los grupos armados. Los miembros de esos grupos armados tienen pocos incentivos jurídicos para cumplir el derecho internacional humanitario si es probable que sean objeto de acciones penales nacionales por su mera participación en un conflicto armado no internacional, independientemente de que respeten la ley o no. Conceder la amnistía a quien se ha limitado a participar en las hostilidades, pero no en relación con crímenes de guerra ni violaciones graves de las normas de derechos humanos que puedan haberse cometido, según lo previsto en el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, puede proporcionar en algunas circunstancias el incentivo necesario.

45. Como mínimo, resulta crucial que los Estados Miembros apoyen, o al menos no obstaculicen los esfuerzos de organizaciones humanitarias para implicar a los grupos armados a fin de mejorar la protección de los civiles, incluso en el caso de aquellos grupos proscritos por la legislación nacional. La implicación mediante la capacitación o la concertación de acuerdos especiales puede ayudar a entablar un diálogo sobre preocupaciones más específicas, como el acceso de la asistencia humanitaria, la protección del personal que la presta y la violencia sexual. Particularmente importante para el Consejo de Seguridad es el hecho de que dicho diálogo puede contribuir también en algunos casos a fomentar la confianza entre las partes, lo que puede llevar, con el tiempo, a la cesación de hostilidades y al restablecimiento de la paz y la seguridad.

46. Aunque habrá ocasiones en que la implicación resulte inútil, no debería descartarse prematuramente: los grupos armados no son monolíticos. Tienen puntos de entrada, como la población local, y miembros que quizás estén más predispuestos a implicarse. Sin embargo, cuando las gestiones fracasan, deben examinarse las alternativas, como aplicar las medidas señaladas en el párrafo 37 *supra*, es decir, condenar sistemáticamente las violaciones cometidas por los grupos armados y exigir cumplimiento, aplicando a la vez medidas selectivas.

47. Como primer paso hacia el desarrollo de un enfoque integrado con relación a los grupos armados, puede ser útil convocar una reunión conforme a la fórmula Arria, para examinar la experiencia de las Naciones Unidas y de los agentes no gubernamentales en el trabajo con grupos armados y para determinar las medidas adicionales que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros podrían adoptar para promover el cumplimiento.

C. Protección de los civiles y del personal de mantenimiento de la paz y de otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas

48. Incluir las actividades de protección en los mandatos de misiones de mantenimiento de la paz y de otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas ha sido una medida importante entre las que ha adoptado el Consejo de Seguridad para mejorar la protección sobre el terreno. Entre las funciones de protección asignadas a las misiones cabe mencionar garantizar la protección física, en particular de aquellos que están bajo una amenaza inminente de peligro físico, ayudar a crear condiciones propicias para el regreso voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad de los refugiados y los desplazados internos, garantizar la protección del personal de asistencia humanitaria y facilitar la prestación de asistencia, garantizar la protección de los niños y hacer frente a la violencia sexual.

49. Por lo general, la mera presencia de una operación de mantenimiento de la paz ayudará a apagar cualquier conflicto residual y a disuadir de una escalada de la violencia, incluida la violencia contra los civiles. Esta función de ayudar a las autoridades a proporcionar un entorno seguro es quizás la mayor contribución que estas misiones pueden hacer a la protección. En los últimos años, en Sierra Leona, Liberia, Burundi y otros lugares, las operaciones de mantenimiento de la paz han contribuido de forma duradera a afianzar la seguridad de las poblaciones civiles. Sin embargo, es necesario hacer mucho más para responder a situaciones en las que el conflicto rebrota o amenaza con rebrotar y para comprender todo el abanico de opciones del que disponen las misiones, así como las capacidades necesarias para cumplir mejor los mandatos de protección de civiles.

50. Un estudio independiente, encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que deberá concluir en el verano de 2009, proporcionará un análisis detallado del cumplimiento de dichos mandatos y recomendaciones para mejorar su impacto. Las conclusiones del estudio se presentarán al Consejo de Seguridad a su debido tiempo. Mientras tanto, es necesario subrayar una serie de cuestiones.

51. En su resolución 1674 (2006) el Consejo de Seguridad estipula su intención de garantizar que los mandatos incluyen directrices claras sobre lo que las misiones pueden y deben hacer para proteger a los civiles. Esas instrucciones claras por parte del Consejo serían bienvenidas e, idealmente, se basarían en una evaluación realista de lo que es posible formulada sobre la base de consultas con la Secretaría, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y otras partes interesadas. Actualmente, sigue habiendo una desconexión entre mandatos, intenciones, expectativas, interpretaciones y capacidad real de ejecución.

52. Esto significa que el mandato de “protección de los civiles” de las misiones de mantenimiento de la paz sigue estando en gran medida sin definir en calidad tanto de tarea militar como de tarea de la misión en su conjunto. Cada misión interpreta su mandato de protección lo mejor que puede en su contexto específico. Algunas misiones, como la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) y la MONUC, han elaborado para tal fin directrices para la fuerza o para toda la misión. Por supuesto, los jefes de misiones y los comandantes de fuerzas deben tener margen de maniobra para interpretar el mandato a la luz de sus circunstancias específicas. Sin embargo, esta interpretación debe hacerse en un marco normativo más amplio que abarque directrices claras sobre posibles líneas de

conducta, incluso en situaciones en las que las fuerzas armadas del propio Estado receptor están perpetrando violaciones de los derechos humanos contra civiles, así como tareas indicativas y las capacidades necesarias para su ejecución.

53. La protección de los civiles no es sólo una tarea militar. Todos los componentes de una misión, incluidas la policía y los componentes de asuntos humanitarios, derechos humanos, protección de la infancia, actividades relacionadas con las minas, género, asuntos políticos y civiles, información pública, estado de derecho y reforma del sector de la seguridad, deben contribuir a cumplir el mandato de protección de la misión. Para tal fin, más misiones están empezando a adoptar estrategias de protección y planes de acción inclusivos específicos para la misión, en consulta con Representantes Especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, equipos humanitarios en el país, el gobierno receptor y las comunidades. Este es un cambio positivo y se debería alentar a todas las misiones a que desarrollasen esas estrategias inclusivas, estableciendo prioridades, acciones y funciones y responsabilidades claras.

54. La resolución 1674 (2006) también expresa la intención del Consejo de Seguridad de asegurarse de que se dé prioridad a la protección de los civiles en las decisiones sobre el uso de “la capacidad y los recursos disponibles” en la ejecución de los mandatos de las misiones. Aunque la formulación de las estrategias antes mencionadas ayudará a la hora de priorizar y de asignar recursos, también incide sobre otra cuestión importante: asegurarse de que “la capacidad y los recursos disponibles” son los adecuados para la tarea y de que están disponibles a tiempo. Esto es especialmente importante en situaciones volátiles en las que misiones de mantenimiento de la paz deben actuar con sólidas normas para entablar combate.

55. A la hora de elaborar los mandatos, las estrategias y los planes de acción en materia de protección, es esencial que todos los agentes tengan presentes las limitaciones a las que se enfrentan las operaciones de mantenimiento de la paz a la hora de obtener los recursos, capacidades y medios adecuados para ejecutar las tareas encomendadas. Las expectativas políticas y populares sobre lo que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden lograr deben examinarse a la luz de los recursos de los que se dispone para la misión y del contexto político, geográfico y operativo.

56. En Darfur, por ejemplo, a pesar de la intolerable situación a la que se enfrenta la población civil (agravada aún más por las recientes expulsiones y por la subsiguiente reducción de la presencia de varias de las grandes organizaciones no gubernamentales), al 31 de marzo de 2009, la dotación total de personal militar de la UNAMID era 13.134 efectivos, es decir, el 67% de la fuerza prevista en el mandato. Gran parte de este personal son los ingenieros y el personal logístico necesarios para establecer y dar apoyo a la Misión, y no tropas de infantería u otras unidades móviles. La dotación de personal de policía era de 2.478 agentes, es decir, el 38% de la fuerza prevista en el mandato. Por lo tanto, la UNAMID sigue teniendo una capacidad muy limitada de llevar a cabo operaciones relacionadas con la protección.

57. Ahora bien, no se trata simplemente de contar sobre el terreno con el número suficiente de personal adecuado y apto. Contar con el equipamiento adecuado (por ejemplo, capacidad de movilidad aérea y equipo de visión nocturna), la capacitación necesaria para todo el personal de la misión sobre cómo proporcionar una protección más eficaz y la capacidad táctica de utilizar al personal sobre el terreno son todas cuestiones cruciales.

D. Acceso de la asistencia humanitaria

58. El acceso es el requisito fundamental para la acción humanitaria (véase el anexo). De conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes en un conflicto deben proteger a las personas que están bajo su control y satisfacer sus necesidades. En situaciones en las que no quieran o no puedan hacerlo, los agentes humanitarios tienen una importante función subsidiaria que desempeñar. En esas circunstancias, las partes deben aceptar que se realicen operaciones de socorro de carácter humanitario e imparcial sin ninguna distinción de carácter desfavorable, y deben permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de los cargamentos, los materiales y el personal de socorro. En su resolución 46/182, 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 es indispensable el acceso a las víctimas”. El Consejo de Seguridad también ha subrayado la necesidad de que todas las partes interesadas, incluidos los agentes no 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.

59. En respuesta a las peticiones por parte de miembros del Consejo de Seguridad de un mejor análisis, seguimiento y respuesta de las restricciones al acceso, se ha añadido un anexo al presente informe. Tal y como se detalla en el anexo, en muchos lugares el acceso es cada vez más inseguro, sufre retrasos frecuentes, y a menudo se imposibilita, lo que priva a millones de personas vulnerables de una asistencia humanitaria que podría salvarles la vida. Las limitaciones al acceso deberían reportar consecuencias para aquéllos que las imponen, no tan sólo para los que las padecen. El Consejo de Seguridad tiene un importante papel que desempeñar para promover un entorno propicio al acceso de la asistencia humanitaria a las personas necesitadas. Más concretamente, las principales conclusiones del análisis parecen indicar que el Consejo debería:

a) Condenar sistemáticamente los impedimentos del acceso de la asistencia humanitaria que violan el derecho internacional humanitario y pedir que se eliminen de inmediato;

b) Pedir a las partes en conflicto y los terceros Estados que cumplan estrictamente sus obligaciones de permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de los envíos, el equipo y el personal de socorro, y alentar a los Estados a que fomenten el respeto de los principios humanitarios;

c) Pedir a las partes en conflicto que permitan el paso seguro de los civiles que intentan huir de las zonas de combate;

d) Exhorta a las partes en conflicto a que acuerden la suspensión temporal de las hostilidades y declaren días de tranquilidad con el fin de permitir a los agentes humanitarios realizar actividades de socorro;

e) Exhorta a las partes en conflicto a que cooperen con las organizaciones humanitarias para establecer arreglos de solución de conflictos con el fin de facilitar la prestación de asistencia durante las hostilidades;

f) Exhortar a las partes pertinentes a que concluyan y apliquen acuerdos para acelerar el despliegue del personal y los bienes humanitarios. Declarar una moratoria estándar de los requisitos para el visado, los permisos de trabajo y de

viaje y las restricciones a la importación de bienes y equipo humanitario contribuiría a las negociaciones;

g) Encomendar a las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas que, cuando corresponda y según se solicite, ayuden a crear condiciones propicias para una acción humanitaria segura, oportuna y sin trabas;

h) Aplicar medidas selectivas contra las personas que obstruyan el acceso a la asistencia humanitaria o su distribución;

i) Remitir los casos graves y prolongados de obstaculización intencional de la entrega de suministros de socorro a la Corte Penal Internacional.

60. Teniendo en cuenta la frecuencia y la gravedad de los ataques y otras violaciones contra los trabajadores humanitarios, se exhorta al Consejo de Seguridad a:

a) Condenar sistemáticamente y pedir que cesen de inmediato todos los actos de violencia y otras formas de acoso dirigidos deliberadamente contra los trabajadores humanitarios;

b) Pedir a las partes en conflicto que cumplan estrictamente el derecho internacional humanitario, incluida la obligación de respetar y proteger al personal de socorro y las instalaciones, el material, las unidades y los vehículos que participan en la asistencia humanitaria;

c) Pedir a los Estados afectados por conflictos armados que ayuden a crear condiciones propicias para una acción humanitaria segura, oportuna y sin trabas;

d) Pedir a los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho que ratifiquen y apliquen la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo;

e) Aplicar medidas selectivas contra las personas responsables de los ataques contra los trabajadores y bienes humanitarios;

f) Remitir los casos graves de ataques contra trabajadores humanitarios a la Corte Penal Internacional.

E. Promover la rendición de cuentas

61. Un componente muy importante de los desafíos anteriores es la necesidad de garantizar que quienes perpetren violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos, ya sean los autores o las partes en conflicto, respondan de sus actos. En muchos conflictos, el hecho de que no se rindan cuentas y, peor aún, en muchos casos el hecho de que ni se espere que ello ocurra, es en gran medida lo que permite que se multipliquen las violaciones de derechos humanos.

62. En su resolución 1674 (2006), el Consejo de Seguridad reafirmó que era esencial poner fin a la impunidad para que una sociedad en conflicto o que se estuviese recuperando de un conflicto pudiera enfrentar la realidad de los abusos cometidos en el pasado y evitar esos abusos en el futuro. El Consejo también puso de relieve los diferentes mecanismos de justicia y reconciliación, como las cortes y los tribunales penales nacionales, internacionales y “mixtos” y las comisiones de la verdad y la

reconciliación, haciendo notar que esos mecanismos pueden promover no sólo la rendición de cuentas individual por la comisión de delitos graves sino también la paz, la verdad, la reconciliación y los derechos de las víctimas. Además de apoyar el restablecimiento del estado de derecho en general, el Consejo también debería pedir y apoyar la reforma del sector de seguridad y mecanismos de justicia provisionales, cuando resulte adecuado, entre otras formas, incluyendo estas cuestiones en el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz y de otras misiones pertinentes.

63. Es importante subrayar que la resolución 1674 (2006) destaca la responsabilidad de los Estados de procesar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad. El propio Consejo de Seguridad ha dado ejemplos importantes al crear los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda, en 1993 y 1994, respectivamente, y al solicitar la creación en 2004 de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur, tras lo cual, a raíz de las conclusiones de la Comisión, se remitió la situación a la Corte Penal Internacional. Sin embargo, los Estados y otras partes de un conflicto, cuando corresponda, deben seguir la dirección del Consejo y esforzarse por ejercer su responsabilidad de asegurar la rendición de cuentas y, al hacerlo, desalentar nuevas violaciones. Además, el asegurar la rendición de cuentas en el plano nacional, en lugar de recurrir a mecanismos internacionales como la Corte Penal Internacional, ayudaría a aliviar parte de la tensión que se percibe entre la búsqueda de la justicia, por una parte, y la búsqueda de la paz, por la otra.

64. En cuanto a las medidas adoptadas en el plano nacional, la separación de servicio en octubre de 2008 de 25 miembros de las fuerzas armadas colombianas por faltas relacionadas con presuntas desapariciones forzadas, así como el enjuiciamiento este año en los Estados Unidos de América de personal militar acusado de crímenes de guerra en el Iraq, son ejemplos del tipo de medidas que deben llevarse adelante en el plano nacional. Resulta fundamental que vayamos más allá de esos ejemplos aislados y adoptemos medidas concretas en el plano nacional para generar, en particular entre los combatientes, auténticas expectativas de rendición de cuentas en tiempo de guerra.

65. En particular, según sea apropiado, los Estados Miembros así como las partes no estatales en un conflicto, deberían:

- a) Proporcionar capacitación a combatientes sobre derecho internacional humanitario y normas internacionales de derechos humanos, incluidos cursos de repaso;
- b) Elaborar manuales, órdenes e instrucciones que establezcan sus obligaciones y asegurarse de que se dispone de asesores letrados para informar a los comandantes sobre la aplicación de la ley;
- c) Velar por que las órdenes e instrucciones se respeten estableciendo procedimientos disciplinarios eficaces, de los que el estricto respeto del principio de responsabilidad del mando debe ser un elemento central.

66. Si no es ya el caso, los Estados Miembros deberían, además:

- a) Aprobar legislación nacional para el enjuiciamiento de sospechosos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones graves de las normas de derechos humanos;
- b) Localizar y enjuiciar, sobre la base de una jurisdicción universal, a los sospechosos de violaciones graves del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos, o extraditarlos;

- c) Ratificar sin dilación el Estatuto de la Corte Penal Internacional;
- d) Cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional y mecanismos similares.

67. Por otra parte, se insta al Consejo de Seguridad a:

a) Insistir en que los Estados Miembros cooperen plenamente con la Corte Penal Internacional y mecanismos similares;

b) Exigir esa cooperación, cuando sea necesario, mediante medidas selectivas;

c) Solicitar sistemáticamente informes sobre violaciones y examinar la posibilidad de crear comisiones de investigación para que examinen las situaciones en las que exista preocupación sobre violaciones graves del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos, entre otras razones para tratar de identificar a los responsables y para que rindan cuentas en el plano nacional, o sean objeto de medidas selectivas o se refiera su situación a la Corte Penal Internacional.

68. Los avances significativos en materia de responsabilidad penal individual no deberían distraernos de otra dimensión fundamental de la rendición de cuentas: la responsabilidad de las partes en conflicto de cumplir el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, y la obligación de reparar sus violaciones. Es importante hacer énfasis en esta dimensión por varias razones.

69. En primer lugar, no todas las violaciones del derecho internacional humanitario son crímenes de guerra de los que existe responsabilidad penal individual. Además, algunas violaciones del derecho internacional humanitario son crímenes cometidos en conflictos armados internacionales pero no en conflictos armados no internacionales, que es el tipo más frecuente de conflicto contemporáneo, y la responsabilidad penal internacional existe sólo para un número reducido de violaciones de los derechos humanos. En cambio, la responsabilidad estatal, existe además en relación con todas las violaciones del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

70. En segundo lugar, el resultado de los procedimientos penales es un veredicto de inocencia o culpabilidad y, a diferencia de la determinación de la responsabilidad de un Estado, no conlleva necesariamente la obligación de otorgar reparación. Tanto durante un conflicto como después de él, cuando se producen situaciones en que los civiles pierden con frecuencia sus posesiones y activos, incluidos los vitales para su subsistencia, las reparaciones son esenciales para que puedan rehacer sus vidas. Como con cualquier forma de rendición de cuentas, las reparaciones pueden desempeñar una importante función disuasoria.

71. El derecho de las personas a obtener reparaciones por violaciones graves de las normas internacionales de derechos humanos y por violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como las medidas necesarias para darle efecto, se recogieron en los Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, aprobados por la Asamblea General en su resolución 60/147. Exhorto a los Estados Miembros a tener en cuenta los Principios básicos y a fomentar su respeto.

72. Aunque de manera infrecuente, el mecanismo de las reparaciones se ha utilizado tanto en el plano internacional como en el nacional. Algunos ejemplos de esos mecanismos son la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, establecida por el Consejo de Seguridad mediante su resolución 687 (1991), y la Comisión de Reclamaciones de Eritrea y Etiopía, establecida en virtud del acuerdo de paz de diciembre de 2000. Estas comisiones permitieron a las personas presentar reclamaciones contra los Estados por actos que, entre otras cosas, violasen el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos. También es preciso hacer referencia a los mecanismos de restitución de bienes en Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Timor-Leste y, más recientemente, al establecimiento, en virtud de la resolución ES-10/17 de la Asamblea General, del Registro de las Naciones Unidas de los daños y perjuicios causados por la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, a raíz de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado. El Registro tiene el mandato de recibir reclamaciones de todas las personas físicas o jurídicas que hayan sufrido daños y perjuicios a causa de la construcción del muro.

73. No debe pasarse por alto esta dimensión de la rendición de cuentas. Exhorto al Consejo de Seguridad a que haga un llamamiento a los Estados para que establezcan, en los contextos pertinentes, mecanismos para recibir reclamaciones sobre presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos o a que él mismo lo ordene, y apoye su establecimiento.

IV. Conclusiones y próximas medidas

74. En los últimos 10 años hemos podido vislumbrar las tentadoras posibilidades que ofrece la protección de los civiles. La tarea que tenemos ahora por delante consiste en adoptar las medidas necesarias para aprovechar plenamente esas posibilidades y dar respuesta a los cinco retos básicos señalados en el presente informe.

75. El informe proporciona recomendaciones pertinentes para tal fin, sobre la base de la imperiosa necesidad de promover el cumplimiento y la rendición de cuentas en caso de conflicto, es decir, el cumplimiento por todas las partes en un conflicto de la legislación aplicable y de las exigencias y decisiones del Consejo de Seguridad; y la rendición de cuentas por parte de aquellos individuos y partes que no las cumplen.

76. Afortunadamente, el Consejo de Seguridad cuenta con los instrumentos necesarios para implementar estas recomendaciones. En la práctica, esto significa:

a) Aplicar con coherencia el aide-mémoire sobre la protección de los civiles en los conflictos armados en las deliberaciones del Consejo de Seguridad, para que ayude a determinar las cuestiones pertinentes y las respuestas necesarias;

b) Organizar reuniones periódicas del Grupo de Expertos, antes del establecimiento o la renovación de los mandatos de mantenimiento de la paz y con relación a situaciones que tengan un impacto negativo sobre los civiles, para asegurar que las cuestiones pertinentes en materia de protección y las posibles respuestas son objeto de deliberación y se incorporan a las acciones del Consejo;

- c) Condenar sistemáticamente las violaciones de la ley por todas las partes de un conflicto, sin excepciones, y exigir que la respeten;
- d) Asegurar que el incumplimiento tiene consecuencias, como por ejemplo:
 - i) La imposición, y el pleno cumplimiento, de medidas selectivas contra las personas y partes que ignoren o desafíen las exigencias del Consejo;
 - ii) El establecimiento de comisiones de investigación para que examinen las situaciones en las que exista preocupación sobre violaciones graves del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos, entre otros fines para tratar de identificar a los responsables y enjuiciarlos en el plano nacional, o remitir su situación a la Corte Penal Internacional;
- e) Desplegar a tiempo, en las situaciones pertinentes, misiones de mantenimiento de la paz o capacidad temporal adicional con sólidos mandatos de protección, directrices adecuadas para su ejecución y las capacidades logísticas, tácticas y de recursos humanos necesarias para asegurar la protección de los civiles sobre el terreno.

77. He pedido al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios que consulte con miembros del Consejo de Seguridad sobre formas de aplicar las recomendaciones del presente informe, y cualesquiera recomendaciones adicionales que los miembros del Consejo y otros Estados Miembros deseen formular durante el debate abierto sobre la protección de los civiles previsto para junio de 2009. El resultado de estas consultas se presentará en el debate abierto de noviembre de 2009.

78. Exhorto al Consejo de Seguridad, y a los Estados Miembros a que, en el debate abierto de noviembre, aprovechen la oportunidad que brinda el décimo aniversario de la protección de los civiles para que afiancen su adhesión a ese objetivo y, por encima de todo, trabajen con las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes en un esfuerzo amplio y decidido para hacer de la protección de los civiles una realidad más sistemática y coherente para quienes se vean envueltos o atrapados en los conflictos de hoy o en los de mañana.

Anexo

Limitaciones del acceso de la asistencia humanitaria

1. El acceso seguro, oportuno y sin trabas es fundamental para proteger a los civiles y ayudar a las personas necesitadas. Sin embargo, en todo el mundo, incluidos los países que figuran en el orden del día del Consejo de Seguridad, la dura realidad es que, debido a diversas limitaciones, millones de personas tienen un acceso insuficiente a la asistencia esencial para su supervivencia y bienestar durante épocas de conflicto armado.

2. Entender los diferentes tipos y pautas de las limitaciones del acceso de la asistencia humanitaria en una situación determinada es esencial para responder a ellas. Con este objetivo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está realizando un seguimiento y un análisis más sistemáticos de estas limitaciones. Las conclusiones iniciales de ese análisis constituyen la base del presente anexo, cuyo objetivo es proporcionar al Consejo de Seguridad información sobre tendencias clave en las limitaciones del acceso y posibles medidas para contribuir a crear un entorno propicio para facilitar el acceso a las personas necesitadas.

I. Tipos de limitaciones

3. Las limitaciones del acceso humanitario en los conflictos armados adoptan diferentes formas. No todas las limitaciones son de carácter deliberado, y no todas constituyen violaciones del derecho internacional humanitario. Algunas de ellas son consecuencia del entorno físico, como las dificultades del terreno, la dureza del clima y la infraestructura insuficiente, y plantean principalmente desafíos logísticos.

4. Otras limitaciones son consecuencia de las políticas gubernamentales o de las prácticas de los agentes locales que interfieren con las operaciones humanitarias. También hay otras relacionadas con la intensidad de los enfrentamientos o la frecuente violencia contra los trabajadores y los bienes de la asistencia humanitaria.

5. En la mayoría de los conflictos, lo que impide que la ayuda llegue a las poblaciones civiles necesitadas en el momento y el lugar en que la necesitan es una combinación de limitaciones. Las repercusiones para las operaciones humanitarias son una menor eficacia de las actividades y mayores gastos operacionales. Las consecuencias para las poblaciones afectadas por conflictos son el sufrimiento prolongado y un mayor riesgo de desplazamiento, enfermedad y malnutrición.

II. Las limitaciones más graves y prevalentes

6. Tres tipos de limitaciones del acceso plantean actualmente los mayores problemas debido a su incidencia generalizada y frecuente y a la gravedad de sus repercusiones para el personal y las operaciones humanitarias y de sus consecuencias para las poblaciones necesitadas: las limitaciones burocráticas impuestas por los gobiernos y otras autoridades, la intensidad de las hostilidades y los ataques contra el personal y los bienes de la asistencia humanitaria.

A. Limitaciones burocráticas

7. Las limitaciones burocráticas impuestas en algunas o en todas las fases de una operación de asistencia pueden ser pesadas y llevar mucho tiempo, y con demasiada frecuencia causan retrasos significativos en la prestación de asistencia. Si bien, de conformidad con el derecho internacional humanitario, las actividades humanitarias están sujetas al consentimiento del Estado afectado, las restricciones no deben imponer una carga excesiva a estas operaciones a expensas del acceso oportuno a la población afectada y en detrimento de ésta.

1. Restricciones a la entrada en el país donde se realizan las operaciones

8. A menudo se imponen restricciones burocráticas a la entrada de organizaciones, personal y bienes de la asistencia humanitaria en el país donde se realizan las operaciones. Estas restricciones que establecen procedimientos complejos y largos, por ejemplo, para negociar acuerdos técnicos con los Estados de acogida, pueden afectar a qué organizaciones pueden realizar operaciones y dónde, y complicar la expedición de visados y permisos para el personal, así como la importación de suministros de socorro. Hay muchos ejemplos de ello; a continuación se describen tres casos recientes.

9. En Sri Lanka, el permiso para la entrada al país de personal de asistencia humanitaria requiere tres niveles de autorización, incluidos los ministerios pertinentes y los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Esto provoca retrasos en los despliegues del personal y una cantidad significativa de horas de trabajo de funcionarios consumidas tramitando los documentos necesarios.

10. En el Sudán, debido a los fallos en la aplicación de los comunicados conjuntos de 2004 y 2007 del Gobierno y las Naciones Unidas, que tenían por objeto racionalizar los procedimientos burocráticos que afectaban a las operaciones humanitarias, se suele tardar varios meses en iniciar nuevos proyectos humanitarios, incluida la contratación de personal nacional y la finalización de acuerdos técnicos. Por ejemplo, hay organizaciones no gubernamentales que han tardado hasta 27 semanas en desplegar al personal internacional.

11. Además, en marzo de 2009, el Gobierno del Sudán tomó la decisión sin precedentes de suspender las actividades de 16 organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. Esta medida contravenía la intención de los comunicados conjuntos y menoscababa el esfuerzo considerable dedicado a asegurar su aplicación. Las expulsiones tuvieron consecuencias directas en el ámbito humanitario, entre ellas un riesgo inicialmente mayor de enfermedades de transmisión hídrica para más de 900.000 personas y una disminución considerable de la vigilancia de los brotes de enfermedades transmisibles y de la capacidad de respuesta ante ellas en Darfur. Asimismo, estas expulsiones pusieron gravemente en peligro la capacidad logística de las actividades humanitarias en Darfur, limitando así la disponibilidad de bienes básicos como los materiales para la construcción de refugios. En las negociaciones e iniciativas recientes para subsanar las deficiencias en la capacidad se ha tratado de reducir al mínimo los efectos de las expulsiones. Sin embargo, habría sido muy preferible no adoptar esa decisión. El Gobierno del Sudán ha acordado ahora nuevos procedimientos y estructuras de coordinación a fin de facilitar más las actividades de socorro en el país. La aplicación de estos arreglos debe ser minuciosamente observada y afianzada en los próximos meses para permitir a los agentes humanitarios atender adecuada y rápidamente las necesidades de la población afectada de Darfur.

12. Tras las hostilidades de agosto de 2008, las partes pertinentes aprobaron políticas contradictorias que regulaban el acceso a Osetia del Sur. La legislación de Georgia sobre los territorios ocupados prohíbe cualquier actividad humanitaria que no esté autorizada por Georgia y no se lleve a cabo desde dentro de Georgia. Sin embargo, la parte de Osetia del Sur y el Gobierno de la Federación de Rusia insisten en que los agentes humanitarios entran en Osetia del Sur a través de la Federación de Rusia, con la autorización de la parte de Osetia del Sur. Aunque el CICR ha restablecido sus actividades en Osetia del Sur, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas todavía no han recibido respuesta a sus intentos de entablar un diálogo con los dirigentes de Osetia del Sur. A consecuencia de ello, pese a que el Gobierno de la Federación de Rusia emprendió importantes operaciones de socorro tras las hostilidades de agosto de 2008, los organismos de las Naciones Unidas no han podido determinar el alcance de las necesidades humanitarias no atendidas en la zona ni responder a ellas.

2. Restricciones impuestas a las operaciones

13. Una vez sobre el terreno, los agentes humanitarios a menudo tienen que cumplir varios procedimientos burocráticos adicionales. En algunos contextos el incumplimiento del más mínimo detalle de estos procedimientos puede tener graves repercusiones para las organizaciones humanitarias y sus beneficiarios, como el cierre de las operaciones. A menudo se aplican restricciones para poner límites sobre el acceso a zonas específicas, la cantidad y el tipo de artículos de socorro permitidos y el modo en que deben transportarse.

14. Las partes en conflicto tienen derecho a impedir la desviación hacia sus oponentes de bienes que podrían utilizarse con fines militares, y a menudo adoptan medidas para impedir la distribución de asistencia que consista en elementos de posible doble uso. Estas medidas deben adaptarse a fin de que no impidan que la asistencia humanitaria llegue a las poblaciones necesitadas. El riesgo de uso indebido de los artículos de socorro puede reducirse permitiendo a los organismos humanitarios gestionar y supervisar la prestación de asistencia humanitaria.

15. Por ejemplo, incluso antes de la intensificación de las hostilidades en Sri Lanka, las restricciones sobre la entrada de artículos de socorro en zonas controladas por los Tigres de Liberación del Ealam Tamil obstaculizaron la prestación de asistencia humanitaria a las personas necesitadas. Se prohibieron artículos esenciales, como los materiales para la construcción. La escasez resultante de materiales para la construcción afectó a la satisfacción de las necesidades de la población afectada en materia de cobijo y saneamiento, mientras que las peticiones de medicamentos y de contingentes de combustible para las organizaciones humanitarias a menudo no obtuvieron respuesta, se permitieron sólo en parte, se retrasaron o fueron denegadas. En consecuencia, los hospitales tuvieron una continua escasez de medicamentos esenciales y carecieron de combustible suficiente para el funcionamiento de generadores, neveras y servicios de ambulancias.

16. A menudo las restricciones se aplican de modo poco sistemático, lo que genera impredecibilidad en la puesta en marcha de las actividades y debilita el flujo de la asistencia humanitaria. La importación de suministros humanitarios a Gaza, por ejemplo, sigue sujeta a criterios y procedimientos poco claros y poco sistemáticos. Además de las restricciones sobre determinados materiales de socorro, se imponen limitaciones a la transferencia de dinero en efectivo para actividades humanitarias, y

a menudo se deniega o se retrasa el permiso para entrar en Gaza al personal humanitario. El efecto acumulativo de estas restricciones y su impredecibilidad contribuyen al sufrimiento prolongado de la población civil de Gaza. Desde el fin de las hostilidades en enero de 2009, el Gobierno de Israel ha continuado denegando la entrada de materiales de construcción esenciales que se necesitan para la reparación o reconstrucción de infraestructura pública esencial, incluida la de suministro de agua y saneamiento, y viviendas. Más de 50.000 personas siguen sin hogar y algunas viven en tiendas de campaña, mientras que el agua, la electricidad y el saneamiento siguen siendo insuficientes.

17. Además, si bien los impedimentos burocráticos a menudo adoptan la forma de políticas promulgadas a nivel central, la acumulación abrumadora de exigencias especiales y cambiantes impuestas por los funcionarios locales a menudo afecta a los aspectos más elementales de las operaciones humanitarias y con frecuencia contradice las políticas del gobierno central. En Etiopía, por ejemplo, aunque el Gobierno ha empezado a permitir las actividades humanitarias en la región de Ogaden, incluido el suministro de asistencia alimentaria para la distribución por parte de agentes locales, el acceso para las organizaciones humanitarias está limitado por los requisitos impuestos por jefes militares locales que a menudo no reconocen estos permisos.

18. En Somalia, las autoridades locales han exigido que las organizaciones humanitarias se registren y paguen tasas en cada localidad donde quieran realizar sus operaciones, mientras que los grupos armados locales han amenazado a las organizaciones humanitarias para que no cumplan estas exigencias. En Darfur, la constante proliferación de restricciones especiales adicionales impuestas por las autoridades de los gobiernos central y local se suma a la complejidad de los impedimentos para las actividades de asistencia. Por ejemplo, se necesita permiso para trasladar bienes de Jartum a las capitales estatales, donde se imponen restricciones adicionales sobre los medios por los que se transportan los suministros a las zonas de actividad humanitaria. El personal humanitario dedica una parte importante de su tiempo a superar exigencias múltiples y a menudo incoherentes. A causa de los largos retrasos asociados con todos los niveles burocráticos han llegado a estropearse alimentos o medicamentos.

3. Impedimentos para el movimiento del personal y los bienes de la asistencia humanitaria

19. Los puestos de control y los cortes de carreteras establecidos por agentes estatales y no estatales también obstruyen a menudo el movimiento del personal y los bienes de socorro. En la región meridional y central de Somalia, por ejemplo, debido a los cientos de puestos de control y cortes de carreteras, los frecuentes registros de vehículos y personal, así como la extorsión por parte de los numerosos y diferentes agentes armados que gestionan los puestos de control, se producen frecuentes retrasos y se desvía la asistencia. Viajes por carretera que deberían durar unas pocas horas pueden llegar a durar días. En febrero de 2009, los comités de seguridad de Mogadiscio y Banadir, formados por las partes en el Acuerdo de Djibouti, dieron a los grupos armados 48 horas para dismantelar los cortes de carreteras en la región, proporcionando así cierto alivio, aunque limitado, del acoso y la extorsión.

20. En los territorios palestinos ocupados, los impedimentos para el paso del personal y los bienes humanitarios son abundantes. En la Ribera Occidental, en 2008,

el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) registró 918 incidentes de interferencia con el paso de personal y bienes, lo que supone un aumento del 210% con respecto a 2007 y causó la pérdida de 16.500 horas de trabajo del personal.

21. En Gaza, las restricciones en los cruces fronterizos que se impusieron en junio de 2007, que actualmente siguen en vigor, continúan obstaculizando las operaciones humanitarias y las actividades de recuperación inicial. Por ejemplo, el requisito del Gobierno de Israel de que los bienes humanitarios entren al país por el cruce militar de Kerem Shalom en lugar de hacerlo por el principal cruce comercial de Karni, que tiene una mayor capacidad para gestionar grandes volúmenes de bienes, añade tiempo y gastos de viaje significativos. Además, los bienes deben ser descargados, examinados y vueltos a cargar al otro lado de la frontera, requisito que, según las estimaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el OOPS, añade entre 1,5 y 2 millones de dólares anuales a los gastos de los programas. La falta de piezas de repuesto para el equipo médico en los hospitales y las clínicas ha afectado gravemente a la salud de la población de Gaza, ya debilitada por una dieta insuficiente y el acceso limitado al tratamiento médico especializado en el extranjero.

B. Intensidad de las hostilidades

22. En contextos como los del Afganistán, el Chad, Colombia, el Iraq, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Pakistán, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y los territorios palestinos ocupados, la intensidad de las hostilidades a menudo hace imposible el acceso a las poblaciones afectadas e impide o interrumpe las actividades de asistencia en curso. Estos problemas a menudo se agravan por el hecho de que las partes en conflicto no han establecido acuerdos para permitir la prestación de asistencia por las organizaciones humanitarias.

23. En el Afganistán, las hostilidades en el sur y el sudeste del país han obstaculizado gravemente el movimiento de la población civil y de las organizaciones humanitarias, lo que ha afectado el acceso a la asistencia en estas zonas. En la República Democrática del Congo, por lo general el acceso se ha visto afectado por brotes de intensos combates cuando las negociaciones de paz se han estancado. La reanudación de las hostilidades entre las fuerzas gubernamentales y el Ejército de Resistencia del Señor hacia finales de 2008 dificultó el movimiento del personal humanitario hacia los afectados por los combates en Kivu del Norte, Haut-Uélé e Ituri. Los intensos combates de octubre y noviembre de 2008 obligaron a los organismos humanitarios a evacuar temporalmente Goma y otros centros para la asistencia humanitaria. Más de 14.000 personas que trataban de refugiarse de la violencia del Ejército de Resistencia del Señor en la localidad de Doruma quedaron aislados de asistencia humanitaria durante casi dos meses. Los frecuentes desplazamientos de la población y el acceso limitado han impedido realizar una evaluación exhaustiva de las necesidades en la zona oriental del país, y se estima que hasta 100.000 personas siguen sin poder acceder a la asistencia humanitaria.

24. En Sri Lanka, tras el traslado de los organismos humanitarios de la región de Vanni en septiembre de 2008, un número limitado de convoyes de socorro y envíos marítimos lograron transportar asistencia a la zona del conflicto. Sin embargo, la asistencia fue muy insuficiente, entre otras cosas, en lo relativo a los suministros

médicos indispensables para tratar y evacuar a los civiles heridos, por lo que a menudo algunas lesiones que en otras circunstancias podrían tratarse han causado muertes y amputaciones.

25. Al mismo tiempo, actualmente, el aumento de la presencia de las partes estatales y no estatales en conflicto y la intensificación de las hostilidades en el noroeste del Pakistán presentan desafíos significativos para llegar a la población civil afectada. El Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas ha enviado a un asesor humanitario superior para que ayude a facilitar el diálogo a fin de obtener las garantías de seguridad necesarias y establecer las modalidades operacionales adecuadas para que los agentes humanitarios puedan responder a las necesidades humanitarias cada vez mayores.

26. Sólo se permitió la entrada en Gaza de unos pocos organismos humanitarios y parte de la asistencia necesaria durante las tres semanas de hostilidades que comenzaron a finales de diciembre de 2008. Se observaron suspensiones unilaterales de las hostilidades, pero su duración fue insuficiente para permitir el acceso seguro a los servicios médicos y la distribución de asistencia suficiente entre la población afectada, o para atender problemas de salud pública derivados de la destrucción de la infraestructura civil, en particular los servicios públicos de suministro de agua y de saneamiento. Una encuesta sobre la población afectada por el conflicto realizada a finales de enero de 2009 por una organización no gubernamental reveló que el 89% de los encuestados no habían recibido ninguna asistencia desde el inicio de las hostilidades.

27. Las escaramuzas armadas periódicas también han interrumpido la prestación de asistencia en contextos como los del Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán. Por ejemplo, a raíz de los ataques cometidos en una zona residencial de Mogadiscio en enero de 2008 se suspendió durante 20 días un programa de asistencia alimentaria de emergencia para 5.000 personas extremadamente vulnerables. En la República Centroafricana, un ataque de rebeldes en Batangafo en febrero de 2009 dio lugar a una suspensión temporal de los programas de alimentación escolar de emergencia, que afectó a 22.000 beneficiarios. Aunque estas perturbaciones sean temporales, ocurren con frecuencia y afectan a miles de personas vulnerables cuyo bienestar depende de tener un acceso constante y fiable a la asistencia.

28. Los problemas de acceso no son únicamente fruto de la incapacidad de los agentes humanitarios para llegar a las poblaciones afectadas. A menudo son estas poblaciones las que tienen dificultades para lograr el acceso seguro a los lugares donde puede proporcionarse asistencia. Durante las mismas hostilidades en Gaza, los civiles que querían buscar refugio en Egipto o Israel para huir de los intensos bombardeos aéreos y los fuertes combates por tierra no pudieron hacerlo debido al cierre de los pasos fronterizos por las autoridades pertinentes. Se estima que una cuarta parte de los 1,5 millones de habitantes del país se desplazó durante los combates, y muchos de ellos se vieron obligados a trasladarse de un lugar a otro para estar a salvo. En Sri Lanka, tras la intensificación de las hostilidades en Vanni en 2008, los Tigres de Liberación del Ealam Tamil impidieron por la fuerza a los civiles buscar refugio y asistencia fuera de la zona del conflicto.

C. La violencia contra el personal humanitario y el robo de bienes

29. Una de las limitaciones más significativas del acceso es el fuerte aumento de los ataques contra trabajadores y bienes humanitarios en los últimos años. La violencia contra los trabajadores humanitarios limita enormemente su movilidad sobre el terreno, a menudo da lugar a la suspensión y, en ocasiones, el cese de las actividades de asistencia, y pone en peligro el bienestar de cientos de miles de personas.

30. Estos actos de violencia pueden ser perpetrados por agentes criminales para obtener un beneficio económico o por agentes estatales o no estatales con fines políticos. Si bien a menudo es difícil distinguir entre estas diferentes motivaciones, es importante hacerlo, ya que esto determinará el tipo de respuesta que se necesita para mitigar los riesgos.

1. Tendencias mundiales

31. El reciente análisis estadístico sobre la inseguridad de los trabajadores de asistencia humanitaria publicado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar revela que los ataques contra el personal, las instalaciones y los bienes humanitarios han aumentado notablemente en los últimos años. La tendencia general al alza desde 1997 se caracteriza por un aumento pronunciado de los incidentes desde 2006, y en 2008 se registró el mayor número de trabajadores humanitarios afectados por la violencia en 12 años. La incidencia de los secuestros de personal humanitario ha aumentado en un 350% en los últimos tres años.

32. Si bien el número total de trabajadores humanitarios ha crecido en el último decenio, el relativo aumento de los incidentes contra el personal y los bienes humanitarios sobrepasa ese crecimiento. Cerca del 75% de los ataques contra trabajadores humanitarios en los últimos tres años se han producido en el Afganistán, el Chad, el Iraq, el Pakistán, Somalia, Sri Lanka y el Sudán. En tres de estos contextos (el Afganistán, Somalia y el Sudán) se concentran más del 60% de los ataques cometidos desde 2006.

33. El personal nacional, en particular los contratistas locales de los organismos de las Naciones Unidas y el personal de organizaciones no gubernamentales, sigue siendo el grupo más vulnerable, aunque también ha habido un fuerte aumento de los ataques contra el personal internacional en los últimos tres años. El CICR es la única organización humanitaria que ha experimentado un descenso en los ataques contra su personal. El estudio atribuye este hecho, en parte, al enfoque de la organización con respecto a la gestión de la seguridad, un elemento importante del cual es el hincapié en el diálogo con las posibles fuentes de amenazas.

2. Violencia contra el personal humanitario

34. Se han cometido asesinatos, secuestros y otros actos de violencia contra personal humanitario en lugares como el Afganistán, el Chad, Filipinas, el Iraq, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán.

35. En la República Democrática del Congo, en los primeros dos meses de 2009 hubo más de 20 ataques violentos contra personal humanitario, mientras que durante el mismo período en 2008 hubo 14. En Darfur, los ataques y otros crímenes contra trabajadores humanitarios han aumentado constantemente desde que las actividades de asistencia internacional se intensificaron hace cuatro años. Sólo en los primeros

cuatro meses de 2009, tres trabajadores humanitarios resultaron muertos, 18 sufrieron ataques y 15 fueron secuestrados.

36. En Somalia, desde noviembre de 2007, los trabajadores humanitarios han sido víctimas de más de 200 incidentes violentos, 37 de ellos mortales. Dieciséis trabajadores humanitarios siguen secuestrados. Un atentado con una bomba contra un recinto de las Naciones Unidas en Hargeisa, que mató a dos funcionarios e hirió a varios más, causó la suspensión de un tercio de las actividades de las Naciones Unidas en Somalilandia.

37. En el Afganistán, en 2008, hubo siete secuestros de funcionarios de las Naciones Unidas y 12 ataques armados contra instalaciones de las Naciones Unidas. Además, ese año fueron asesinados 31 trabajadores de organizaciones no gubernamentales, lo que supone el mayor número de bajas desde 2002 y el doble de asesinatos que en 2007. Además, hubo 170 incidentes violentos contra personal de organizaciones no gubernamentales, entre ellos 78 secuestros y 27 funcionarios heridos de gravedad, lo que representa un aumento del 20% con respecto a 2007. En los primeros tres meses de 2009 se ha producido un aumento del 25% con respecto al mismo período de 2008 en cuanto a los incidentes que afectan directamente a las organizaciones no gubernamentales, en los que las principales amenazas fueron los secuestros y ataques de grupos armados con armas pequeñas.

38. La gravedad y la prevalencia de la violencia pueden provocar la suspensión o el cese de las actividades de asistencia y, por ello, esa violencia a menudo priva a personas extremadamente vulnerables de una asistencia imprescindible para subsistir. Por ejemplo, el asesinato de tres funcionarios en Somalia en enero de 2008 obligó a una organización no gubernamental a poner fin a unos servicios de salud mediante los que se realizaban unas 70 operaciones quirúrgicas y 200 consultas de emergencia cada mes.

39. En el Iraq, la falta de aceptación de los agentes humanitarios de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales por los grupos armados iraquíes y los graves riesgos de seguridad para el personal han hecho que se dependa en gran medida de la gestión a distancia de los programas humanitarios. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que la gestión a distancia suele ser adecuada sólo a corto plazo ya que, con el tiempo, la calidad y la eficacia de los programas disminuye y deben desarrollarse otras opciones más sostenibles. El acceso limitado en el Iraq ha tenido importantes consecuencias humanitarias. En septiembre de 2008, cerca del 38% de los 1,6 millones de desplazados internos no habían recibido ninguna asistencia humanitaria durante su desplazamiento.

3. Robo de bienes humanitarios

40. Las partes en conflicto y los grupos criminales a menudo se apoderan de los bienes de los agentes humanitarios, en particular cuando las cadenas de mando son débiles o hay una alteración general del orden público.

41. El robo de suministros y bienes humanitarios, en particular vehículos, representa una amenaza cada vez mayor para la acción humanitaria en varios conflictos. En el Afganistán, más de 40 convoyes de asistencia humanitaria y 47 instalaciones de asistencia fueron objeto de ataques, emboscadas o saqueos en 2008. En Darfur, el número de vehículos humanitarios secuestrados o robados en 2008 se duplicó con respecto a 2007, al igual que el número de ataques armados contra instalaciones de

asistencia humanitaria. Esta tendencia ha continuado en 2009, y hasta mediados de abril se habían cometido 41 secuestros de vehículos y 54 ataques armados.

42. Los trabajadores y suministros humanitarios son especialmente vulnerables en las carreteras. En Darfur, por ejemplo, debido a la inseguridad en las carreteras, desde hace varios años, muchas zonas sólo han sido accesibles por vía aérea. Para viajar de Nyala a Kass, en el Darfur meridional, se tarda sólo dos horas por carretera. Sin embargo, la magnitud del bandolerismo obliga a la mayoría de los organismos a viajar por vía aérea, lo que aumenta el coste de la prestación de asistencia a más de 200.000 personas en Kass y las zonas vecinas. Esto se agrava aún más debido a las limitaciones de la capacidad del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas para realizar sus operaciones, entre ellas la falta de una financiación predecible.

43. En la provincia de Kivu del Norte de la República Democrática del Congo se registraron 124 incidentes de violencia contra organismos humanitarios en 2008, y en 2009 la cifra ha aumentado. Estos incidentes son principalmente de motivación económica y los propician la desmovilización incompleta de los excombatientes, la fragmentación y proliferación de los grupos armados y la falta de pago de los sueldos a los miembros de las fuerzas armadas nacionales.

44. En el Chad, los grupos criminales se han aprovechado de la alteración del orden público en la zona oriental del país para saquear los suministros humanitarios. Esto a menudo ha conllevado la suspensión temporal de las actividades humanitarias en la zona fronteriza, lo que ha afectado a unos 180.000 desplazados internos, a 250.000 refugiados y a la población local. La retirada de Dogdore de las fuerzas de seguridad del Chad precipitó una ola de robos de suministros de organizaciones no gubernamentales en septiembre de 2008 y en febrero y marzo de 2009. Ello provocó la suspensión de los servicios de suministro de agua, saneamiento y de salud para 28.000 desplazados internos.

4. Motivaciones

45. La violencia contra el personal humanitario y el robo de bienes humanitarios pueden tener motivaciones económicas o políticas. Entender estas motivaciones y, en la medida de lo posible, la afiliación de los autores, es esencial para desarrollar respuestas adecuadas.

46. La violencia contra el personal humanitario puede ser perpetrada por las partes en conflicto en apoyo de sus objetivos políticos. Por ejemplo, puede tener por objeto privar a la población civil de sus medios de subsistencia para desmoralizar al enemigo. Otra posibilidad es que esta violencia se produzca como respuesta a la percepción de una conexión entre las organizaciones humanitarias y los agentes políticos nacionales e internacionales que están, se consideran que están, asociados con el enemigo. El análisis antes mencionado del Instituto de Desarrollo de Ultramar señaló un aumento de los ataques de motivación explícitamente política, que han pasado del 29% de los incidentes en 2003 al 49% en 2008. De conformidad con este dato, una organización no gubernamental que analiza la inseguridad de los trabajadores humanitarios en el Afganistán descubrió que el 65% de los incidentes violentos en 2008 se atribuían a grupos armados no estatales, lo que supone un cambio pronunciado con respecto a 2007, cuando el 61% de los incidentes se atribuían a delincuentes.

47. En varias situaciones, los riesgos a los que se enfrentan los trabajadores humanitarios se acentúan debido a las actitudes negativas, e incluso abiertamente

hostiles, de los funcionarios gubernamentales y otras personas destacadas hacia las organizaciones humanitarias actitudes que a menudo se reflejan en los medios de comunicación nacionales. En Somalia, Sri Lanka y el Sudán, esto ha contribuido a crear un clima general de amenaza y ha aumentado la dificultad de negociar el acceso. En algunos casos, altos funcionarios gubernamentales han condenado públicamente a los organismos humanitarios por adoptar una conducta indebida, y han llegado a acusarlos de apoyar activamente a una parte en el conflicto.

48. El robo de bienes suele tener una motivación económica y estar propiciado por las deficiencias en las cadenas de mando e impulsado por la fragmentación y la proliferación de los grupos armados tras la cesación del fuego o los acuerdos de paz, y por una reintegración y rehabilitación incompleta o atrasada de los excombatientes. Estas amenazas pueden mitigarse aumentando los esfuerzos para atender estos problemas concretos y otras condiciones que puedan dar lugar a vacíos de seguridad y a un aumento de la delincuencia.

49. En algunos contextos, es posible que las partes en conflicto y los grupos delictivos colaboren para llevar a cabo ataques de motivación económica y política contra organismos humanitarios. Esto es especialmente pronunciado en el Afganistán y Somalia. En el caso de Somalia, por ejemplo, se tiene conocimiento de que los delincuentes han vendido personas secuestradas a agentes políticos.

III. Abordar las limitaciones de acceso

50. Las organizaciones humanitarias se enfrentan a importantes dilemas normativos y operacionales para superar las limitaciones de acceso y asegurar que las medidas adoptadas para llegar a las poblaciones urgentemente necesitadas no vayan en detrimento del acceso continuado a largo plazo. Si bien debe hacerse frente a las limitaciones en función del contexto, hay ejemplos de buenas prácticas en los que basarse.

51. Medidas básicas como reconstruir carreteras y puentes, desplegar anticipadamente existencias y asegurar la disponibilidad de servicios aéreos asequibles pueden ayudar a establecer un acceso más sistemático. La gestión mancomunada de activos vitales por parte de los organismos humanitarios puede ayudar a proteger estos activos de los robos y asegurar su despliegue rápido. Cuando sea viable y adecuado, y no se disponga de buenas alternativas, los activos para el mantenimiento de la paz pueden servir para proporcionar capacidad logística de apoyo para acceder a zonas a las que no se puede llegar de otro modo o para desplegar anticipadamente artículos de socorro esenciales en un plazo corto. Las bases de operaciones avanzadas de las misiones de mantenimiento de la paz pueden ofrecer a los agentes humanitarios la oportunidad de establecer una presencia inicial en zonas donde todavía no se han establecido operaciones humanitarias.

52. La simplificación de los reglamentos administrativos para agilizar la prestación de asistencia fue el objetivo principal de los comunicados conjuntos del Gobierno del Sudán y las Naciones Unidas de 2004 y 2007 mencionados más arriba. Los comunicados conjuntos establecieron y consolidaron una moratoria de todas las restricciones del trabajo humanitario en Darfur, así como procedimientos de “vía rápida” para tramitar los requisitos de inmigración y aduanas. Pese a que este acuerdo aumentó inicialmente la puntualidad de los procesos burocráticos y el despliegue del personal y los bienes humanitarios, como se señala más arriba, con el tiempo han surgido fallos en su aplicación.

53. Los Estados deben estudiar la posibilidad de adoptar medidas para facilitar la prestación de asistencia humanitaria, por ejemplo, mediante la adopción de leyes internas que prevean la tramitación de visados y el despacho de aduanas acelerados para el personal, los bienes y el equipo de socorro; exenciones de impuestos, aranceles y tarifas para las actividades de socorro; y medios simplificados para que las organizaciones humanitarias adquieran personalidad jurídica local a fin de actuar legalmente en el país. Puede obtenerse orientación a este respecto en las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.

54. También en el contexto del Sudán, cabe hacer referencia a las constantes actividades de promoción realizadas por agentes de las Naciones Unidas, Estados miembros del Consejo de Seguridad y Estados influyentes de la región tras las expulsiones de organizaciones no gubernamentales en marzo de 2008. Estas actividades ayudaron a fomentar un entorno propicio para negociaciones sobre el acceso que, a su vez, dieron lugar a la adaptación por el gobierno de medidas encaminadas a permitir actividades de socorro urgentes, así como a un acuerdo para ampliar los mecanismos de coordinación y supervisión en los planos estatal, federal e internacional.

55. En lo que respecta a hacer frente a las amenazas para la seguridad de los envíos de socorro, el suministro de escolta naval por varios Estados Miembros ha desempeñado un papel importante para facilitar el paso seguro de los suministros humanitarios ante la continua piratería frente a las costas de Somalia. Hasta mediados de 2008, llegaron a Somalia 27 barcos que transportaban más de 118.000 toneladas de alimentos para aproximadamente 1,2 millones de beneficiarios. Ahora bien, estas escoltas deben proporcionarse de un modo más sistemático. La ausencia de una escolta naval durante todo el mes de agosto de 2008 hizo que el PMA sólo pudiera entregar el 50% de los envíos de alimentos para ese mes, lo que afectó a más de un millón de personas.

56. También en relación con la seguridad y la protección de los trabajadores y las operaciones humanitarias, aunque la fuerza militar de la Unión Europea (EUFOR) en el Chad no fue concebida ni estructurada inicialmente para llevar a cabo funciones de mantenimiento del orden, adaptó sus operaciones para ayudar a prevenir la delincuencia contra la comunidad humanitaria, entre otras cosas mediante sus patrullas, asegurando zonas y rutas de suministro claves, y estableciendo perímetros dentro de los cuales los agentes humanitarios pudieran realizar operaciones sin acompañamiento directo. Está previsto que la MINURCAT, que relevó a la EUFOR en marzo de 2009, continúe estas actividades, a pesar de que su despliegue es actualmente inferior al 50% de la dotación prevista en su mandato, y depende en particular del Destacamento Integrado de Seguridad. El Consejo de Seguridad debe examinar más a fondo el uso de la capacidad normativa para disuadir de la comisión de delitos en zonas de operaciones humanitarias y para intentar fomentar la capacidad normativa interna.

57. En el caso de la República Democrática del Congo, el uso de escoltas armadas de la MONUC, según los requisitos de los procedimientos de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, ha ayudado a establecer y mantener el acceso a las poblaciones afectadas. No obstante, con el aumento reciente de la participación directa de la MONUC en las operaciones contra grupos armados, existe el riesgo de que los organismos humanitarios se vean envueltos en ataques contra la MONUC, o

tengan dificultades para negociar el acceso con los grupos armados por considerarse que sus actividades apoyan objetivos políticos.

58. Efectivamente, en entornos especialmente inseguros, si bien el uso de escoltas armadas puede facilitar el acceso seguro a poblaciones a las que de otro modo no se podría llegar, si quienes prestan estos servicios son partes en conflicto o participan activamente de otro modo en las hostilidades, la percepción de neutralidad e independencia de los agentes humanitarios y la aceptación de éstos por todas las partes en conflicto y entre las poblaciones locales pueden verse menoscabadas. Deben encontrarse enfoques para abordar los problemas de seguridad de un modo que no impida las operaciones humanitarias ni exponga a riesgos mayores a los beneficiarios.

59. El diálogo sistemático con todas las partes en conflicto, incluidos los grupos armados no estatales, es indispensable para establecer el entendimiento y la aceptación del carácter humanitario, neutral e imparcial de la asistencia humanitaria y las modalidades operacionales de los organismos humanitarios, y para mantener el acceso a largo plazo. Además, el diálogo puede estructurarse en torno a la negociación de arreglos adaptados al contexto, como los días de tranquilidad para realizar campañas de inmunización u otras campañas de salud pública. En el Afganistán, por ejemplo, en 2007 y 2008, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud obtuvieron el acuerdo de las fuerzas militares afganas e internacionales y de los grupos armados de la oposición para llevar a cabo la vacunación contra la polio en los días de tranquilidad designados. El *modus operandi* de estas actividades y de actividades similares debe desarrollarse y aplicarse en función de las necesidades.

60. De modo similar, los arreglos para la solución de conflictos, por los que se establecen vías de comunicación entre los agentes humanitarios y las partes en el conflicto para coordinar el momento y los lugares de las actividades de socorro, pueden ayudar a asegurar que las operaciones militares no interfieran con la prestación de asistencia humanitaria. La creación de corredores humanitarios también puede ser adecuada en situaciones en que la seguridad y el respeto de estos corredores pueden ser garantizados por todas las partes en el conflicto durante todo el tiempo que sea necesario para prestar asistencia humanitaria.

61. Es deplorable que, en algunos casos, el Estado afectado haya desalentado activamente o haya prohibido expresamente a los agentes humanitarios entablar un diálogo con los grupos no estatales. Los Estados Miembros deben comprender mejor la necesidad y la importancia de este diálogo.

IV. Consideraciones para el Consejo de Seguridad

62. A pesar de que, como se indica, hay algunas iniciativas que deben emprender los agentes humanitarios y otros agentes pertinentes para facilitar y mejorar el acceso, el Consejo de Seguridad tiene un importante papel que desempeñar a la hora de promover un entorno propicio para facilitar el acceso humanitario a las personas necesitadas. Más concretamente, tal como se menciona más arriba, el Consejo debe:

a) Condenar sistemáticamente los impedimentos del acceso de la asistencia humanitaria que violan el derecho internacional humanitario y pedir que se eliminen de inmediato;

b) Pedir a las partes en conflicto y los terceros Estados que cumplan estrictamente sus obligaciones de permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de los envíos, el equipo y el personal de socorro, y alentar a los Estados a que fomenten el respeto de los principios humanitarios;

c) Pedir a las partes en conflicto que permitan el paso seguro de los civiles que intentan huir de las zonas de combate;

d) Exhortar a las partes en conflicto a que acuerden la suspensión temporal de las hostilidades y declaren días de tranquilidad con el fin de permitir a los agentes humanitarios realizar actividades de socorro;

e) Exhortar a las partes en conflicto a que cooperen con las organizaciones humanitarias para establecer arreglos de solución de conflictos con el fin de facilitar la prestación de asistencia durante las hostilidades;

f) Exhortar a las partes pertinentes a que concluyan y apliquen acuerdos para acelerar el despliegue del personal y los bienes humanitarios. Declarar una moratoria estándar de los requisitos para el visado, los permisos de trabajo y de viaje y las restricciones a la importación de bienes y equipo humanitario contribuiría a las negociaciones;

g) Encomendar a las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas que, cuando corresponda y según se solicite, ayuden a crear condiciones propicias para una acción humanitaria segura, oportuna y sin trabas;

h) Aplicar medidas selectivas contra las personas que obstruyan el acceso a la asistencia humanitaria o su distribución;

i) Remitir los casos graves y prolongados de obstaculización intencional de la entrega de suministros de socorro a la Corte Penal Internacional.

63. Además, teniendo en cuenta la frecuencia y la gravedad de los ataques y otras violaciones contra los trabajadores humanitarios, el Consejo de Seguridad debería:

a) Condenar sistemáticamente y pedir que cesen de inmediato todos los actos de violencia y otras formas de acoso dirigidos deliberadamente contra los trabajadores humanitarios;

b) Pedir a las partes en conflicto que cumplan estrictamente el derecho internacional humanitario, incluida la obligación de respetar y proteger al personal de socorro y las instalaciones, el material, las unidades y los vehículos que participan en la asistencia humanitaria;

c) Pedir a los Estados afectados por conflictos armados que ayuden a crear condiciones propicias para una acción humanitaria segura, oportuna y sin trabas;

d) Pedir a los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho que ratifiquen y apliquen la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y su Protocolo Facultativo;

e) Aplicar medidas selectivas contra las personas responsables de los ataques contra los trabajadores y bienes humanitarios;

f) Remitir los casos graves de ataques contra trabajadores humanitarios a la Corte Penal Internacional.