



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
22 de mayo de 2012  
Español  
Original: inglés

---

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

#### I. Introducción

1. Este informe, que se presenta de conformidad con la solicitud contenida en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 22 de noviembre de 2010 (S/PRST/2010/25), es mi noveno informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

2. En esa declaración, el Consejo expresó su profundo pesar porque los civiles seguían constituyendo la gran mayoría de las víctimas en las situaciones de conflicto armado, incluso como resultado de ataques dirigidos deliberadamente en su contra, atentados indiscriminados y desproporcionados y actos de violencia sexual y basada en el género, así como de otros actos violatorios del derecho internacional aplicable y las normas de los derechos humanos. Dieciocho meses después, el estado de la protección de los civiles sigue siendo pésimo. La necesidad de redoblar nuestros esfuerzos para encarar los cinco retos básicos señalados en mis informes de 2009 (S/2009/277) y 2010 (S/2010/579) aún es urgente.

3. El presente informe contiene datos actualizados sobre los progresos hechos en la adopción de medidas para responder a los retos básicos, es decir, promover el respeto del derecho internacional por las partes en conflicto, promover el cumplimiento de la legislación por parte de los grupos armados no estatales, intensificar la protección por las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, mejorar el acceso de la asistencia humanitaria y promover la rendición de cuentas cuando se infringe la ley. En el informe se examinan los sucesos alentadores que han tenido lugar y los problemas que persisten, o que están surgiendo, que afectan a los civiles en los conflictos contemporáneos, y se formulan nuevas recomendaciones para responder a los retos básicos. Este informe debe leerse conjuntamente con mis informes de 2009 y 2010, cuyas recomendaciones siguen siendo válidas.



## II. Estado de la protección de los civiles

4. La situación que enfrenta la población civil en muchos de los conflictos actuales sigue requiriendo atención y acción. A pesar de que se han registrado algunos progresos, la realidad sobre el terreno se sigue caracterizando por el incumplimiento frecuente por las partes en los conflictos de su obligación de respetar y proteger a los civiles de conformidad con el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

### A. Problemas actuales y nuevos

5. El incumplimiento de las normas de derecho se manifiesta de muchas maneras, entre ellas, el asesinato deliberado de civiles; los ataques contra objetivos civiles, como escuelas y centros de salud; la obstrucción de la asistencia humanitaria; la violencia sexual; la desaparición forzada; la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; el reclutamiento y la utilización de niños; las agresiones contra periodistas y activistas de derechos humanos; y la no adopción de medidas para hacer que quienes perpetren violaciones o las instiguen rindan cuentas, y para prestar apoyo, hacer justicia y resarcir a las víctimas. El desplazamiento dentro y fuera de las fronteras sigue siendo un rasgo característico de los conflictos. Al cierre de 2010, como consecuencia de los conflictos y la violencia, había alrededor de 27,5 millones de desplazados internos, además de 15,4 millones de refugiados<sup>1</sup>. Aunque presuntamente en 2011 el número de desplazados internos se redujo a 26,4 millones, esa cifra había venido creciente de forma ininterrumpida a lo largo de los últimos 15 años<sup>2</sup>.

6. En el Afganistán, en 2011, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas (UNAMA) documentó 3.021 muertes de civiles, cifra que representa un aumento del 8% con respecto a 2010. De esas muertes, los elementos antigubernamentales fueron presuntamente responsables de 2.332, lo que supone un aumento del 14% con respecto a 2010, y se atribuyeron a las fuerzas progubernamentales 410 muertes de civiles, el 14% del total de muertes de civiles relacionadas con el conflicto, cifra que supone una reducción del 4% en comparación con 2010. En 2011, las muertes de civiles por ataques aéreos aumentaron, a pesar de que el número de ataques de este tipo disminuyó. Ese año, más de 185.000 personas fueron desplazadas por el conflicto en el Afganistán, con lo que el número de desplazados internos se elevó a alrededor de 500.000, cifra que incluye a cientos de familias desplazadas de las provincias Kunar y Nangarhar por los bombardeos que tienen lugar en las Zonas Tribales de Administración Federal del vecino Pakistán. En el Pakistán, las operaciones de seguridad que tienen lugar en el distrito de Khyber han desplazado a unas 200.000 personas desde enero de 2012.

7. En la República Democrática del Congo, las actividades de los grupos armados no estatales, entre ellos las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda y el Ejército de Resistencia del Señor (LRA), así como de los elementos de las fuerzas de seguridad nacionales, siguen afectando negativamente a la población civil, en

<sup>1</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Tendencias Globales 2010” (Ginebra, 2011).

<sup>2</sup> “Global Overview 2011: people internally displaced by conflict and violence”, Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council (Ginebra, 2012).

particular en los Kivus y la Provincia Oriental. Aunque el Gobierno ha adoptado una “política de tolerancia cero” de la perpetración de violaciones de los derechos por sus propias fuerzas de seguridad, los autores, entre ellos altos oficiales del ejército y la policía, a menudo quedan impunes. La reanudación de las operaciones militares contra los grupos armados no estatales en el este del país se ha traducido en el desplazamiento de la población civil y la adopción de represalias en su contra. Además, los ataques del LRA contra la población civil en zonas apartadas del país y en la República Centroafricana y Sudán del Sur siguen teniendo graves consecuencias humanitarias. Más de 445.000 civiles se encuentran desplazados actualmente en zonas afectadas por el LRA. Acojo con beneplácito las noticias sobre la elaboración de una estrategia regional conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Africana para hacer frente a las amenazas relacionadas con el LRA.

8. En Somalia, los ataques de Al-Shabaab siguen causando numerosas víctimas civiles en Mogadiscio y otras partes. En los últimos tiempos también se ha expresado preocupación por las ejecuciones sumarias de civiles en Beledweyne y Baidoa por las milicias asociadas al Gobierno Federal de Transición. Los enfrentamientos entre Al-Shabaab y las fuerzas del Gobierno Federal de Transición y de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) siguen provocando desplazamientos en las regiones meridional y central. En febrero de 2012, unas 66.000 personas fueron desplazadas, frente a 36.000 en enero. La causa principal del desplazamiento fue la inseguridad, incluidos los enfrentamientos entre el Gobierno Federal de Transición y la AMISOM con Al-Shabaab en el corredor de Afgooye.

9. Desde junio de 2011, los fuertes enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas Sudanesas y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés-Norte en los estados de Kordofán del Sur y el Nilo Azul han provocado el desplazamiento de decenas de miles de sudaneses a Etiopía y Sudán del Sur. La reanudación de los enfrentamientos en las zonas fronterizas en disputa entre el Sudán y Sudán del Sur están provocando el éxodo de más personas en busca de seguridad. Algunas huyen al estado del Alto Nilo de Sudán del Sur y al oeste de Etiopía. En diciembre y enero, la violencia entre comunidades en el estado de Jonglei de Sudán del Sur se intensificó, y, además de muertos y heridos, dejó un saldo de miles de desplazados.

10. En los últimos 18 meses, la población civil de Gaza y el sur de Israel se ha visto afectada por enfrentamientos intermitentes y tres episodios de combates sin tregua entre las fuerzas israelíes y los grupos armados palestinos. Si bien, los ataques aéreos israelíes contra Gaza suelen ir dirigidos contra objetivos militares, entre enero de 2011 y finales de abril de 2012, 54 civiles palestinos fueron muertos en esa ciudad (39% del total de palestinos muertos) y otros 579 fueron heridos (88% del total de heridos). Militantes palestinos lanzaron cohetes y morteros de forma indiscriminada contra zonas del sur de Israel, que dejaron un saldo de tres civiles israelíes muertos y 28 heridos. En general, en 2011, 59 civiles palestinos fueron muertos y 2.059 fueron heridos en Gaza y la Ribera Occidental, y 12 civiles israelíes fueron muertos y 59 fueron heridos en el sur de Israel. Desde el comienzo de 2011, en la Ribera Occidental ocupada más de 260 viviendas y 475 otras estructuras palestinas han sido destruidas por las autoridades israelíes, lo que ha provocado el desplazamiento de más de 1.300 personas, de las cuales más de la mitad son niños.

11. En la República Árabe Siria, desde marzo de 2011, el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas nacionales de seguridad se ha cobrado supuestamente la vida de más de 9.000 personas y provocado el éxodo de otras miles. Se han denunciado

ejecuciones extrajudiciales, así como el uso generalizado de la tortura de civiles por las fuerzas de seguridad. La población civil ha sido la más afectada por la violencia. Ciudades como Homs, Hama, Dera'a e Idlib han sido bloqueadas y sometidas a toque de queda. Durante los bloqueos, los residentes no pueden obtener agua, alimentos ni medicamentos y, según denuncias, las fuerzas nacionales de seguridad destruyen los sistemas de abastecimiento de agua de las viviendas. A menudo los bloqueos impiden que los heridos lleguen a los hospitales. El uso de armas explosivas en zonas pobladas, como Homs e Idlib, tiene graves consecuencias humanitarias, entre otras cosas, por los daños que ocasiona a los edificios y la infraestructura esencial, y por la amenaza que plantean los restos explosivos de guerra. Me preocupan también sobremanera los atentados con bomba presuntamente perpetrados por grupos armados de la oposición en Damasco e Idlib, que también se han cobrado vidas civiles.

12. Las mujeres y los niños siguen siendo objeto de diversas formas de violencia. En el Afganistán, la UNAMA denunció que en 2011 el número de mujeres y niños muertos debido a la violencia relacionada con el conflicto aumentó, sobre todo en el segundo semestre, con respecto a 2010. La violencia sexual, incluida la violación, sigue siendo un rasgo marcado de los conflictos, que afecta no solamente a las mujeres y las niñas sino también a los niños y a los hombres. En este último año, la violencia sexual ha seguido siendo generalizada, por ejemplo en Côte d'Ivoire, Libia, la República Democrática del Congo y, más recientemente, en el norte de Malí. Los niños continúan siendo víctima de otros abusos graves, como su reclutamiento, asesinato, mutilación y secuestro, además de resultar afectados por los ataques contra escuelas y hospitales.

13. Los ataques y otros actos que interfieren en los servicios de salud y las actividades de sus proveedores son motivo de honda preocupación en varios conflictos, a pesar de la protección especial que otorga el derecho internacional humanitario al personal y al transporte médicos, así como a los hospitales, las clínicas y otras instalaciones de salud. Por ejemplo, la Comisión de Investigación sobre Libia recibió numerosas denuncias de ataques contra hospitales y ambulancias, así como de asesinatos y de arrestos y detenciones arbitrarias del personal médico que atendía a los *thumar* (combatientes revolucionarios).

14. La violencia en la República Árabe Siria y el conflicto que tuvo lugar el año pasado en Libia pusieron de relieve los peligros que corren los periodistas y otros profesionales de los medios de difusión que trabajan en el contexto de estas situaciones. Entre marzo y abril de 2011, seis periodistas fueron muertos en Libia, y, desde noviembre de 2011, al menos 11 han sido muertos en la República Árabe Siria<sup>3</sup>. Los periodistas desempeñan un papel crucial al denunciar el trato de que son objeto y el sufrimiento que padecen los civiles en situaciones de conflicto, así como las violaciones del derecho humanitario y de los derechos humanos que se perpetren. En algunas situaciones, a manos de las partes en los conflictos, los periodistas han sido asesinados, secuestrados, acosados, arrestados o detenidos arbitrariamente o han sido víctimas de desaparición forzada. La impunidad respecto de esas violaciones sigue siendo generalizada.

15. Quisiera recordar al Consejo de Seguridad la necesidad, expuesta en la resolución 1738 (2006), de que los Estados y todas las demás partes en los

---

<sup>3</sup> International News Safety Institute, perfiles de países de Libia y la República Árabe Siria. Pueden consultarse en [www.newssafety.org](http://www.newssafety.org).

conflictos pongan fin a los ataques contra periodistas y procesen a los responsables. Desde que se aprobó esa resolución, el Consejo ha expresado su preocupación por los ataques contra periodistas en una sola resolución respecto de un caso concreto en el Afganistán, y no pidió que se adoptara ninguna medida de respuesta. Acojo con beneplácito las iniciativas que están promoviendo en el Consejo de Derechos Humanos el Gobierno de Austria y algunos titulares de mandatos de los procedimientos especiales de derechos humanos para asegurar una mejor protección de los periodistas. El Consejo de Seguridad tal vez desee recibir información sobre estas iniciativas a fin de elaborar un enfoque más dinámico respecto de esta cuestión.

16. El conflicto en Libia también puso de relieve la difícil situación que enfrentan los trabajadores migrantes y sus familias en las situaciones de conflicto. Según informes, esos trabajadores fueron víctimas de asesinatos, violencia sexual, discriminación y detenciones arbitrarias, en particular los procedentes del África Subsahariana. A pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones humanitarias, muchos trabajadores migrantes tenían grandes dificultades para salir de Libia, y miles carecían de vivienda o permanecían hacinados en centros de tránsito, sin acceso a servicios básicos. La situación en Libia no era única. En marzo de 2011, se recibieron denuncias de que en Côte d'Ivoire los trabajadores migrantes eran atacados por los milicianos y las fuerzas de seguridad, y expulsados de partes de Abidján y el oeste del país.

17. Me sigue preocupando el uso sostenido de vehículos aéreos o aviones no tripulados para lanzar ataques selectivos, especialmente en situaciones de conflicto armado, ya que en esas situaciones no está claro si todas las personas contra las cuales se lanzan ataques son combatientes o participan directamente en las hostilidades. Esto pone en tela de juicio el cumplimiento del principio de la distinción. Presuntamente, los ataques con aviones no tripulados han causado cientos de víctimas civiles, lo que también pone en tela de juicio el cumplimiento del principio de la proporcionalidad. Es difícil exigir que se rinda cuentas por el incumplimiento del derecho internacional cuando los ataques con aviones no tripulados no responden a la cadena de mando militar ni están sujetos a mecanismos efectivos y transparentes de control civil o militar. A medida que más Estados obtengan esta tecnología estos problemas se agudizarán más. Insto a los Estados Miembros pertinentes a ser más transparentes acerca de las circunstancias en las que se utilizan los aviones no tripulados y a tomar las precauciones necesarias para al planificar esos ataques respeten el derecho internacional aplicable.

## **B. Adopción de medidas por el Consejo de Seguridad**

18. En los últimos 18 meses se han registrado importantes avances en la adopción de medidas por el Consejo de Seguridad para mejorar la protección de los civiles. En marzo de 2011, el Consejo respondió de manera contundente al recrudecimiento de la violencia y al uso de armas explosivas en zonas pobladas de Côte d'Ivoire. En su resolución 1975 (2011), el Consejo recordó la autorización que confirió a la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) para que utilizara todos los medios necesarios a fin de cumplir su mandato de proteger a los civiles, incluso para impedir el empleo de armas pesadas contra la población civil.

19. Aunque el contexto era muy diferente, la respuesta del Consejo de Seguridad a la situación en Libia también fue contundente. En su resolución 1970 (2011), el Consejo condenó la violencia contra los civiles, exigió el cumplimiento del derecho internacional, impuso un embargo general de armas y sanciones selectivas, y remitió la situación a la Corte Penal Internacional. Esa respuesta coincidió con las recomendaciones hechas en mis dos informes anteriores sobre la protección de los civiles. La decisión posterior, formulada en la resolución 1973 (2011), de que se autorizara la adopción de todas las medidas necesarias para proteger a los civiles evitó que hubiera muertos y heridos entre la población civil. Sin embargo, se percibió que su aplicación iba más allá de la protección de los civiles, lo cual causó preocupación entre algunos Estados Miembros que siguen influyendo en los debates del Consejo sobre la protección de los civiles y las cuestiones conexas en otras situaciones. También puede haber tenido el efecto de socavar la agenda de protección de los civiles, incluso como marco para la actuación en crisis futuras. En el futuro, además de cumplir escrupulosamente con el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, la aplicación de esas decisiones deberá limitarse a promover y asegurar la protección de los civiles.

20. En el contexto de la intervención en Libia, el Brasil presentó el concepto de la “responsabilidad al proteger”, con arreglo al cual toda acción militar que autorice el Consejo de Seguridad debe atenerse a la letra y al espíritu de la resolución y aplicarse en estricta consonancia con el derecho internacional humanitario. Además, con arreglo a ese concepto el Consejo debe mejorar los procedimientos para vigilar y evaluar la forma en que las resoluciones se interpretan y se aplican. Recuerdo que, en mi informe de 2007 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/2007/643) recomendé que el Consejo pidiera sistemáticamente que las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones autorizadas a utilizar la fuerza cumplieran con el derecho internacional humanitario y le presentaran periódicamente información sobre las medidas adoptadas para proteger a los civiles de los efectos de las hostilidades. Ese enfoque es particularmente importante cuando se autoriza expresamente a hacer uso de la fuerza para proteger a los civiles.

21. Me preocupa la confusión constante e incorrecta de los conceptos de la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger. Si bien estos dos conceptos tienen algunos elementos en común, sobre todo en lo relacionado con la prevención y la prestación de apoyo a las autoridades nacionales en el desempeño de sus responsabilidades respecto de los civiles, existen diferencias fundamentales entre ambos. En primer lugar, la protección de los civiles es un concepto jurídico que se funda en el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, mientras que la responsabilidad de proteger es un concepto político, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General). En segundo lugar, existen importantes diferencias en lo que respecta al alcance de cada uno de estos conceptos. La protección de los civiles se refiere a violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos en situaciones de conflicto armado. La responsabilidad de proteger se limita a violaciones que constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o crímenes que se considerarían actos de genocidio o de depuración étnica. En situaciones que no llegan a constituir un conflicto armado pueden perpetrarse crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica. Insto al Consejo de Seguridad y a los Estados Miembros a tener en cuenta estas diferencias.

22. El Consejo de Seguridad ha seguido incluyendo un lenguaje relativo a la protección de los civiles en la mayoría de resoluciones pertinentes relacionadas con situaciones concretas. El Consejo ha demostrado una mayor disposición a emplear sanciones selectivas contra los autores de violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Atendiendo a criterios relacionados con las violaciones de esos derechos se han elaborado listas adicionales de personas sujetas a los regímenes de sanciones existentes, y uno de los criterios que se estableció para la inclusión en la Lista elaborada el año pasado con respecto a Libia fue la comisión de ataques contra civiles. En cinco de los doce regímenes de sanciones establecidos por el Consejo se incluyen las violaciones del derecho internacional humanitario o de las normas de derechos humanos como criterio para la inclusión en la Lista.

23. Acojo con beneplácito la función que sigue desempeñando el Grupo de Expertos sobre la Protección de los Civiles, grupo oficioso establecido por el Consejo de Seguridad como foro para informar a los miembros del Consejo sobre las cuestiones relacionadas con la protección antes del establecimiento o la renovación de los mandatos de las misiones pertinentes. También acojo con beneplácito la celebración de sesiones de información del grupo especial de expertos, como la celebrada en Côte d'Ivoire en marzo de 2011, y la sesión de información temática sobre el acceso humanitario celebrada en febrero de 2012. Estas sesiones informativas ayudan a mantener informado al Consejo y creo que deben alentarse. Además de la colaboración importante y continua del Consejo con la Coordinadora del Socorro de Emergencia, acojo con satisfacción el hecho de que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos haya sido invitada a informar al Consejo sobre cuestiones temáticas, como la protección de los civiles, así como sobre situaciones concretas de países. Insto al Consejo a continuar y reforzar esa práctica y otras, como la celebración de reuniones con arreglo a la fórmula Arria, a fin de obtener más información oportunamente sobre la protección de los civiles en todas las situaciones pertinentes. Al respecto, también aliento al Consejo a pedir sistemáticamente información sobre la protección de los civiles a todas las entidades competentes de las Naciones Unidas.

### **C. Sucesos alentadores**

24. En los últimos 18 meses han tenido lugar una serie de sucesos alentadores. Cabe celebrar la decisión, adoptada en noviembre de 2011 por los Estados partes en la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de volver a examinar el problema de las minas distintas de las minas antipersonales (véase CCW/CONF.IV/4/Add.1). Esas minas representan una amenaza para la seguridad de la población civil, impiden la prestación oportuna y segura de asistencia humanitaria, y obstaculizan las actividades de reconstrucción y desarrollo.

25. Han proseguido los debates preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, que se celebrará en julio de 2012 y que ofrecerá una oportunidad sumamente importante para que los Estados Miembros encaren el costo humano de la falta de reglamentación del comercio de armas y de la amplia disponibilidad y el uso indebido de las armas. Un futuro tratado deberá contener cláusulas que prohíban la transferencia de armas cuando exista un riesgo evidente de que se utilicen para cometer violaciones graves del

derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos. También deberá abarcar toda la gama de armas convencionales, incluidas las armas pequeñas y las municiones.

26. Dos veredictos históricos emitidos recientemente son pasos importantes para la justicia internacional. En abril de 2012, el Tribunal Especial para Sierra Leona declaró al ex-Presidente de Liberia, Charles Taylor, culpable de complicidad con dos grupos armados no estatales en la perpetración de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad durante el conflicto de Sierra Leona. Ese fallo marca un hito significativo para la justicia penal internacional, por ser la primera vez que un ex Jefe de Estado es hallado culpable por un tribunal penal internacional de planificar y ayudar a perpetrar crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Además, el fallo representa una clara señal de que los jefes de Estado tendrán que rendir cuentas por sus actos. Con anterioridad, en marzo de 2012, la Corte Penal Internacional dictó su primer fallo contra Thomas Lubanga, a quien halló culpable de los crímenes de guerra de reclutar o alistar a menores de 15 años y utilizarlos para participar activamente en las hostilidades en la República Democrática del Congo. Destaca la necesidad de detener y poner a disposición de la Corte a Bosco Ntaganda, acusado conjuntamente con Lubanga, y a todas las demás personas contra quienes la Corte Penal Internacional ha dictado órdenes de arresto y siguen en libertad.

27. En julio de 2011 establecí la política de debida diligencia en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Esta política incorpora la experiencia adquirida en la aplicación de la política de condicionalidad elaborada por la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo en 2009, y las conclusiones de una evaluación interinstitucional de su aplicación llevada a cabo en 2010. Esta política se aplica cada vez que una entidad de las Naciones Unidas prevé prestar o presta apoyo a alguna fuerza de seguridad ajena a las Naciones Unidas. Con arreglo a ella, ese apoyo no se puede prestar cuando existen razones fundadas para creer que hay un riesgo real de que las fuerzas receptoras del apoyo cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario, los derechos humanos o el derecho de los refugiados ni donde las autoridades competentes no adoptan medidas correctivas. La adhesión a la política de debida diligencia en materia de derechos humanos es fundamental para prevenir las violaciones de esos derechos y así mantener la legitimidad y la credibilidad de las Naciones Unidas como entidad promotora y defensora de los derechos humanos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones que incumben a la Organización en virtud del derecho internacional.

28. La necesidad de mejorar el registro de las víctimas está ganando cada vez más atención. Ese registro puede aclarar las causas del daño infligido a los civiles y las medidas necesarias para poner fin a ese daño y prevenir su repetición. En este sentido, me alienta el compromiso de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) de establecer una célula de seguimiento, análisis y respuesta para las bajas civiles, y reitero la exhortación a los donantes y asociados, formulada por el Consejo en la resolución 2036 (2012), para que presten apoyo a su establecimiento. Puede ser conveniente evaluar el desempeño de esa célula, y el de un mecanismo similar establecido por el Consejo de Seguridad en el Afganistán, a saber, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, a fin de mejorarlos y de ser posible aplicarlos en otros lugares.

29. La AMISOM también aprobó una nueva política de “fuego indirecto”, dirigida a mitigar los daños ocasionados a los civiles, la cual incluye un componente sobre compensación voluntaria del daño sufrido por la población civil producto de acciones lícitas ejecutadas en el contexto de operaciones de combate. He acogido con beneplácito la práctica de compensación aplicada por la mayoría de los Estados participantes en la Fuerza Internacional de Asistencia, para la Seguridad y me alienta su adopción por la AMISOM. No obstante, quiero subrayar que esta práctica no sustituye la obligación de investigar las violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos ni de procesar a los responsables de esas violaciones. Tampoco exime a las partes de sus obligaciones en materia de reparaciones, un tema que requiere una mayor atención del Consejo de Seguridad y los Estados Miembros.

30. Se siguen adoptando medidas para mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre la protección de los civiles, entre otras cosas mediante la preparación de orientaciones para incluir información sobre la protección de los civiles en mis informes sobre situaciones concretas, en cumplimiento de la solicitud formulada en la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad. Mientras, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) ha iniciado consultas con los asociados de las Naciones Unidas sobre la elaboración de indicadores para mejorar la supervisión y presentación de informes sobre las tendencias en materia de protección, teniendo en cuenta los mecanismos existentes de vigilancia y presentación de informes. Al mismo tiempo, la tecnología está proporcionando a los civiles la capacidad de informar en tiempo real sobre los actos de violencia que se estén perpetrando. Las Naciones Unidas y la comunidad humanitaria en general están empezando a comprender las oportunidades y los riesgos asociados.

### **III. Los cinco retos básicos**

31. Los cinco retos básicos para asegurar una protección más efectiva de los civiles siguen vigentes.

#### **A. Promover el cumplimiento**

32. Como he subrayado en reiteradas ocasiones, el derecho internacional humanitario exige que las partes en conflicto protejan a la población civil de los efectos de las hostilidades. La inobservancia de este principio puede provocar muertos o heridos entre la población civil que es blanco directo de ataques o que queda atrapada en los combates de otro modo. Con frecuencia, este incumplimiento es la antesala de desplazamientos, que a menudo ponen a la población civil en peligro de ser víctimas de otras violaciones, incluidos actos de violencia sexual, reclutamiento forzado, sufrimiento físico y mental, y posible dependencia crónica de la asistencia humanitaria. Para preservar a los civiles de los efectos de las hostilidades es necesario que las partes en conflicto cumplan con el derecho internacional humanitario y, en particular, con los principios de la distinción y la proporcionalidad, y que tomen todas las precauciones posibles en el ataque y la defensa. La ley también establece claramente que en ningún caso la violación de estas normas por una de las partes justifica su violación por otra. Sin embargo, las

violaciones siguen siendo un suceso común, que tiene consecuencias devastadoras para los civiles.

33. Si bien todas las violaciones requieren nuestra atención y acción, me preocupan las agresiones contra la asistencia sanitaria y otras interferencias en la prestación de esa asistencia que, como se reconoce en un estudio realizado en 2011 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es uno de los problemas humanitarios más grandes, más complejos y menos reconocidos hoy día<sup>4</sup>. Los conflictos trastornan la atención de la salud de muchas maneras diferentes, y cuando más se necesita esa atención. Las hostilidades impiden que el personal sanitario, los heridos y los enfermos lleguen a los establecimientos médicos. Los establecimientos y los vehículos médicos pueden ser blanco directo de ataques o dañados por estos; a veces, el personal militar o de seguridad penetra en los establecimientos por la fuerza en busca de enemigos, y los grupos armados no estatales se plantean entre sus objetivos hacerse con el control de un hospital. Se ataca a los heridos y a los enfermos, y se amenaza, secuestra, hiere, asesina o enjuicia al personal médico. En consecuencia, resulta difícil o imposible prestar una atención adecuada a los necesitados. Además, un solo acto de violencia que daña un hospital o provoca la muerte del personal sanitario afecta a muchas otras personas que requieren cuidados y sufren aún más por la falta de tratamiento.

34. El CICR pone de relieve estos problemas y señala la necesidad de reunir pruebas sobre los ataques contra el personal y los establecimientos médicos y las interferencias en la atención de la salud. Por ello, acojo con beneplácito la recomendación del Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que la Asamblea Mundial de la Salud, cuando se reúna en mayo de 2012, encomiende a la OMS que recopile y presente datos sobre los ataques contra el personal sanitario, los establecimientos médicos, los vehículos y los pacientes<sup>5</sup>. Aliento a los Estados Miembros a que apoyen esta recomendación. También acojo con beneplácito la decisión adoptada por el Consejo en la resolución 1998 (2011) de ampliar el alcance de las violaciones graves por las que las partes en los conflictos pueden ser incluidas en mis informes sobre los niños y los conflictos armados, a fin de que abarquen los ataques recurrentes contra escuelas u hospitales y los ataques o amenazas de ataques recurrentes contra personas protegidas relacionadas con escuelas u hospitales. No obstante, el Consejo debe asumir un enfoque más dinámico para prevenir ese tipo de incidentes y responder a ellos.

35. El estudio del CICR halló que las armas explosivas causaban más muertes, lesiones y daños que cualquier otra arma utilizada en los ataques contra las instalaciones de salud. He manifestado en repetidas ocasiones mi preocupación por las consecuencias humanitarias que tiene el uso de armas explosivas en zonas densamente pobladas. Entre las armas explosivas se incluyen los proyectiles de artillería, las ojivas de misiles y cohetes, los morteros, las bombas de aviación, las granadas y los artefactos explosivos improvisados. Su característica común es que en la zona en que estallan, los efectos de su explosión y fragmentación son indiscriminados. Esto hace que su uso en zonas pobladas sea sumamente problemático.

36. En mi informe de 2010 pedí que se realizara una labor más sistemática de reunión y análisis de datos sobre este problema. Acojo con beneplácito la

<sup>4</sup> CICR, “*Asistencia de salud en peligro: estudio realizado en dieciséis países*” (Ginebra, 2011).

<sup>5</sup> Véase la resolución EB130.R.14 del Consejo Ejecutivo de la OMS.

investigación realizada por la organización Action on Armed Violence<sup>6</sup>. Utilizando datos sobre el uso de armas explosivas en todo el mundo compilados en 2011, Action on Armed Violence halló que las armas explosivas habían causado la muerte o heridas al menos a 21.499 civiles, y que los civiles fueron el 71% del total de víctimas. La mayor parte de los casos de civiles muertos y heridos (el 87%) se produjo en zonas pobladas, incluidos mercados, escuelas, lugares de culto y casas particulares.

37. Esta investigación pone de relieve la gravedad del problema. La Coordinadora del Socorro de Emergencia destacó esta situación en Côte d'Ivoire, Libia, la República Árabe Siria y el Sudán y exhortó a las partes a abstenerse de utilizar armas explosivas en zonas densamente pobladas. El Consejo autorizó específicamente a la ONUCI a adoptar medidas para prevenir el uso de armas pesadas contra la población civil en Côte d'Ivoire, y exhortó al Gobierno de la República Árabe Siria a dejar de utilizar inmediatamente armas pesadas en los centros de población (resoluciones 2042 (2012) y 2043 (2012)). En octubre de 2011, el CICR observó que debido a la alta probabilidad de que causaran efectos indiscriminados, y a pesar de que no existía una prohibición jurídica expresa de tipos concretos de armas, debía evitarse el empleo de armas explosivas de amplia zona de impacto en zonas densamente pobladas<sup>7</sup>. La sociedad civil también se ha movilizado en torno a esta cuestión estableciendo en marzo de 2011 una coalición de organizaciones no gubernamentales, la International Network on Explosive Weapons (INEW), que pide que los Estados y otros agentes traten de evitar el daño que ocasionan las armas explosivas en zonas pobladas, reúnan y publiquen los datos pertinentes, hagan valer los derechos de las víctimas, y elaboren normas internacionales más rigurosas.

38. En muchos conflictos, el uso de armas explosivas en zonas pobladas es una de las causas principales de desplazamiento. También hay otros motivos: las personas huyen de sus hogares por temor a la violencia y a otros abusos o son obligadas a abandonar sus hogares por la fuerza o por otros medios. Cualquiera sea la causa, me preocupa que se acepte fácilmente que el desplazamiento sea una consecuencia inevitable de los conflictos. En algunas situaciones, el desplazamiento puede ser una respuesta para la protección de las comunidades en peligro, y a menudo se prolonga por todo el tiempo que existe la amenaza, después del cual las personas regresan a sus hogares. Por otra parte, el derecho a la libertad de circulación y a abandonar el país propio y buscar asilo siempre debe ser respetado. No obstante, aceptar que el desplazamiento es inevitable puede condenar a millones de personas a una situación de sufrimiento y degradación duradera. En tanto se trabaja para prevenir los conflictos, se debe hacer más para prevenir las circunstancias que conducen al desplazamiento.

39. En primer lugar, debemos abogar enérgicamente por el respeto del derecho internacional aplicable. Menos civiles huirían si las partes en conflicto los protegieran de los efectos de las hostilidades y cumplieran con los principios de la distinción y la proporcionalidad, como exige el derecho internacional humanitario.

---

<sup>6</sup> Action on Armed Violence, "Monitoring explosive violence: The EVMP dataset 2011" (Londres, 2012).

<sup>7</sup> CICR, "El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos" (documento 31IC/11/5.1.2, preparado para la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, octubre de 2011).

En segundo lugar, las partes en los conflictos deben abstenerse de utilizar el desplazamiento forzado como una táctica deliberada. Con arreglo al derecho internacional humanitario, solo puede recurrirse al desplazamiento cuando la seguridad de la población civil o razones militares imperiosas así lo exigen. Incluso en esos casos, de conformidad con el derecho, el desplazamiento no debe durar más del tiempo necesario y la población afectada debe recibir alojamiento y asistencia, y debe ser devuelta a sus hogares tan pronto como las hostilidades en la zona hayan cesado. Con harta frecuencia esto no es así.

40. Esos fallos acrecientan la responsabilidad que recae sobre la comunidad internacional, incluido el Consejo de seguridad, de tratar de evitar el desplazamiento exigiendo y procurando el cumplimiento de la ley, entre otras cosas exigiendo que los autores del desplazamiento de civiles por la fuerza rindan cuentas. Debemos rechazar la idea de que el desplazamiento sea un subproducto del conflicto, en algunas circunstancias, el desplazamiento puede constituir un crimen de guerra o de lesa humanidad, y debe ser investigado y enjuiciado como tal.

## **B. Mejorar el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales**

41. Los grupos armados no estatales desempeñan una función, si bien no exclusiva, en los crímenes que se cometen contra la población civil, como los de atacar los servicios de salud, usar armas explosivas en zonas pobladas y causar desplazamientos forzados. Por tanto, he subrayado en varias ocasiones la necesidad de que haya un contacto permanente con esos grupos para tratar de mejorar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos y obtener un acceso seguro a los necesitados.

42. En mi informe anterior hice referencia a un trabajo de investigación en el que se señalaban incentivos para que los grupos armados no estatales cumplieran con las normas internacionales de protección de los civiles<sup>8</sup>. Sus autores han publicado otro informe para ayudar a la comunidad internacional a encarar el incumplimiento por esos grupos<sup>9</sup>. En ese informe se reafirma la necesidad urgente de que exista un contacto más estrecho y sistemático con los grupos armados no estatales en materia de cumplimiento, y se señala que ese contacto debe iniciarse lo más pronto posible, llevarse a cabo con representantes de alto nivel de todas las partes en cuestión y mantenerse durante todo el conflicto. También se subraya que para el éxito de ese contacto es fundamental comprender los factores que afectan el nivel de cumplimiento de las normas internacionales por un determinado grupo armado no estatal. Esos factores incluyen la necesidad de contar con apoyo popular, y la imagen y el interés del propio grupo.

43. En el informe se destaca que los acuerdos y compromisos que obligan a los grupos armados no estatales a respetar las normas internacionales deben ponerse por escrito para que estos grupos puedan difundir, supervisar y hacer cumplir las normas dentro de sus filas. La vigilancia imparcial externa de las acciones de estos grupos

---

<sup>8</sup> Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, “Armed non-State actors and international norms: towards a better protection of civilians in armed conflict” (Ginebra, 2010).

<sup>9</sup> *Ibid*, “Rules of Engagement – Protecting Civilians through Dialogue with Armed Non-State Actors” (Ginebra, 2011).

es crítica. Reconocer la mejora en el cumplimiento por un grupo determinado también es importante, ya que puede aumentar el respeto por las normas internacionales.

44. En el informe se subraya la necesidad de dejar en claro desde el comienzo que el contacto no implica un reconocimiento político. Esto es vital, ya que algunos Estados no se han avenido a permitirlo porque les preocupa que pueda entenderse que este confiera reconocimiento político y “legitimidad”. Sin embargo, hay casos en los que los Estados han promovido activamente contactos de diferentes tipos. En 2009, en Filipinas, tanto el Gobierno como el Frente Moro de Liberación Islámica apoyaron activamente a la organización no gubernamental Geneva Call y cooperaron con ella para hacer posible la misión de verificación encargada de investigar las supuestas violaciones del documento de compromiso de Geneva Call por el que se prohibían las minas antipersonal<sup>10</sup>. También hay ejemplos de Estados y grupos armados no estatales que firman acuerdos relativos al respeto del derecho internacional humanitario, como el acuerdo de Filipinas con el Frente Democrático Nacional y el del Sudán con el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés. Asimismo, las Naciones Unidas han terminado de elaborar planes de acción para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños en los conflictos armados. En Filipinas, el Sudán y otros países, las Naciones Unidas han elaborado planes de ese tipo con los grupos armados no estatales con el consentimiento de los Estados en cuestión en el contexto de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad.

45. Centrarse en el reconocimiento y la legitimidad es problemático ya que desvía la atención de la cuestión más grave, a saber, las consecuencias para los civiles de la falta de contacto. Si bien el contacto no siempre dará como resultado una mayor protección, su ausencia casi seguramente significará más víctimas civiles en los conflictos en curso. Además, la falta de contacto con los grupos armados no estatales y la adopción de un enfoque exclusivamente represivo en su contra, que los considere desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo y los incluya en las listas de organizaciones terroristas o rehúse aprobar amnistías para quienes hayan participado en hostilidades sin haber cometido crímenes de guerra o violaciones graves de los derechos humanos, plantea el riesgo de radicalizar aún más a esos grupos. Un enfoque de este tipo ofrece muy pocos incentivos para que se cumpla con el derecho internacional humanitario.

46. En este sentido, enfatizo mi constante preocupación por las leyes de lucha contra el terrorismo y otras medidas que criminalizan el contacto de las organizaciones humanitarias con determinados grupos armados no estatales o impiden de alguna otra manera la acción humanitaria basada en principios. La OCAH y el Consejo Noruego para los Refugiados han encargado un estudio de los efectos de las medidas nacionales de lucha contra el terrorismo sobre la labor humanitaria, en el que se examinarán las leyes nacionales que tipifican el apoyo a las entidades designadas y la relación con ellas; se analizarán las disposiciones de los acuerdos de financiación que limitan las actividades humanitarias o les imponen condiciones; se considerarán las medidas adoptadas por los Estados anfitriones que impiden o limitan el contacto de los agentes humanitarios con los grupos considerados “terroristas” o su apoyo a ellos, o le imponen condiciones; y se

---

<sup>10</sup> Geneva Call, “Report of the 2009 verification mission to the Philippines to investigate allegations of anti-personnel landmine use by the Moro Islamic Liberation Front” (Ginebra, 2010).

examinará la reacción de los diferentes agentes humanitarios frente a esas medidas. También se evaluarán los efectos de esas medidas en las operaciones humanitarias y se recomendarán maneras de reducir sus efectos negativos en la labor humanitaria.

### **C. Protección de los civiles por las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones de las Naciones Unidas**

47. El otorgamiento a las misiones de mantenimiento de la paz del mandato de proteger a los civiles sigue siendo una de las medidas más importantes adoptadas por el Consejo de Seguridad para mejorar la protección sobre el terreno. Desde mi informe anterior, se han establecido dos nuevas misiones con mandatos de protección de los civiles: la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) y la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA). Sigue siendo difícil aplicar esos mandatos, especialmente establecer mecanismos eficaces de alerta temprana, asegurar el suministro de recursos adecuados para vigilar y prevenir los incidentes y responder a ellos, y apoyar a las autoridades de acogida para que cumplan sus responsabilidades en materia de protección de los civiles. En algunos casos, la poca cooperación de los Estados de acogida y su escasa capacidad de acción han afectado la capacidad de las misiones para cumplir sus mandatos, incluido el de proteger a los civiles.

48. Las violaciones en masa perpetradas en Walikale (República Democrática del Congo) en julio y agosto de 2010 subrayaron la necesidad de comprender mejor la vulnerabilidad de los civiles y las amenazas a las que se enfrentan. En un esfuerzo por evitar situaciones similares en el futuro, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo ha colaborado con sus asociados para establecer un conjunto de mecanismos de coordinación y alerta temprana e instrumentos de respuesta para dar prioridad a la protección en la práctica. Del mismo modo, la respuesta de la UNMISS a la violencia intercomunal en 2011 y 2012 en el estado de Jonglei pone de manifiesto que la alerta temprana depende de que existan relaciones efectivas con las comunidades locales, y que las respuestas deben coordinarse con las autoridades nacionales y adoptarse en apoyo de estas. Ambas situaciones subrayan el desafío a que hacen frente las misiones en la protección de los civiles sobre un terreno extenso, con recursos finitos y capacidades limitadas de respuesta móvil. Sin embargo, las misiones continuarán haciendo su máximo esfuerzo e intentando responder a las expectativas.

49. Además de proporcionar protección física, las misiones siguen ayudando a crear entornos de protección mediante el apoyo al establecimiento de instituciones del estado de derecho y de seguridad eficaces. Este apoyo es esencial. Como concluyó recientemente el Experto independiente de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Cote d'Ivoire, la mayoría de las violaciones de esos derechos que están ocurriendo en el país son consecuencia fundamentalmente de la incapacidad del Estado para evitarlas, debido a la dificultad que plantea reformar el sector de la seguridad y restablecer su autoridad en todo el país. Prestar este tipo de apoyo puede ser problemático cuando las fuerzas de seguridad nacionales están implicadas en esas violaciones. La política de debida diligencia en materia de derechos humanos establece los parámetros para la prestación de apoyo por las Naciones Unidas en esas situaciones.

50. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno siguen trabajando para garantizar que el personal de mantenimiento de la paz disponga del apoyo operacional necesario para proteger a los civiles. Tras la formulación en 2010 del concepto operacional para la protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y del marco para elaborar estrategias amplias para la protección de los civiles, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, las misiones en Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Darfur están revisando sus estrategias de protección. Otras misiones pertinentes están evaluando la posibilidad de aplicar esas estrategias, en consulta con los agentes humanitarios. Para asegurarse de que todos los componentes de la misión estén lo suficientemente preparados para proteger a los civiles, se están formulando orientaciones operacionales para los componentes militar y de policía. Además, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) han elaborado una política sobre intercambio de información entre los componentes de las misiones a fin de prevenir las violaciones de los derechos humanos y responder a ellas. Espero que las entidades afectadas la apliquen debidamente.

51. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno han formulado una matriz de recursos y capacidades de protección de los civiles para ayudar a las misiones a utilizar los recursos y las capacidades que poseen para cumplir con los mandatos de protección. La matriz ayuda a resaltar las lagunas de capacidad y de recursos y proporciona un marco de referencia para determinar posibles actividades de protección. Además, se han concluido los módulos de capacitación sobre protección de los civiles. Estas medidas ayudarán a garantizar que el futuro personal de mantenimiento de la paz esté mejor preparado.

52. Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no son el único agente de protección sobre el terreno. De hecho, no siempre se despliegan en contextos en que los civiles enfrentan riesgos graves. Las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias, incluidos el CICR y varias organizaciones no gubernamentales, cumplen una función reconocida desde hace tiempo y de crucial importancia para intentar proporcionar una mayor protección a los civiles en los conflictos armados, incluso en lugares donde no hay fuerzas de mantenimiento de la paz.

53. La naturaleza y el alcance de la interacción y la coordinación entre las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los agentes humanitarios es variada. Existen experiencias positivas. En la República Democrática del Congo y Sudán del Sur, por ejemplo, hay mecanismos oficiales para interactuar con las organizaciones humanitarias, incluso en lo relacionado con el intercambio de información no confidencial sobre los riesgos y las amenazas que encara la población en materia de protección, así como para colaborar a fin de que se tomen decisiones más informadas en lo relativo a la priorización de las actividades militares. En algunos casos, las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han apoyado el acceso de los agentes humanitarios, por ejemplo, proporcionando seguridad.

54. En ocasiones, la efectividad de la interacción y la coordinación con las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ha visto limitada por la preocupación de los agentes humanitarios sobre los efectos que puede tener una asociación estrecha con esas misiones en su capacidad para funcionar de manera independiente, neutral e imparcial y para demostrar que así lo hacen. La preocupación principal para los agentes humanitarios es que, sobre todo en situaciones de conflicto, su acceso y su seguridad puedan verse socavados si las partes beligerantes o algunos sectores de la población los perciben como alineados con los objetivos políticos de las misiones. En el Afganistán, algunas organizaciones no gubernamentales se han retirado de los mecanismos de coordinación humanitaria de las Naciones Unidas, y en Somalia algunas han amenazado con hacerlo por sospechar que los agentes humanitarios carecen de suficiente independencia respecto de los objetivos políticos más amplios de la Organización<sup>11</sup>.

55. Un estudio reciente encargado por el Grupo directivo de integración de las Naciones Unidas<sup>11</sup> concluyó que el grado en que esas sospechas se confirman en la práctica depende del contexto. A pesar de esas preocupaciones, cabe reconocer que las misiones de mantenimiento de la paz pueden proporcionar a la población civil un grado de protección física que los agentes humanitarios no pueden proporcionar. También pueden crear el entorno de seguridad necesario para facilitar la prestación de asistencia humanitaria. Además, las misiones con mandato de protección y las organizaciones humanitarias pueden realizar actividades complementarias de protección, como por ejemplo actividades relativas a la protección de los niños. La interacción y la coordinación efectivas entre esos distintos agentes es esencial para mejorar y fortalecer sus respectivas respuestas, así como la respuesta general, en materia de protección. Para ello, la OCAH está liderando un proceso a fin de que el Grupo Temático Mundial sobre Protección formule orientaciones para los grupos de protección sobre el terreno con miras a mejorar el diálogo y la interacción con las misiones políticas y de mantenimiento de la paz.

56. También debe considerarse la protección de los civiles en el contexto de los enfoques de estabilización adoptados por los distintos Estados Miembros y algunas organizaciones multilaterales. En los últimos años, la estabilización ha proporcionado un marco para intervenciones internacionales en Estados frágiles y afectados por los conflictos, incluidos el Afganistán, el Iraq, Libia, Sudán del Sur y el Sudán. Por lo general, la estabilización se concibe como una estrategia tanto de corto como de largo plazo, que combina múltiples esferas, incluidas la lucha contra la insurgencia y el terrorismo, la consolidación de la paz, el desarrollo y la construcción del estado, con el objeto de mejorar la seguridad y la estabilidad<sup>12</sup>. Es esencial que los militares que participan en la aplicación de los enfoques de estabilización respeten y protejan a los civiles de conformidad con el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. Además, si bien la protección de los civiles no siempre es la prioridad o un objetivo clave de las estrategias de estabilización, estas estrategias pueden tratar de reducir la violencia y la inestabilidad. El diálogo y la interacción entre los agentes humanitarios y las

---

<sup>11</sup> V. Metcalfe, A. Giffen y S. Elhawary, “UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN integration steering group” (Instituto de Desarrollo de Ultramar, diciembre de 2011).

<sup>12</sup> Véase S. Collinson, S. Elhawary y R. Muggah, “States of fragility: stabilization and its implications for humanitarian action”, documento de Trabajo del Grupo de Políticas Humanitarias (Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2010).

misiones de estabilización es importante para asegurar que la protección arroje resultados positivos, incluida la promoción del cumplimiento de las obligaciones de las misiones de respetar y proteger a los civiles en sus operaciones militares.

#### **D. Acceso humanitario**

57. El acceso es un requisito fundamental para la acción humanitaria que, para millones de personas vulnerables atrapadas en conflictos, muchas veces es lo único que les ayuda a sobrevivir. Sin embargo, como se muestra en el anexo del presente informe, se sigue limitando el acceso, deliberadamente o no, y decenas de miles de personas que necesitan asistencia y protección no pueden recibirlas. Sigue siendo necesario que el Consejo preste atención a este problema.

58. En el anexo también se subraya la complejidad y diversidad de las restricciones que se imponen al acceso. Comprender estas restricciones, los agentes que pueden influir en ellas y las opciones de respuesta exige un análisis minucioso. También requiere una comprensión profunda de las opciones disponibles para llegar a la población civil, en particular mientras se están produciendo las hostilidades.

59. Existen diversas formas de llegar a las personas afectadas por los conflictos durante el curso de las hostilidades, incluidos la cesación temporal de las hostilidades, las pausas humanitarias, los corredores humanitarios, los arreglos para evitar la superposición de los combates y las actividades humanitarias, y los días de tranquilidad. Estas expresiones se utilizan a veces de forma intercambiable, sin embargo, cada una tiene un significado específico. Es esencial elegir el enfoque que más se adapte a las circunstancias.

60. Una cesación temporal de las hostilidades es una suspensión de los combates acordada por todas las partes interesadas por un período dado. Puede llevarse a cabo por diversos motivos, incluidos motivos humanitarios. En esos casos, en el acuerdo se determina la zona geográfica de las operaciones y el período durante el cual se llevarán a cabo actividades humanitarias concretas. Una pausa humanitaria es una cesación temporal de las hostilidades con propósitos exclusivamente humanitarios. Exige el acuerdo de todas las partes competentes y por lo general se circunscribe a un período determinado y a una zona geográfica específica en la que se llevarán a cabo las actividades humanitarias.

61. Los corredores humanitarios son rutas y métodos logísticos concretos acordados por todas las partes competentes para permitir el pasaje seguro de bienes o agentes humanitarios de un punto a otro en una zona en la que se están registrando combates. Entre los requisitos para el establecimiento y funcionamiento de un corredor humanitario se incluyen la aceptación y el consentimiento de todas las partes competentes para que se lleven a cabo actividades imparciales de socorro, el acuerdo de todas las partes competentes para que se respeten las condiciones del corredor, instrucciones claras dentro de la cadena de mando de cada una de las partes en lo que respecta a las condiciones del corredor (como el objetivo, la ruta o el plazo específico para su uso), y arreglos para facilitar el pasaje del personal y los suministros humanitarios. El “corredor” es por lo general una ruta geográfica, que a menudo se establece por un plazo concreto. Muchas veces ha sido difícil mantener los corredores humanitarios. Cuando se libran combates que pueden dar lugar a que un territorio cambie de manos o a que un conflicto se desplace, los corredores

humanitarios deben verse como mecanismos dinámicos que deben renegociarse según sea necesario.

62. Los métodos para intentar solucionar conflictos abarcan el intercambio de información entre los agentes humanitarios y las partes en el conflicto con el fin de coordinar el momento y el lugar en que se llevarán a cabo las actividades de socorro para que las operaciones militares no pongan en peligro las vidas del personal humanitario, no impidan el pasaje de los suministros de socorro o la realización de actividades humanitarias y no entrañen un riesgo para los beneficiarios. Por último, los “días de tranquilidad” hacen posible que los niños tengan acceso a los servicios de atención de la salud durante los conflictos, por ejemplo, para que puedan participar en las campañas nacionales de vacunación u otras actividades exclusivamente humanitarias. Estos días de tranquilidad exigen que todas las partes competentes acuerden brindar el acceso necesario y no interfieran con la labor del personal sanitario o de otro tipo durante los días designados.

63. Estos diferentes enfoques no se pueden imponer, militarmente ni de otro modo, a las partes en conflicto. Su aplicación requiere el consentimiento de todas las partes interesadas para que pueda proporcionar una forma segura, eficaz y sostenible de acceder a quienes lo necesitan.

## **E. Rendición de cuentas**

64. Para fortalecer el cumplimiento es fundamental fortalecer la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos, tanto por las partes en el conflicto como por cada uno de los autores. Mi informe anterior se centró en las comisiones internacionales de investigación y las misiones de determinación de hechos, las cuales se han venido utilizando cada vez más para responder a esas violaciones y han demostrado ser útiles para alentar a las autoridades nacionales a adoptar las medidas necesarias con miras a poner fin a las violaciones y promover la rendición de cuentas, así como para recomendar medidas paliativas para las víctimas, incluidas reparaciones y reformas institucionales. Sus conclusiones han sentado las bases para los enjuiciamientos, entre otras cosas al aportar información para las decisiones del Consejo por las que se han remitido situaciones a la Corte Penal Internacional y al ayudar a las investigaciones de la Corte.

65. En los últimos 18 meses, el Consejo de Derechos Humanos estableció comisiones de investigación en relación con Côte d’Ivoire, Libia y la República Árabe Siria, que en todos los casos concluyeron que se habían producido violaciones graves del derecho internacional y que era necesario realizar investigaciones independientes e imparciales para llevar a los autores ante la justicia. Sus respectivas recomendaciones deben ser examinadas en detalle y seguidas por los Estados Miembros y el Consejo de Seguridad. Acojo con beneplácito la decisión adoptada en marzo de 2012 por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 19/22 de prorrogar el mandato de la Comisión de Investigación para la República Árabe Siria, e insto a las autoridades sirias a facilitar su labor permitiéndole el acceso al país. Acojo con beneplácito también la decisión 19/2 del Consejo de hacer un llamamiento a Sri Lanka para que aplique las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Lecciones Aprendidas y Reconciliación y adopte todas las medidas necesarias para cumplir sus

obligaciones jurídicas pertinentes y su compromiso de iniciar acciones fiables e independientes que garanticen la justicia, la equidad, la rendición de cuentas y la reconciliación para toda la población de Sri Lanka. Aliento a Sri Lanka a que coopere con el ACNUDH y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en este sentido.

66. En mi informe anterior, solicité a los departamentos de la Secretaría que participaban directamente en la organización de las investigaciones y la prestación de apoyo a estas, que realizaran un examen de la experiencia de las Naciones Unidas en los procesos de las comisiones internacionales de investigación y las misiones de determinación de hechos. A comienzos de 2012, el ACNUDH convocó una consulta de sus propios expertos y de expertos del Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la Oficina Ejecutiva del Secretario General para que intercambiaron experiencias sobre cuestiones como los mandatos de estas comisiones y misiones, el funcionamiento de sus secretarías, la cooperación con los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas, la realización de las investigaciones, la presentación de informes y el seguimiento de las recomendaciones. Se determinaron nuevas medidas para aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el establecimiento de esos mandatos y en su apoyo, incluido el intercambio de instrumentos prácticos formulados por el ACNUDH para ayudar en las investigaciones.

67. En noviembre de 2011, la Misión Permanente de Portugal y la OCAH convocaron un taller sobre la función del Consejo de Seguridad en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, que reunió a representantes de los Estados Miembros, las Naciones Unidas, la sociedad civil y el mundo académico, y que se estructuró en torno a tres aspectos centrales de la rendición de cuentas: la responsabilidad penal individual, los mecanismos de determinación de hechos y las reparaciones.

68. En lo que se refiere a la responsabilidad penal individual, se recomendó preparar una lista de verificación que guiara la relación del Consejo con la Corte Penal Internacional en los casos en que este considerara la posibilidad de hacer remisiones. La lista de verificación podría incluir reflexiones sobre los casos en que una situación ameritara su remisión a la Corte, acuerdos de financiación de los casos remitidos, exenciones de las remisiones y la función del Consejo para promover la cooperación de los Estados Miembros con la Corte Penal Internacional. Con respecto a esto último, se recomendó que el Consejo mantuviera su compromiso con las causas que remitiera y promoviera la cooperación de las partes pertinentes con la Corte. Se recomendó además que el Consejo encontrara maneras de alentar y, de ser posible, ayudar a los Estados a hacer más a nivel nacional, y que se considerara la función que podían desempeñar las misiones políticas y de mantenimiento de la paz en la prestación de apoyo a las autoridades nacionales en este ámbito.

69. En el taller se señaló la necesidad de que hubiera una mayor coherencia en el establecimiento y los mandatos de las comisiones internacionales de investigación y las misiones de determinación de hechos. Al establecer estas comisiones, deberían considerarse cuestiones como la necesidad de claridad; la correspondencia de los plazos para las investigaciones y la presentación de informes con la complejidad de la situación; la importancia de que los miembros del órgano tengan una amplia gama de conocimientos especializados, entre ellos conocimientos jurídicos, militares y forenses; la necesidad de financiación suficiente, acceso y cooperación de las

autoridades pertinentes; y la importancia de garantizar la protección de los testigos y las víctimas. Se recomendó que las comisiones internacionales de investigación y las misiones de determinación de hechos se establecieran al inicio de las crisis para contribuir a prevenir que se cometieran más violaciones, y que se adoptaran medidas para asegurar la complementariedad con otros procesos judiciales o de investigación nacionales o internacionales. También se hizo referencia a la necesidad de realizar un seguimiento más constante de las recomendaciones de esas comisiones, incluso por parte del Consejo, a fin de asegurar su eficacia y credibilidad y de responder a las expectativas de las víctimas. Periódicamente, se debería poner al tanto al Consejo de las actividades y los informes de las comisiones internacionales de investigación y las misiones de determinación de hechos que no hubieran recibido un mandato suyo pero que investigaran situaciones incluidas en su orden del día. El Consejo debería, además, solicitar y promover la cooperación de los Estados y otros agentes con sus investigaciones y la aplicación de sus recomendaciones.

70. En lo relativo a las reparaciones, el taller recomendó reunir e intercambiar mejores prácticas y conocimientos especializados en esta esfera. Los participantes señalaron que este aspecto de la rendición de cuentas muchas veces se pasaba por alto, y que las reparaciones tendían a circunscribirse a la compensación financiera, si bien, debían considerarse otras formas de reparación, incluidas la restitución y la rehabilitación. Del mismo modo, era importante ver más allá de las víctimas individuales y considerar también como beneficiarios de las reparaciones a las comunidades afectadas. Además, no debía olvidarse la posibilidad de que el Consejo autorizara el uso de los activos congelados en virtud de los regímenes de sanciones para efectuar pagos de reparaciones y para apoyar a los programas nacionales de reparación.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

71. La solución a muchos de los problemas que se plantean en los conflictos contemporáneos es relativamente sencilla: aumentar el nivel de cumplimiento de las partes en el conflicto con la letra y el espíritu del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, lo que tendría como consecuencia que los civiles no sufrieran los efectos fatales y perjudiciales de las hostilidades, evitaría los desplazamientos, y reduciría considerablemente las posibilidades de que se violaran sus derechos, sufrieran degradación o se encontraran en una situación de dependencia.

72. Garantizar el grado necesario de cumplimiento de esas normas y, por lo tanto, fortalecer la protección de los civiles constituye esencialmente una cuestión de voluntad política: la voluntad de que durante las hostilidades se respete el derecho internacional; que no se usen armas explosivas en zonas densamente pobladas; que se permita trabajar con grupos armados no estatales y se proporcione acceso humanitario a las personas que necesitan asistencia, además de la voluntad de imponer disciplina y hacer rendir cuentas a quienes infringen sus derechos. También se necesita la voluntad, por parte del Consejo, de usar sistemáticamente los instrumentos que tiene a su alcance.

73. Teniendo en cuenta lo que antecede, y sobre la base de lo que se señala en el presente informe y su anexo, propongo las siguientes recomendaciones, que habrán de interpretarse junto con las que figuran en mis informes de 2009 y 2010, las cuales siguen siendo pertinentes.

#### **Promover el cumplimiento del derecho internacional**

74. Si bien todas las violaciones del derecho son motivo de preocupación, el presente informe pone énfasis en los ataques contra los servicios de la salud y el personal sanitario y otras formas de interferencia con ellos, así como en la necesidad de evitar los desplazamientos. El Consejo de Seguridad podría ser más proactivo con respecto a ambas cuestiones, y por lo tanto, lo insto a adoptar las siguientes medidas:

a) Pedir la reunión sistemática de información sobre los ataques cometidos contra los servicios, el transporte y los proveedores del área de la salud, y otras formas de interferencia con ellos, así como contra las personas que intentan obtener tratamiento médico;

b) Condenar y exhortar sistemáticamente al cese inmediato de los ataques contra los servicios, el transporte y los proveedores del área de la salud, y otras formas de interferencia con ellos, así como contra las personas que intentan obtener tratamiento médico, y evitar los desplazamientos que constituyan una violación del derecho internacional;

c) Exhortar sistemáticamente a las partes en el conflicto a cumplir estrictamente con el derecho internacional aplicable, incluida la prohibición de deportación, el traslado o el desplazamiento forzoso de la población civil, en todo o en parte, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles afectados o razones imperativas de índole militar;

d) Aplicar medidas orientadas a los dirigentes de los partidos que cometan ataques contra los servicios, el transporte y los proveedores del área de la salud, obstaculicen sus actividades o generen desplazamientos de la población civil en violación del derecho internacional;

e) Solicitar el establecimiento de comisiones de investigación en las situaciones en que se produzca un desplazamiento a gran escala de civiles en violación del derecho internacional y/o remitir este tipo de casos a la Corte Penal Internacional.

75. Si bien es posible que el uso de ciertas armas explosivas en zonas pobladas sea legal, en algunas circunstancias, las consecuencias humanitarias, tanto en el corto como en el largo plazo, pueden ser desastrosas para los civiles. Por lo tanto, insto:

a) A las partes en conflicto a abstenerse de utilizar armas explosivas de amplio impacto en zonas densamente pobladas;

b) Al Consejo de Seguridad, cuando proceda, a hacer un llamamiento a las partes en conflicto a fin de que se abstengan de utilizar esas armas en zonas densamente pobladas;

c) A los Estados Miembros, los agentes de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales a que

intensifiquen su examen de esta cuestión, incluso mediante una discusión más focalizada y llevando a cabo o apoyando nuevas recopilaciones y análisis de datos;

d) A los Estados Miembros a cooperar con todas las instancias pertinentes en la reunión y el suministro de información a las Naciones Unidas y otros agentes en relación con el daño que se causa a los civiles con el uso de armas explosivas, y a emitir declaraciones de política en que se esbochen las condiciones bajo las cuales se permite el uso de ciertas armas explosivas en las zonas pobladas.

#### **Promover el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales**

76. Insto a todos los Estados Miembros a abstenerse de aprobar legislación nacional, y de adoptar políticas u otras medidas que tengan el efecto de impedir que los agentes humanitarios trabajen con grupos armados no estatales con fines humanitarios, y en particular impedir que lleven a cabo actividades encaminadas a promover el respeto del derecho internacional humanitario.

#### **Protección de los civiles por parte de las operaciones de paz y otras misiones de las Naciones Unidas**

77. Proteger a los civiles de la amenaza de la violencia física es un esfuerzo conjunto en el que participan el Estado anfitrión y la misión de mantenimiento de la paz desplegada para apoyarlo. Por lo tanto, insto a los Estados de acogida a trabajar más activamente con las misiones de paz para darles protección.

78. Además, insto:

a) A los Estados Miembros que aportan personal militar y policial a las misiones con mandato de brindar protección a utilizar los módulos de capacitación para la protección de civiles del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno antes del despliegue;

b) A los Estados Miembros a proporcionar recursos adecuados a las misiones de mantenimiento de la paz, en particular recursos que faciliten la movilidad aérea y capacidad de alerta temprana con el fin de apoyar una reacción más rápida y eficaz a la protección de los civiles.

#### **El acceso humanitario**

79. Aliento a los Estados Miembros a que, cuando traten de encontrar solución a las limitaciones al acceso humanitario, especialmente en situaciones de combate, celebren estrechas consultas con los agentes humanitarios para comprender mejor la naturaleza de esas limitaciones y cuáles serían las posibles opciones para facilitar el acceso de la ayuda humanitaria de una manera segura y sostenible.

80. Además, y teniendo en cuenta lo señalado en el anexo del presente informe, insto:

a) A los Estados Miembros a que se aseguren de conceder oportunamente visados para el personal humanitario internacional y sistemas simplificados y rápidos para exceptuar los bienes y el personal humanitarios del pago de aranceles, derechos e impuestos;

b) A las partes en el conflicto a que no pongan obstáculos físicos al desarrollo de las actividades humanitarias, por ejemplo, estableciendo puestos de control o reteniendo o retrasando la emisión de permisos de viaje, autorizaciones para realizar proyectos y documentos de registro oficiales;

c) A los Estados Miembros a que reconozcan la importancia fundamental que tienen las negociaciones humanitarias para llegar a las personas vulnerables y que no impidan la celebración de esas negociaciones;

d) A las partes en un conflicto a que garanticen que las actividades humanitarias puedan llevarse a cabo sin interferencias políticas o militares, cumpliendo plenamente los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia;

e) A los Estados Miembros a que condenen sistemáticamente los ataques contra los trabajadores humanitarios y aseguren que se rindan cuentas de esos ataques, incluso alentando, impulsando y apoyando investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional.

### **Rendición de cuentas**

81. Insto al Consejo de Seguridad a encontrar maneras de alentar y, quizás, ayudar a los Estados a garantizar la rendición de cuentas por las infracciones del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, a nivel nacional.

82. En los casos en que las autoridades nacionales no adopten las medidas necesarias para garantizar la rendición de cuentas, insto al Consejo de Seguridad a desempeñar un papel más activo para asegurar una respuesta internacional adecuada, por ejemplo, solicitando u ordenando el establecimiento de comisiones internacionales de investigación y misiones de constatación de los hechos; apoyando su funcionamiento; utilizando en mayor medida la información resultante de su labor; y respaldando la aplicación de sus recomendaciones, en particular con medidas de seguimiento, como el establecimiento de regímenes de reparación y la remisión de causas a la Corte Penal Internacional.

83. Al respecto, aliento al Consejo a que considere las recomendaciones que surgieron del taller sobre rendición de cuentas celebrado en noviembre de 2011, y organizado por la Misión Permanente de Portugal y la OCAH y que entable un diálogo orientado a fortalecer el papel del Consejo en lo que respecta a mejorar la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como internacional.

## Anexo

### Restricciones al acceso humanitario

1. En los últimos 18 meses, las restricciones al acceso han seguido reduciendo la capacidad de los agentes humanitarios para llegar de manera segura y oportuna a las personas que necesitan asistencia, así como la capacidad de las personas que necesitan acceder a los servicios esenciales y recibir asistencia. Los obstáculos al acceso a los agentes humanitarios son amplios y variados y si bien todas esas limitaciones repercuten considerablemente en la población civil, no todos son deliberados ni constituyen violaciones del derecho internacional.

2. Hemos avanzado considerablemente en lo que respecta a nuestra capacidad para analizar las restricciones al acceso humanitario, especialmente gracias al marco de vigilancia y la presentación de informes sobre el acceso humanitario de la OCAH. Este marco ha mejorado nuestra comprensión de la naturaleza de esas restricciones y ha servido para apoyar la elaboración de estrategias concretas para hacerles frente. La utilización del marco también ha mostrado que las restricciones más comunes y que tienen consecuencias más graves para las personas afectadas son: i) las restricciones al traslado de bienes y personal humanitario; ii) las hostilidades; iii) la injerencia en actividades humanitarias; y iv) la violencia ejercida contra el personal humanitario.

### Restricciones de movimiento

3. El despliegue oportuno de personal, bienes y equipo humanitario desde que se inicia una situación de emergencia y en tanto no termine son fundamentales para dar una respuesta humanitaria eficaz. Si bien los Estados tienen derecho a exigir visados e imponer restricciones a la entrada y circulación del personal y el traslado de bienes y equipo de socorro, es necesario encontrar formas de mitigar los efectos que tienen estas medidas en las actividades humanitarias, para que se lleven a cabo eficientemente y de manera oportuna. Siguen existiendo restricciones a la circulación de personal y al traslado de bienes humanitarios, tanto en lo que respecta a la entrada como a la permanencia en los Estados que atraviesan por un conflicto. En Myanmar, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo y el Sudán y las actividades humanitarias se han visto considerablemente obstaculizadas por los retrasos o la negativa de otorgar visados a expertos internacionales.

4. Los obstáculos físicos y burocráticos a la circulación dentro de los Estados también limitan el acceso humanitario y la prestación de asistencia. Por ejemplo, en los últimos 18 meses, en la Ribera Occidental de los territorios palestinos ocupados, los trabajadores humanitarios sufrieron retrasos equivalentes a 2.272 horas de trabajo en más de 550 puestos de control establecidos por las autoridades israelíes. El acceso humanitario a las zonas de la Ribera Occidental aisladas por el muro israelí, incluida Jerusalén Oriental, también sigue siendo restringido debido al régimen israelí de coordinación de permisos que existe actualmente. En 2011, la existencia de cientos de puestos de control en manos de diversos grupos armados dificultó considerablemente la circulación del personal humanitario en la capital del Yemen, Saná, y sus alrededores. Si bien la mayoría de esos puestos de control

fueron eliminados a finales del año, algunos han permanecido y siguen obstaculizando la circulación del personal y el traslado de bienes humanitarios.

5. Ciertas restricciones burocráticas, como los procedimientos de registro y aprobación de organizaciones o proyectos humanitarios y los regímenes de permisos de viaje están retrasando o, en algunos casos, impidiendo que la asistencia llegue a las personas afectadas. En el Sudán, por ejemplo, el Gobierno se negó a expedir permisos de viaje para el personal internacional de las Naciones Unidas y de ONG que debía coordinar las actividades humanitarias en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul durante los primeros siete meses de la crisis humanitaria que comenzó a mediados de 2011. Unos pocos funcionarios internacionales fueron autorizados a regresar a las capitales de esos estados en febrero de 2012, pero los trabajadores humanitarios no han podido viajar fuera de esas ciudades, a ninguna de las zonas afectadas. Si bien algunos trabajadores humanitarios del país han podido cooperar con las autoridades para prestar asistencia en las zonas que se encuentran bajo el poder del Gobierno, todas las solicitudes de viaje a las zonas bajo el control de grupos armados no estatales han sido rechazadas. Como consecuencia de ello, unas 500.000 personas afectadas por el conflicto en esos dos estados no han recibido asistencia humanitaria o la han recibido en una medida limitada. Mientras tanto, se sigue negociando una propuesta de la Unión Africana, la Liga de los Estados Árabes y las Naciones Unidas para facilitar la prestación de asistencia.

6. En Darfur, las autoridades estatales cancelaron decenas de misiones humanitarias en los últimos 18 meses, en particular en las zonas que se encuentran bajo el control de grupos armados, como Jebel Marra. En los estados de Darfur del Norte y Darfur Central, la cancelación intermitente del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas por las autoridades y la falta de claridad sobre los procedimientos que deben aplicarse para controlar los movimientos de combustible han limitado los viajes del personal humanitario a los emplazamientos más alejados sobre el terreno. En Darfur del Sur, la prohibición de las autoridades locales de los traslados fuera de un radio de 15 km a la redonda de Nyala ha restringido considerablemente la prestación de servicios y asistencia humanitaria a los campamentos de desplazados internos de la zona.

7. Si bien existe la necesidad urgente de que los Estados agilicen y simplifiquen los procedimientos de registro y aprobación de los agentes humanitarios y sus proyectos, se han dado algunos ejemplos positivos de cooperación eficaz. Por ejemplo, en Khyber Pakhtunkhwa y las zonas tribales de administración federal del Pakistán, los agentes humanitarios han trabajado con las autoridades para establecer un sistema de seguimiento en línea de la inscripción de nuevos proyectos, denominados “certificados de no objeción”, lo que aumenta la transparencia y ayuda a determinar las causas de las demoras en los procesos administrativos. Si bien se siguen produciendo retrasos en el inicio de proyectos en ciertas zonas, celebro que se haya emprendido esta iniciativa conjunta orientada a facilitar el desarrollo de las actividades humanitarias. También observo con agrado que en Sri Lanka, ya no es necesario solicitar autorización por razones de seguridad para que el personal humanitario se traslade en la provincia del norte.

8. En varios casos, las personas afectadas no han podido acceder a asistencia humanitaria debido a las restricciones que se han impuesto a su circulación. En Colombia, las comunidades afectadas por conflictos que se desarrollan en zonas rurales remotas no tuvieron acceso a alimentos básicos, salud, educación y otros

servicios esenciales, de forma intermitente, a veces durante períodos de varias semanas, debido al cierre de carreteras, la continuación de las hostilidades, las incursiones de grupos armados y las minas colocadas por esos grupos. En Jerusalén Oriental, la mayoría de los palestinos sigue necesitando un permiso especial de entrada para acceder a servicios básicos —especialmente a los hospitales—, que puede ser utilizado en solo cuatro de los 16 puestos de control a lo largo del muro. El casco antiguo de Hebrón sigue aislado del resto de la ciudad dado que existen cierres en 122 lugares, mientras que los palestinos tienen prohibido circular en coche, y en algunos casos a pie, en ciertas calles, lo que limita gravemente el acceso de miles de ellos a servicios esenciales.

## Hostilidades

9. Acceder a asistencia humanitaria durante las hostilidades es a veces extremadamente difícil. En el Afganistán, Colombia, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen, varios millones de personas afectadas por los conflictos no reciben asistencia en las zonas en que los combates en curso impiden la realización de actividades humanitarias en forma sostenida.

10. Dado que no se han acordado mecanismos con las partes en el conflicto para la prestación de asistencia, es casi imposible desarrollar actividades humanitarias durante las hostilidades. Por tanto, son los agentes humanitarios quienes tienen que entablar y mantener un diálogo con todas las partes, para explicar sus objetivos humanitarios, lograr que tengan aceptación y negociar condiciones satisfactorias para desarrollar sus actividades. En la República Centroafricana, las negociaciones dirigidas por la OCAH permitieron que se reanudara el acceso humanitario a Bria, en Haute-Kotto, que se encontraba en el medio de los enfrentamientos entre grupos armados. En Bamingui Bangoran, en el norte del país, las negociaciones llevaron a que los grupos armados se comprometieran, en un acuerdo, a respetar las actividades humanitarias y prevenir la comisión de delitos. En los territorios palestinos ocupados, una unidad de coordinación del acceso celebró negociaciones con todas las partes en nombre del equipo humanitario en el país con miras a resolver problemas de acceso puntuales.

11. En 2011, en la región de Darfur del Sudán, las negociaciones con las autoridades facilitaron la realización de tres misiones humanitarias a Jebel Mara occidental. Sin embargo, tras la reanudación de los combates en abril de 2012, las autoridades de los estados de Darfur Central y Darfur del Oeste han restringido el acceso a todas las zonas controladas por grupos armados y han impedido que los agentes humanitarios prestaran servicios en relación con nuevos desplazamientos en Rokero. En la República Árabe Siria, los agentes humanitarios están discutiendo con el Gobierno la posibilidad de intensificar sus actividades a raíz de que será necesario llevar a cabo una misión de evaluación de las necesidades en abril de 2012.

12. En el último año, el equipo humanitario en el país, con el apoyo de la OCAH, logró negociar que se autorizara el acceso humanitario a más de 160.000 personas que necesitaban asistencia en zonas bajo el control de grupos armados no estatales en el Yemen, lo que implicó establecer contactos y crear confianza entre esos grupos y los agentes humanitarios mediante una serie de reuniones y talleres para presentar

principios humanitarios y concertar un acuerdo sobre un plan conjunto de respuesta interinstitucional. Desde diciembre de 2011, se han celebrado reuniones periódicas de coordinación para resolver las limitaciones al acceso y los problemas que han surgido en la aplicación del plan.

13. Dado que es importante que estas negociaciones se lleven a cabo con todas las partes interesadas, sigo estando extremadamente preocupado porque en algunos países, como Colombia y el Pakistán, algunas organizaciones humanitarias tienen prohibido trabajar con grupos armados con fines humanitarios.

### **Injerencia en la ejecución de actividades humanitarias**

14. Las actividades humanitarias siguen siendo objeto de injerencia por los agentes estatales y no estatales que tienen designios no humanitarios lo que resulta en la interrupción de los proyectos humanitarios y la desviación de la ayuda.

15. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur, los intentos tanto de las autoridades locales como de los grupos no estatales de extorsionar a agentes humanitarios para obtener fondos de ellos o apropiarse de sus bienes han tenido como consecuencia hostigamientos rutinarios, que en algunos casos han conducido al cierre de las oficinas de las organizaciones humanitarias o a la detención de su personal. Los montos que se exigen pueden ascender a decenas de miles de dólares por organismo y a menudo se llevan a cabo fuera de los canales oficiales. En casos en los que no se ha pagado ese dinero, o en que las autoridades locales y los agentes humanitarios no estuvieron de acuerdo acerca de los requisitos operacionales, las autoridades han puesto fin a los proyectos humanitarios. En los últimos 18 meses, Al-Shabaab en Somalia expulsó a más de 16 organizaciones humanitarias de las zonas que se encontraban bajo su control.

### **Violencia contra el personal humanitario**

16. La violencia contra el personal humanitario sigue constituyendo un obstáculo importante al acceso humanitario. Si bien el nivel general de violencia que han sufrido los trabajadores humanitarios desde mi informe anterior se ha reducido levemente, el número de muertes y secuestros sigue siendo muy preocupante. Desde entonces, 86 trabajadores humanitarios han sido asesinados y 96 han sido secuestrados en todo el mundo. El menor número de este tipo de incidentes se debe a que la presencia humanitaria en las zonas en que los ataques han ido en aumento es también menor, y a que se ha realizado una evaluación más eficaz de los riesgos y las medidas de mitigación adoptadas por las organizaciones humanitarias.

17. Los secuestros, incluidos los que resultan en la muerte de las víctimas, se han convertido en el tipo de incidente de seguridad que afecta a los trabajadores humanitarios que más ha aumentado. Me preocupan especialmente las repercusiones que han tenido los secuestros en las actividades humanitarias en el Afganistán, el Pakistán, Somalia y las zonas de frontera con Kenya, así como en el Sudán y el Yemen. En 2011, en el Afganistán, más de 220 trabajadores de organizaciones no gubernamentales fueron secuestrados por grupos armados. Si bien la mayor parte de ellos fueron puestos en libertad, muchas veces en menos de 48 horas, ocho secuestrados resultaron muertos a manos de sus captores. En Somalia y en la frontera con Kenya, seis trabajadores humanitarios fueron secuestrados en los

últimos 18 meses, y un total de 11 (entre ellos ocho que habían sido secuestrados en 2008 y 2009) siguen desaparecidos o se encuentran retenidos por sus captores. En enero de 2011, el secuestro de tres pilotos del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas en Darfur del Oeste condujo a la suspensión de los vuelos humanitarios a 26 localidades sobre el terreno durante varios meses. En el Yemen, por lo menos 20 trabajadores humanitarios fueron secuestrados en seis incidentes separados entre 2011 y abril de 2012.

18. Los ataques contra el personal y los convoyes humanitarios, así como el saqueo de suministros y bienes de socorro siguen poniendo en peligro la realización de actividades humanitarias en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán, Sudán del Sur, y el Yemen. Tanto fuerzas de seguridad del Estado como grupos armados no estatales y grupos criminales han participado en este tipo de hechos. Por ejemplo, en el período que abarca el informe, en Sudán del Sur, al menos 51 vehículos humanitarios fueron requisados por la fuerza por soldados para fines no humanitarios. En más de la mitad de estos casos se ejerció violencia física contra los trabajadores humanitarios, sobre todo contra el personal nacional. En agosto de 2011, en Bahr el Ghazal occidental, en un único incidente en que se produjeron saqueos, civiles, miembros de las fuerzas de seguridad locales y autoridades robaron aproximadamente 675 toneladas métricas de alimentos, que eran suministros de emergencia destinados a comunidades inseguras desde el punto de vista alimentario, por ejemplo, las familias que habían sido desplazadas de la región fronteriza de Abyei.

19. Si no es posible negociar con las partes en el conflicto o las negociaciones no han servido para mitigar las amenazas, el personal humanitario a menudo reduce sus actividades o se retira de lugares inseguros. Tras una serie de saqueos violentos en las provincias de Kivu, en la República Democrática del Congo, varias organizaciones humanitarias tuvieron que retirarse de las zonas en cuestión. Desde octubre de 2011, nueve miembros de ONG perdieron la vida en Kivu del Sur, de los cuales cinco habían sido deliberadamente objeto del ataque y otros cuatro habían quedado atrapados en medio del fuego cruzado entre grupos armados no estatales y fuerzas de seguridad.

20. Un estudio independiente sobre entornos de seguridad complejos encargado por la OCAH<sup>13</sup> confirmó que generar aceptación para las actividades humanitarias entre las comunidades y las partes en conflicto sigue siendo la mejor manera de obtener acceso seguro y sostenido a las personas que necesitan asistencia. El estudio estableció además que generar dicha aceptación es un proceso, no un hecho aislado, que requiere inversión en el diálogo en el largo plazo y el compromiso sostenido con todas las partes interesadas. El estudio hace un llamamiento a las organizaciones humanitarias a evaluar continuamente su seguridad y métodos de gestión de riesgos. Por ejemplo, señala que la “bunkerización” de las operaciones humanitarias y el uso de guardias armados y escoltas ha afectado la capacidad de los trabajadores humanitarios para interactuar con las comunidades locales y refuerza la percepción errónea de que los trabajadores humanitarios albergan en realidad los designios de Occidente.

21. Al tiempo que reconoce que en ciertas situaciones puede ser necesario adoptar medidas de seguridad más estrictas para los trabajadores humanitarios, el estudio

---

<sup>13</sup> J. Egelanda, A. Harmer y A. Stoddard, *To stay and deliver: good practice for humanitarians in complex security environments*, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (2011).

---

presenta una serie de buenas prácticas que han mostrado la eficacia de las medidas de protección no ostensibles, que son alternativas a la contratación de guardias y escoltas armados. Por ejemplo, en ciertas zonas del Pakistán y el Sudán, algunos agentes humanitarios han compartido información sobre el movimiento de personal y bienes con las autoridades, lo que ha permitido a las fuerzas del orden controlar y garantizar la seguridad de estos incrementando temporariamente las patrullas o su presencia fija a lo largo de determinadas rutas, en lugar de escoltar a esos agentes humanitarios.

22. El uso de recursos aéreos, como el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, también ha ayudado a los agentes humanitarios a evitar ciertas zonas de alto riesgo. Si bien esto ha permitido a veces la continuación de las tareas de asistencia humanitaria, los recursos aéreos tienen un costo operativo considerablemente mayor y puede ser difícil negociar con las autoridades. En el Yemen, por ejemplo, las organizaciones humanitarias todavía siguen esperando permiso para poner en marcha las operaciones humanitarias aéreas entre la capital, Saná, y la ciudad norteña de Sadah.

23. Es indispensable que los Estados y otras partes en los conflictos trabajen en estrecha colaboración con las organizaciones humanitarias para encontrar soluciones y estrategias adecuadas, específicas para cada contexto, a fin de mitigar los riesgos de seguridad de forma que la asistencia humanitaria siga prestándose de forma neutral, imparcial e independiente.

---