



Consejo de Seguridad

Distr. general
14 de mayo de 2024
Español
Original: inglés

Protección de los civiles en los conflictos armados

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la solicitud que figura en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de septiembre de 2018 (S/PRST/2018/18) y en respuesta a la solicitud de información sobre temas específicos que formuló el Consejo en sus resoluciones [2286 \(2016\)](#), [2417 \(2018\)](#), [2474 \(2019\)](#), [2475 \(2019\)](#) y [2573 \(2021\)](#).

2. En este año 2024 se conmemora el 25º aniversario de la primera sesión en que el Consejo de Seguridad trató la protección de los civiles. También se conmemora el 75º aniversario de los Convenios de Ginebra de 1949, que son el pilar del derecho internacional humanitario. En el contexto de los terribles daños causados a innumerables civiles en las distintas zonas de conflicto del planeta, conviene reflexionar sobre qué significa proteger a los civiles y qué más se puede hacer para prevenir o mitigar los daños a los que se exponen.

3. En 2023 la protección de los civiles se encontraba en una situación rotundamente nefasta. Como se indica en la parte II, el ataque cometido el 7 de octubre por Hamás y otros grupos armados palestinos contra Israel, así como el secuestro de unas 250 personas, incluidos civiles, y la intensa respuesta militar israelí en Gaza ocasionaron muertes de civiles y destrucción en un grado nunca visto en las décadas en que se lleva desarrollando el conflicto. En el Sudán el mortífero estallido del conflicto en abril de 2023 ha sido catastrófico, ya que se ha saldado con decenas de miles de civiles muertos y heridos y millones de desplazados. En lugares como Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, la región del Sahel, Somalia y Ucrania, los conflictos siguieron adelante con distintos grados de intensidad, pero con el mismo patrón de daños civiles graves y duraderos. En todos estos conflictos se incumplen con frecuencia el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y también se hace caso omiso en gran medida de las exigencias plasmadas en las resoluciones del Consejo de los últimos 25 años relativas a la protección de los civiles.

4. En cuanto a la agenda sobre la protección de los civiles en los próximos años, es urgente comprometerse a respetar el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, para lo cual es indispensable redoblar los esfuerzos para que las partes en conflicto cumplan en mayor medida el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y rindan cuentas cuando lo infrinjan. Los Estados deberían



garantizar que Un Pacto para el Futuro no es una mera reafirmación retórica de su determinación de respetar plenamente el derecho en los conflictos armados y que el compromiso de intensificar la protección e investigar las infracciones se acompaña de medidas prácticas y eficaces a tales efectos.

5. Es necesario asimismo reflexionar sobre lo que entendemos por proteger a los civiles en los conflictos armados contemporáneos y futuros. Como se indica en la parte III, el refuerzo del cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos es el elemento central de la agenda sobre la protección de los civiles. No obstante, hay que complementar este enfoque prestando atención también a los daños que los civiles experimentan en los conflictos, incluso cuando las partes afirman cumplir el derecho, como base para definir respuestas eficaces para abordarlos.

II. Estado de la protección de los civiles en el mundo

A. Daño generalizado a los civiles

6. En 2023 cientos de miles de civiles murieron o sufrieron lesiones terribles en ataques deliberados o indiscriminados, así como en ataques supuestamente legítimos en virtud del derecho internacional humanitario. Según los registros de las Naciones Unidas, en 2023 murieron al menos 33.443 civiles en conflictos armados, cifra que supone un aumento del 72 % respecto de 2022. La proporción de mujeres y de niños muertos se multiplicó por dos y por tres, respectivamente, en comparación con 2022. En 2023, de cada 10 civiles muertos en conflictos, 4 eran mujeres, y 3, niños. Siete de cada diez muertes registradas se produjeron en el Territorio Palestino Ocupado e Israel, lo que convierte este conflicto en el más mortífero para los civiles de 2023. A los aproximadamente 1.200 muertos, la mayoría civiles, resultantes de los ataques perpetrados por Hamás y otros grupos armados contra Israel el 7 de octubre, a quienes se suman los civiles secuestrados y víctimas de violencia sexual, les siguieron muertes de civiles y destrucción generalizadas durante la operación militar de Israel en Gaza. Según el Ministerio de Salud de Gaza, hasta finales de 2023 habían muerto 21.672 palestinos y 56.165 habían resultado heridos, en su mayoría mujeres y niños. El año 2023 fue también el más mortífero para los palestinos en la Ribera Occidental ocupada, incluida Jerusalén Oriental, desde 2005, cuando las Naciones Unidas empezaron a llevar un registro de las bajas producidas allí.

7. De acuerdo con fuentes de las Naciones Unidas, los civiles experimentaron daños generalizados también en Malí, Mozambique, Myanmar, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán y Sudán del Sur, entre otros lugares. En la República Democrática del Congo se reportaron más de 219.000 víctimas del conflicto armado, mientras que en Malí murieron 1.300 civiles en incidentes de seguridad. En Myanmar el conflicto se intensificó en el último trimestre de 2023, cuando se produjeron ataques aéreos, bombardeos de artillería y el incendio de aldeas. Las zonas urbanas se vieron más afectadas que en el pasado, ya que hubo bombardeos aéreos y terrestres en ciudades. En el noreste de Nigeria, la violencia acabó con la vida de 4.533 civiles en 2023, y en Somalia resultaron muertos o heridos más de 1.400 civiles. En Sudán del Sur se registraron 848 incidentes en 2023, en los que murieron 1.527 civiles, 1.040 resultaron heridos y 597 fueron secuestrados. En el Sudán murieron aproximadamente 12.260 personas y 33.000 resultaron heridas tras el estallido del conflicto entre las Fuerzas Armadas Sudanesas y las Fuerzas de Apoyo Rápido en abril; entre otras cosas, se llevaron a cabo ataques con armas explosivas contra barrios residenciales, así como ejecuciones sumarias y actos de violencia sexual, que afectaron sobre todo a las mujeres y las niñas. En la República Árabe Siria se reportó la muerte de al menos 556 civiles por actos de violencia en el contexto del

conflicto. En Ucrania murieron 1.958 civiles y otros 6.572 resultaron heridos en 2023 a causa de la invasión del país por la Federación de Rusia.

Guerra urbana y uso de armas explosivas en zonas pobladas

8. Los efectos en los civiles fueron particularmente graves cuando los enfrentamientos se produjeron en zonas pobladas y con armas explosivas. En 2023 murieron o resultaron heridos por armas explosivas casi 30.000 civiles en apenas seis conflictos: Gaza, Myanmar, República Árabe Siria, Sudán, Ucrania y Yemen. Cuando se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas, el 90 % de los muertos y heridos fueron civiles. Según fuentes de las Naciones Unidas, la principal causa de bajas civiles en el Sudán y Ucrania fue el uso de armas explosivas en zonas pobladas. En Ucrania tal uso destruyó ciudades enteras. En 2023 también hubo un gran número de bajas civiles a raíz del uso de artefactos explosivos improvisados en el Afganistán, Burkina Faso, el Camerún, Filipinas, Malí, el Níger, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo y Somalia, entre otros lugares.

9. En el informe de políticas sobre la Nueva Agenda de Paz el Secretario General exhortó a los Estados a que reforzaran la protección de los civiles en las zonas pobladas, entre otras cosas sacando los combates de las zonas urbanas. Además, exhortó a los Estados que aún no lo hubieran hecho a que hiciesen suya la Declaración Política acerca del Fortalecimiento de la Protección de la Población Civil contra las Consecuencias Humanitarias Derivadas del Uso de Armas Explosivas en Zonas Pobladas, de 2022. De conformidad con la Declaración, los Estados deberían examinar y revisar la política militar, o elaborar una nueva, para garantizar que se ajuste a la Declaración y al principio de evitar el uso de armas explosivas en zonas pobladas debido a la gran probabilidad de causar daños a los civiles. También se alienta a los Estados a que cumplan el compromiso de esforzarse por que todas las partes en conflictos armados cumplan las disposiciones de la Declaración. En particular, se podría supeditar la exportación o la transferencia de armas a las partes a que estas cumplan lo dispuesto en la Declaración y respeten el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Ataques contra la infraestructura crítica

10. En numerosos conflictos se dañó o destruyó la infraestructura crítica, incluida la infraestructura de suministro de electricidad, agua y atención de la salud, y el acceso a estos servicios se vio interrumpido. En Burkina Faso se destruyeron 48 tipos de infraestructura hídrica, lo cual mermó el acceso al agua de más de 149.000 personas. En Gaza, las hostilidades dejaron fuera de servicio 23 hospitales y 56 centros de atención de la salud, destruyeron 11 panaderías, dañaron 370 establecimientos educativos, alcanzaron al menos 88 alojamientos del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA) y causaron daños generalizados en la infraestructura agrícola, incluidos pozos, granjas y almacenes. En Myanmar fueron blanco de ataques puentes, vías de transporte importantes, torres de telecomunicaciones, escuelas, hospitales y centrales eléctricas. En el Sudán se reportaron daños considerables en las redes de saneamiento y de suministro de agua y electricidad, así como en los hospitales y las clínicas de distintos puntos del país. En la República Árabe Siria, la infraestructura hídrica sufrió daños graves en ataques o quedó inutilizable debido a la interrupción del suministro eléctrico, lo cual mermó el acceso al agua de millones de personas.

11. En Ucrania se registraron repetidos ataques contra centrales y subestaciones eléctricas que interrumpieron el suministro eléctrico, de calefacción y de agua, lo cual puso en riesgo a millones de civiles durante los meses de invierno. Las hostilidades

también siguieron repercutiendo en la prestación de servicios básicos: fueron destruidos o sufrieron daños 103 establecimientos médicos y 294 instituciones educativas. Las inundaciones masivas derivadas de la destrucción de la presa y la central hidroeléctrica de Kakhovka en junio de 2023 dañaron 37.000 viviendas, 37 establecimientos educativos y 11 establecimientos de salud e interrumpieron los servicios de agua y saneamiento de 1 millón de personas. También tuvieron efectos a largo plazo en el sector agrícola. Según parece, la infraestructura crítica de Ucrania fue asimismo blanco de ciberofensivas en 2023, lo cual evidencia que es urgente proteger a la población civil ante tales operaciones. En la Nueva Agenda de Paz del Secretario General este exhorta a actuar para evitar la extensión y la escalada de los conflictos al ciberespacio y pide a los Estados que declaren la infraestructura esencial para los servicios públicos y para el funcionamiento de la sociedad fuera de los límites de la ciberactividad maliciosa.

Minas terrestres y restos explosivos de guerra

12. Las minas terrestres y los restos explosivos de guerra afectaron gravemente a los civiles en el Afganistán, Colombia, Libia, Malí, Myanmar, el Níger, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, el Territorio Palestino Ocupado, Ucrania y el Yemen, entre otros lugares. Fueron la segunda causa de bajas civiles en el Afganistán, donde mataron y mutilaron a más de 60 personas, en su mayoría niños, cada mes. En Colombia, las autoridades registraron 96 víctimas de minas terrestres y restos explosivos de guerra en 2023. En este país, las minas terrestres y los restos explosivos de guerra supusieron una amenaza para aproximadamente 600.000 personas de 146 municipios y socavaron las actividades socioeconómicas. En Myanmar, en 2023 el número de bajas debidas a las minas terrestres aumentó un 270 % respecto de 2022; en total murieron o resultaron heridas 1.052 personas, de las cuales el 20 % eran niños. En Ucrania el número de bajas civiles debidas a las minas terrestres y los restos explosivos de guerra aumentó un 16 %; 116 civiles murieron y 383 resultaron heridos. En el Yemen hubo 183 incidentes, que se saldaron con 189 bajas, incluidas 132 víctimas mortales.

Empresas militares y de seguridad privadas

13. En 2023 aumentó la inquietud por la posible participación de empresas militares y de seguridad privadas en casos de infracción del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El Documento de Montreux y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada, aprobados en 2008 y 2010, respectivamente, establecen buenas prácticas y destacan la aplicabilidad del derecho internacional en vigor a las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas. Desde entonces ha aumentado la contratación de estas empresas en conflictos armados y sus funciones han evolucionado de tal manera que, en algunos casos, llevan a cabo actividades bélicas junto con el Estado o en su nombre. Dada esta evolución, preocupa en mayor medida que las mencionadas empresas puedan participar en casos de infracción del derecho internacional.

B. Sufrimiento agravado

Desplazamiento forzado

14. En 2023 el desplazamiento forzado fue uno de los elementos definitorios de los conflictos armados. A mediados de año había en todo el mundo la cifra récord de 110 millones de personas en situación de desplazamiento a raíz de conflictos, y también de persecución, violencia o violaciones o abusos de los derechos humanos. El 60 %

eran desplazados internos. Los conflictos siguieron siendo la principal causa de los desplazamientos, principalmente en el Sudán, donde el conflicto dio lugar a 6 millones de desplazados internos nuevos y la huida a países vecinos de 1,4 millones de personas. Al Sudán le siguió la República Democrática del Congo, donde en 2023 hubo 2,9 millones de desplazamientos nuevos y 6,5 millones de desplazados en total. En Gaza, a finales de 2023 el conflicto había desplazado a 1,9 millones de personas, es decir, el 85 % de la población.

15. Los conflictos de Colombia, la región azerbaiyana de Karabaj, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, el Sahel y Ucrania impulsaron el desplazamiento a un nivel sin precedentes. En Colombia, en 2023 se registraron oficialmente 163.719 desplazados internos debido al conflicto, con lo que en total ya hay en el país 8,5 millones de desplazados internos. En Myanmar, el número de desplazados aumentó en casi 500.000 personas en 2023, hasta situarse en 2,2 millones aproximadamente. En el noreste de Nigeria había más de 2 millones de personas desplazadas en campamentos y comunidades de acogida, de las cuales las dos terceras partes llevaban desplazadas más de cinco años. En la República Árabe Siria, en agosto y octubre aumentaron los ataques en Deir Ezzor y en Idlib y el oeste de Alepo, respectivamente, lo cual ocasionó el desplazamiento temporal de 180.000 personas. Tras más de 13 años de conflicto, la población de desplazados internos del país ya suma 7,2 millones de personas. A finales de 2023 había en Ucrania 6,3 millones de refugiados y 3,7 millones de desplazados internos, incluidos casi 1 millón de niños. La mayoría de los desplazados internos se encontraban en zonas del frente, donde los servicios públicos estaban sobrecargados y el acceso a actores humanitarios era reducido.

Atención médica

16. En 2023 se registraron más de 2.370 incidentes de violencia contra personal médico y otras formas de interferencia en el desempeño de sus funciones, así como actos de violencia contra pacientes, instalaciones, equipo y transporte, en 21 conflictos; Myanmar, el Sudán, el Territorio Palestino Ocupado y Ucrania fueron los más afectados. Además, en ese año murieron más de 700 miembros del personal médico, 373 resultaron heridos, 178 fueron secuestrados y otros 440 fueron detenidos cuando desempeñaban tareas médicas¹. La Organización Mundial de la Salud (OMS) registró asimismo daños a pacientes, transportes, instalaciones y suministros.

17. Los tres primeros meses de la operación militar en Gaza tuvieron efectos devastadores en la atención médica; se reportaron el uso de instalaciones médicas para fines militares, incursiones armadas en hospitales, la ausencia de paso seguro para el transporte médico y la reducción del número de hospitales operativos de 36 a 13. Los demás hospitales acusaban una escasez crítica de medicamentos, productos sanguíneos, otros suministros y combustible. En el Sudán, a finales de 2023 solamente estaban operativos menos de un tercio de los establecimientos médicos de las zonas afectadas por el conflicto. En Ucrania 18 establecimientos médicos quedaron destruidos y 85 sufrieron daños, y también murieron o sufrieron heridas miembros del personal médico y pacientes. En Burkina Faso, la inseguridad reinante obligó a cerrar 402 centros médicos, mientras que otros 374 redujeron sus servicios, lo que repercutió en el acceso a atención de la salud de 3,6 millones de personas. En Colombia, entre enero y octubre hubo 187 ataques contra establecimientos médicos. En Myanmar se detuvo a personal médico y civiles que trataban de obtener atención médica, se destruyeron instalaciones y ambulancias y se confiscaron suministros. En la República Árabe Siria, los bombardeos terrestres y aéreos registrados en Idlib y el oeste de Alepo en octubre afectaron a 40 establecimientos médicos, incluida una maternidad.

¹ Cifras de Insecurity Insight. Se pueden consultar en www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SG%20report.pdf.

Hambre ocasionada por conflictos y acceso al agua

18. La principal causa de inseguridad alimentaria aguda en 2023 fueron los conflictos, que desplazaron a la población de sus tierras y zonas de pasto del ganado, destruyeron reservas alimentarias y bienes agrícolas y trastocaron los sistemas y los mercados alimentarios, lo cual acarrió el aumento del precio de los alimentos y el descenso del poder adquisitivo de los hogares y la reducción del acceso a suministros necesarios para la preparación de alimentos, como el agua y el combustible. A nivel mundial, a causa de la desigualdad de género las mujeres se vieron afectadas desproporcionadamente por la inseguridad alimentaria, lo cual puede exponerlas en mayor medida a la violencia de género, por ejemplo al tener que recurrir a estrategias de afrontamiento negativas.

19. En 2023, aproximadamente 117 millones de personas experimentaron inseguridad alimentaria aguda (fase 3 y fases superiores de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF)) en 19 países o territorios afectados por conflictos. En Gaza, la infraestructura de producción, elaboración y distribución de alimentos quedó dañada o destruida por las operaciones militares o paralizada por el prolongado bloqueo impuesto a la zona. Según las estimaciones, en diciembre experimentaba inseguridad alimentaria aguda más del 90 % de la población de Gaza, y en particular unas 577.000 personas afrontaban un grado catastrófico de inseguridad alimentaria (fase 5 de la CIF). En diciembre los expertos alertaron del riesgo de hambruna, que aumentaría día a día si persistían o empeoraban las hostilidades y restricciones al acceso humanitario.

20. En el Sudán, la población con mayor inseguridad alimentaria aguda era la de las zonas afectadas por el conflicto, como Jartum, Kordofan y Darfur. Transcurridos tres meses de conflicto, entre julio y septiembre de 2023 experimentaron inseguridad alimentaria aguda unos 20,3 millones de personas —casi la mitad de la población—, de las cuales 6,3 millones se encontraban en situación de emergencia (fase 4 de la CIF). Se trata de un marcado deterioro en términos de escala y gravedad en comparación con el mismo período de 2022: el número de personas en situación de crisis o fases superiores de inseguridad alimentaria aguda aumentó un 74 % y el de las personas en fase de emergencia lo hizo un 101 %.

21. Los conflictos en curso en Burkina Faso, Malí, Níger y la República Democrática del Congo también contribuyeron a la inseguridad alimentaria en 2023. En Burkina Faso y Malí, el desplazamiento debido al conflicto redujo las oportunidades de emprender actividades agrícolas y aumentó los precios de productos alimenticios básicos al tiempo que redujo el acceso humanitario. En octubre de 2023 experimentaban inseguridad alimentaria aguda en grado elevado 2,3 millones de personas de Burkina Faso y 715.410 personas de Malí. Además, se preveía que para agosto de 2023 aproximadamente 42.694 personas de Burkina Faso y 1.671 personas de Malí experimentarían inseguridad alimentaria de carácter catastrófico (fase 5 de la CIF). En el Níger, el conflicto y los efectos de las sanciones económicas impuestas por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ocasionó la escasez de productos básicos y que se dispararan los precios. En octubre de 2023 experimentaban inseguridad alimentaria aguda unos 2,3 millones de personas. En la República Democrática del Congo se calculaba que experimentaban inseguridad alimentaria, entre otras cosas a consecuencia del conflicto, 25,4 millones de personas (más del 25 % de la población).

22. Con arreglo a la resolución [2417 \(2018\)](#), se alertó al Consejo de Seguridad sobre el riesgo de hambruna originada por los conflictos e inseguridad alimentaria generalizada en partes de Burkina Faso y la República Democrática del Congo. Se exhortó a los miembros del Consejo, así como a otros Estados Miembros e interesados pertinentes, a que tomaran varias medidas a fin de garantizar que todas las partes

facilitaran la circulación de suministros alimentarios comerciales, el acceso al combustible y el efectivo necesarios y el paso seguro, rápido y sin trabas del socorro humanitario.

23. En Burkina Faso, la República Árabe Siria, el Sudán y Ucrania, entre otros lugares, los conflictos ocasionaron o agravaron la escasez de agua. La destrucción, el daño y la interrupción —en ocasiones de forma deliberada— de los servicios relacionados con el agua, combinados con los efectos del cambio climático y años de deterioro, dejaron a millones de personas sin agua potable y causaron la contaminación de las fuentes de agua, el brote de enfermedades infecciosas mortales y riesgo de malnutrición. En la República Árabe Siria, por ejemplo, la infraestructura hídrica sufrió daños graves en ataques o quedó inutilizable debido a la interrupción del suministro eléctrico, lo cual mermó el acceso al agua de millones de personas.

Medio ambiente y cambio climático

24. El medio ambiente sufrió una destrucción y una degradación duraderas como consecuencia de los conflictos. En Gaza, la infraestructura hídrica sufrió daños que hicieron que las aguas residuales sin tratar se filtraran a zonas residenciales y al mar, con lo que empeoraron las condiciones ambientales y se vio afectada la calidad del suelo y del agua subterránea. En el Sudán, el uso de armas explosivas también ocasionó daños en la infraestructura hídrica, zonas industriales en que se almacenaban sustancias peligrosas e instalaciones energéticas y petrolíferas. La destrucción urbana y los consiguientes escombros del conflicto siguieron suponiendo un riesgo para la salud tanto en Gaza como en el Sudán.

25. En Ucrania se vio contaminado el aire a raíz del incendio de tanques de petróleo derivado de ataques aéreos contra la infraestructura petrolífera y se produjeron derrames de petróleo localizados que contaminaron las aguas subterráneas y de superficie. Los daños sufridos por las instalaciones agroindustriales en que se almacenaban productos químicos peligrosos aumentaron el riesgo para la población civil. El conflicto también siguió contribuyendo a la destrucción de la biodiversidad y la naturaleza del país. Las inundaciones posteriores a la destrucción de la presa de Kakhovka hicieron que los productos químicos y los materiales peligrosos que estaban almacenados se filtraran al mar Negro. También afectaron a 333.000 hectáreas de zonas protegidas y 11.294 hectáreas de zonas forestales, alterando la morfología fluvial, contaminando y destruyendo los hábitats.

26. En la República Democrática del Congo, los grupos armados no estatales siguieron llevando a cabo actividades ilícitas, como la minería, la caza furtiva y la tala de árboles, que contribuyen a la deforestación, la erosión del suelo y la pérdida de biodiversidad. En Colombia, los grupos armados no estatales deforestaron partes del Amazonas para ampliar la producción de cultivos ilícitos y las actividades mineras, lo cual supuso un riesgo también para los grupos indígenas.

27. El cambio climático exacerbó la vulnerabilidad en lugares en que el acceso de los civiles a recursos clave ya se había visto mermado a causa del conflicto. En septiembre de 2023 se produjeron en el noreste de Libia unas precipitaciones sin precedentes que ocasionaron inundaciones generalizadas y el colapso de dos presas en la ciudad de Derna, a raíz de lo cual murieron 5.000 personas, otras 3.000 desaparecieron y 44.800 se vieron desplazadas, y la infraestructura esencial de zonas ya afectadas por años de conflicto quedó gravemente dañada. En el Níger se produjeron inundaciones y sequías que, sumadas al conflicto, causaron la pérdida de medios de vida y la degradación de las tierras, con lo que se redujeron el acceso a tierras cultivables y la disponibilidad de alimentos. En Nigeria, la imprevisibilidad de las precipitaciones, la erosión del suelo y la desertificación hicieron que 4,4 millones de personas afrontaran escasez de alimentos y aumentaron las tensiones entre los

agricultores y los pastores. La crisis climática también agravó la situación humanitaria en la República Árabe Siria, donde las duras condiciones meteorológicas supusieron un peligro de muerte y repercutieron en el acceso a servicios de una población que lleva más de 10 años soportando el conflicto; en particular, afectaron a más de 1.500 campamentos y emplazamientos informales de desplazados en el noroeste en los que se refugiaban 2 millones de personas.

C. Vulnerabilidades específicas

Niños y niñas

28. En el Afganistán, Israel, Myanmar, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, las regiones del Sahel Central y la cuenca del lago Chad, Somalia, el Sudán, el Territorio Palestino Ocupado y Ucrania, entre otros lugares, las partes en conflicto mataron o mutilaron a más de 11.300 niños. Los niños siguen sufriendo los efectos a largo plazo de los restos explosivos de guerra, también en casos en que el conflicto ya ha concluido, como en el Afganistán y el Iraq. El número de casos de muerte y mutilación de niños, denegación del acceso humanitario y detención de niños aumentó bastante en 2023. Los niños se vieron privados de su derecho a la educación y a la salud y de espacios seguros y aptos para la infancia debido a ataques que dañaron o destruyeron escuelas y hospitales, sobre todo en el Territorio Palestino Ocupado y el Sudán. En 2023 se produjeron 665 incidentes que mermaron el acceso a la educación en 21 conflictos; entre ellos se incluyen ataques contra escuelas y la ocupación de estas, y la muerte y lesión de educadores y alumnos. Myanmar, el Territorio Palestino Ocupado y Ucrania fueron algunos de los más afectados². Siguieron siendo frecuentes también otras violaciones graves contra los niños, como el reclutamiento y la utilización, el secuestro, y la violación y la violencia sexuales. Estos actos empeoran los efectos de los conflictos en los niños, quienes pueden ser víctima de múltiples violaciones.

Violencia sexual

29. En 2023 se reportaron actos de violencia sexual relacionada con los conflictos contra mujeres, niñas, hombres y niños en lugares como el Camerún, Etiopía, Israel, Malí, Myanmar, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y Ucrania. En dicho año el número de casos de violencia sexual relacionada con los conflictos que verificaron las Naciones Unidas aumentó un 50 % respecto de 2022. Las víctimas de la gran mayoría de los incidentes eran mujeres y las niñas (95 %). En la República Centroafricana, los proveedores de servicios registraron más de 3.169 casos de violencia de género, incluida la violencia sexual, atribuidos a grupos armados. Las mujeres y las niñas constituyeron el 50 % y el 46 % de las víctimas, respectivamente. Como los programas de respuesta a la violencia de género no cuentan con fondos suficientes, solamente el 29 % de los supervivientes de violación sexual pudieron acceder a apoyo médico y psicosocial en el plazo de 72 horas. En la República Democrática del Congo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) documentó 733 casos de violencia sexual, entre ellos violaciones, violaciones colectivas, esclavitud sexual y matrimonios forzados, que entrañaron una violencia física extrema y afectaron a 509 mujeres, 205 niñas, 18 hombres y 1 niño.

30. El 4 de marzo, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos publicó las conclusiones de la misión que llevó a

² Cifras de Insecurity Insight.

cabo a Israel y al Territorio Palestino Ocupado, y en particular indicó que había motivos razonables para creer que, en los ataques llevados a cabo por Hamás y otros grupos armados el 7 de octubre en Israel, se habían cometido actos de violencia sexual relacionada con el conflicto en múltiples lugares, y que había información clara y convincente de que se habían cometido actos de violencia sexual contra los rehenes y motivos razonables para creer que las personas que seguían retenidas continuaban sufriendo ese tipo de violencia. Si bien la verificación no formaba parte del alcance de la visita a la Ribera Occidental ocupada, la Representante Especial declaró que había recibido información sobre diversas formas de violencia sexual, así como acoso sexual y amenazas de violación, contra hombres y mujeres palestinos en centros de detención, durante incursiones en viviendas y en puestos de control en la Ribera Occidental (S/2024/292). En Myanmar se incrementaron los actos de violencia sexual cometidos por el ejército, lo cual se vio agravado por la falta de protección comunitaria, el desplazamiento, la separación de la familia y la escasez de bienes esenciales. En el Sudán se verificó que entre abril y diciembre sufrieron violencia sexual relacionada con el conflicto, incluidas violaciones y violaciones colectivas, al menos 118 personas.

Personas con discapacidad

31. En 2023 las personas con discapacidad se vieron afectadas de forma desproporcionada por los conflictos y sus consecuencias. En el Afganistán, por ejemplo, afrontaron barreras físicas, de comunicación, institucionales y de actitud para acceder a asistencia. En Myanmar las partes beligerantes destruyeron viviendas, actos en los que murieron personas con discapacidad y personas de edad que no pudieron huir y que, en algunos casos, fueron quemadas vivas. En el noreste de Nigeria murieron personas con discapacidad que se quedaron en zonas de conflicto o controladas por grupos armados, y también fueron asesinadas mujeres, en particular las mujeres de edad, con discapacidad intelectual y psicosocial tras ser acusadas de brujería. En Gaza, las personas con discapacidad y las personas de edad no pudieron cumplir las órdenes de evacuación, carecían de paso seguro y transporte accesible o fueron incapaces de utilizar ayuda técnica en carreteras destrozadas y se quedaron en su casa aún a riesgo de sufrir ataques. En Ucrania, entre febrero de 2022 y septiembre de 2023 el número de personas con discapacidad pasó de 300.000 a cerca de 3 millones a consecuencia del conflicto, lo que deja patente lo habitual que es que los conflictos, y en particular el uso de armas explosivas, causen deficiencias temporales o permanentes. Ya sea en Gaza, en el Sudán o en Ucrania, entre otros lugares, muchas de las personas afectadas carecen de acceso a servicios médicos y de rehabilitación y muchos más civiles correrán el riesgo de sufrir deficiencias en el futuro a causa de los restos explosivos de guerra.

Periodistas

32. En 2023 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura registró la muerte de 71 periodistas, de los cuales 35 murieron en los conflictos armados de Colombia, Malí, la República Árabe Siria, Somalia, el Sudán, el Territorio Palestino Ocupado, Ucrania y el Yemen. Veintiuno de ellos eran periodistas palestinos que murieron en Gaza. En Israel murieron otros 2 a causa de la violencia relacionada con la situación en Gaza, mientras que en el Líbano murieron 3 a raíz de intercambios de disparos a través de la línea azul.

Personas desaparecidas

33. En 2023 el Comité Internacional de la Cruz Roja registró 40.000 nuevos casos de personas desaparecidas y estaba haciendo un seguimiento de más de 212.000, la mayoría relacionados con conflictos armados. Se trata del mayor número de casos

registrados en un año, aumento que se debe en parte al conflicto en Ucrania, donde han desaparecido unas 23.000 personas. En junio de 2023 la Asamblea General creó la Institución Independiente sobre las Personas Desaparecidas en la República Árabe Siria a fin de ayudar a esclarecer la suerte y el paradero de todas las personas desaparecidas en el país y de proporcionar apoyo a las víctimas, los supervivientes y las familias de las personas desaparecidas, en estrecha cooperación con todos los actores pertinentes.

D. Esfuerzos para proporcionar asistencia, proteger a los civiles y procurar la rendición de cuentas

Acción humanitaria

34. En 2023 hubo varios impedimentos generalizados y persistentes al acceso humanitario que pusieron en peligro las operaciones humanitarias y socavaron la capacidad de la población afectada de satisfacer sus necesidades básicas. Dejando a un lado las hostilidades en sí y los problemas de logística, los impedimentos más graves fueron los ataques contra el personal humanitario y las trabas burocráticas.

35. En cuanto a los primeros, en 2023 murieron 91 trabajadores humanitarios, 120 resultaron heridos y 53 fueron secuestrados en 14 conflictos, excluyendo el del Territorio Palestino Ocupado³. La gran mayoría de los afectados (el 90 %) eran personal nacional. En el Afganistán se reportaron 168 incidentes de violencia contra trabajadores humanitarios, así como la detención de 170 trabajadores. En la República Centroafricana se reportaron 169 incidentes, entre ellos una muerte y múltiples detenciones. En la República Democrática del Congo se reportaron 239 incidentes, que se saldaron con 2 muertos, 17 heridos y 26 secuestrados. En Sudán del Sur hubo 198 incidentes, incluida la muerte de cuatro trabajadores humanitarios. En el vecino Sudán murieron presuntamente 20 trabajadores humanitarios, 34 fueron detenidos y 33 resultaron heridos. En Ucrania murieron 15 trabajadores humanitarios y 35 resultaron heridos. Tan solo en Gaza, entre octubre y diciembre el UNRWA perdió a 142 miembros de su personal en actos de violencia relacionados con el conflicto. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la OMS perdieron cada uno a un miembro de su personal.

36. Se reportaron trabas burocráticas en el Afganistán, Burkina Faso, el Camerún, Colombia, Filipinas, el Iraq, Malí, Myanmar, el Níger, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, el Territorio Palestino Ocupado, Ucrania y el Yemen. En el Afganistán aumentaron en gran medida los problemas burocráticos y administrativos cuando las autoridades *de facto* implantaron nuevos procedimientos para coordinar la acción humanitaria. Entre enero y diciembre se reportaron más de 1.775 problemas de acceso, incluidas interferencias en los programas humanitarios y restricciones a la circulación. Las operaciones se vieron perjudicadas además por la prohibición de que las mujeres afganas trabajaran para organizaciones no gubernamentales, prohibición introducida en diciembre de 2022, y las graves restricciones posteriores que se impusieron al personal nacional femenino de las Naciones Unidas en abril de 2023. En el Iraq los actores humanitarios reportaron 20 incidentes relacionados con el acceso, en su mayoría por restricciones administrativas.

37. En Myanmar se sometió a los actores humanitarios a un nuevo régimen de registro obligatorio con procedimientos administrativos prolongados y se impusieron restricciones a su circulación. Además, en contravención de los principios

³ Humanitarian Outcomes, Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios, datos de 2023. Se puede consultar en www.aidworkersecurity.org/.

humanitarios, las decisiones sobre quién recibiría asistencia, en qué momento y de qué tipo las tomó el ejército. En el Territorio Palestino Ocupado, los actores humanitarios experimentaron restricciones graves que se intensificaron tras el 7 de octubre, tales como la denegación de misiones previstas, demoras prolongadas en los puestos de control, el cierre de diversos pasos, la restricción de la entrada de artículos críticos, equipo de comunicaciones y de protección y vehículos blindados, y la no expedición de visados. En Somalia el acceso se vio limitado por las inundaciones y por la interferencia de grupos armados en las actividades humanitarias y las restricciones a la circulación debidas a operaciones militares. En el Sudán se reportaron 1.107 incidentes relacionados con el acceso entre abril y diciembre de 2023, incluidos 213 concernientes a trabas burocráticas, así como el saqueo de suministros humanitarios. En Ucrania, las organizaciones humanitarias reportaron 227 incidentes que habían afectado a sus operaciones en 2023 y que los convoyes humanitarios no habían podido cruzar a los territorios de Ucrania controlados u ocupados temporalmente por la Federación de Rusia. En el Yemen se reportaron más de 1.411 problemas de acceso, incluidas interferencias en los programas humanitarios y restricciones a la circulación y relacionadas con los visados.

38. En Burkina Faso, la información errónea y la desinformación que desacreditaban a los actores humanitarios incidieron en la percepción pública, minaron la confianza, crearon riesgos para la seguridad y socavaron los esfuerzos para ayudar a las personas necesitadas. La información errónea, la desinformación y el discurso de odio, sobre todo en las plataformas digitales, son un problema cada vez más grave para la protección de los civiles y para el cumplimiento de los mandatos de las Naciones Unidas en general. En respuesta a este amplio y cada vez más acuciante problema, el Secretario General publicó en 2023 un informe de políticas para promover un código de conducta de las Naciones Unidas para la integridad de la información en las plataformas digitales. Tras celebrar diálogos a fondo con múltiples interesados, el código de conducta se ha transformado en una serie de principios rectores para la integridad de la información que se publicarán en 2024.

39. Las sanciones y las medidas de lucha contra el terrorismo supusieron dificultades para llevar a cabo actividades humanitarias imparciales, si bien se avanzó en la eliminación de algunos de sus efectos no deseados gracias a la aprobación de la resolución [2664 \(2022\)](#) del Consejo de Seguridad. Los Estados adoptaron medidas nacionales y regionales para aplicar la resolución y algunos de ellos y la Unión Europea aprobaron exenciones humanitarias similares en sus propios regímenes de sanciones. No obstante, los actores humanitarios siguieron afrontando obstáculos financieros y logísticos y demoras operacionales en algunos contextos debido al solapamiento de las medidas de lucha contra el terrorismo, las sanciones de las Naciones Unidas y unilaterales, las medidas del sector privado para reducir el riesgo, y el miedo de los donantes a que las actividades humanitarias pudieran beneficiar eventualmente a los actores sancionados.

Misiones de mantenimiento de la paz y políticas especiales

40. La protección de los civiles siguió siendo un objetivo prioritario de las operaciones de mantenimiento de la paz; de hecho, el 96 % del personal de mantenimiento de la paz trabaja en misiones que tienen el mandato de proteger a la población. Además de proteger a los civiles en sus bases y en campamentos de desplazados internos y refugiados, el personal de mantenimiento de la paz siguió ajustando su despliegue para desalentar la violencia y a los grupos armados. En Sudán del Sur, la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur amplió su alcance mediante bases temporales de operaciones y patrullas de largo alcance y siguió estableciendo una presencia integrada con personal civil y uniformado en lugares remotos. Así se fomentaron la confianza de las comunidades y las capacidades de las

autoridades locales y se posibilitó la circulación sin trabas de la población civil, en particular en el estado de Unidad. En la República Democrática del Congo, el personal de mantenimiento de la paz intervino oportunamente para frustrar más de una docena de ataques de grupos armados contra civiles. La postura proactiva y los buenos oficios de la MONUSCO también contribuyeron a que las elecciones de 2023 se desarrollaran en unas condiciones relativamente pacíficas. En algunas zonas de la República Centroafricana en las que se intensificaron los enfrentamientos entre los grupos armados y las fuerzas nacionales, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) llevó a cabo fuertes patrullas para proteger a los civiles y desalentar las represalias. En otras zonas críticas, la MINUSCA intensificó las patrullas conjuntas con las fuerzas nacionales o estableció una presencia con fines de protección. Tras los acontecimientos registrados el 7 de octubre en Israel, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano ejerció una función de coordinación y enlace entre las partes a ambos lados de la línea azul que fue crucial para armonizar las actividades, reducir las tensiones y mitigar los daños a civiles.

41. Pese a todo lo anterior, las dificultades para proteger a los civiles variaron en función del contexto y cambiaron rápidamente en algunas misiones. En varios contextos aumentaron las amenazas transfronterizas de violencia física contra los civiles. La retirada de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí tras el fin de su mandato y la salida del personal de mantenimiento de la paz del país a finales de 2023 generaron carencias en materia de protección. Además, la revocación en enero de 2024 del acuerdo de paz de 2015 aumenta el riesgo de que se reavive la violencia en el país en detrimento de los civiles. Por otro lado, si bien la MONUSCO prosiguió sus esfuerzos para retirarse de forma progresiva y responsable de Kivu del Sur, preocupa que ello pueda crear importantes carencias en materia de protección de los civiles. La MONUSCO siguió adaptándose a la evolución de los actores armados presentes en el este del país.

42. En colaboración con las organizaciones regionales, las Naciones Unidas siguieron tratando de mejorar la mitigación de los daños a civiles en sus propias operaciones, en reconocimiento de la importancia que reviste para promover esta agenda. Habida cuenta de la resolución [2719 \(2023\)](#) del Consejo de Seguridad, relativa a la financiación por las Naciones Unidas de las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana, en que el Consejo puso de relieve la necesidad de que tales operaciones garanticen que se dé prioridad a la protección de los civiles en su planificación, las Naciones Unidas seguirán compartiendo la experiencia y los conocimientos técnicos acumulados en los 25 años transcurridos desde que se empezó a conferir el mandato de proteger a los civiles a sus operaciones de mantenimiento de la paz.

43. Las misiones políticas especiales también contribuyeron a la protección de los civiles, en particular cumpliendo sus mandatos concernientes a la protección infantil y los niños en los conflictos armados, la violencia sexual relacionada con los conflictos y los derechos humanos en varios países, como el Afganistán, el Iraq, Libia y Somalia.

Rendición de cuentas por delitos internacionales

44. En 2023 se hicieron avances hacia la rendición de cuentas por delitos internacionales. Ejemplo de ello fue la prórroga del mandato del Tribunal Penal Especial de la República Centroafricana hasta 2028 y el nombramiento de un Fiscal Especial sobre violencia sexual relacionada con el conflicto. En Colombia la Jurisdicción Especial para la Paz prosiguió las audiencias públicas y abrió formalmente una investigación sobre la violencia sexual y de género por motivos de

orientación sexual o identidad de género. En la República Democrática del Congo, entre enero y agosto se desplegaron diez tribunales móviles que dictaron 156 condenas por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. También en este país se enjuició el delito de embarazo forzado, primera vez que se ocupa de este delito un tribunal nacional.

45. En Ucrania las autoridades emprendieron o prosiguieron investigaciones penales de denuncias de crímenes de guerra. También comenzaron a investigar la destrucción de la presa de Kakhovka y otros daños ambientales derivados del conflicto como posibles delitos de ecocidio en virtud del código penal ucraniano. El hecho de que haya solo unos pocos Estados que han penalizado el ecocidio es un recordatorio de que es necesario tipificar el ecocidio a nivel internacional. Para promover la rendición de cuentas por los daños ambientales causados en los conflictos armados también es necesario que los tribunales internacionales y nacionales consideren con mayor sistematicidad los delitos internacionales que impliquen o tengan como resultado daños ambientales.

46. Como ejemplos de esfuerzos de rendición de cuentas cabe señalar además que los tribunales de Francia condenaron en mayo y en diciembre a sendos rwandeses por genocidio y crímenes de lesa humanidad y que también en diciembre otros rwandeses fueron condenados en Bélgica por genocidio y crímenes de guerra. En febrero y julio los tribunales alemanes condenaron a dos sirios por crímenes de guerra cometidos durante el conflicto en la República Árabe Siria.

47. En la Corte Penal Internacional (CPI) se iniciaron o continuaron procedimientos contra personas acusadas de delitos internacionales en Darfur, Malí y la República Centroafricana. En marzo de 2023 la CPI dictó órdenes de detención por los presuntos crímenes de guerra de deportación ilegal de población (niños) y de traslado ilegal de población (niños) de las zonas ocupadas de Ucrania a la Federación de Rusia.

III. Redefinición de nuestro enfoque de la protección de los civiles

48. El 25º aniversario de la agenda sobre la protección de los civiles brinda la oportunidad de reflexionar sobre qué significa proteger a los civiles en los conflictos armados contemporáneos y comenzar a elaborar un enfoque más holístico que tenga sentido para todos los civiles afectados por conflictos, tanto en el presente como en el futuro.

A. La conformidad legal como requisito necesario

49. La protección de los civiles es ante todo responsabilidad de las partes en conflicto. Los daños causados a los civiles se reducirían si las partes cumplieran las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y si los terceros Estados tomaran las medidas necesarias para garantizar que las partes en conflicto respetan el derecho internacional humanitario, tal y como lo exigen las normas de este derecho. Por lo tanto, es lógico que el refuerzo del cumplimiento del derecho y la rendición de cuentas en caso de infracción hayan sido los pilares de la agenda sobre la protección de los civiles desde sus inicios.

50. En su primera resolución relativa a la protección de los civiles, aprobada en septiembre de 1999 (resolución [1265 \(1999\)](#)), el Consejo de Seguridad expresó profunda preocupación por la disminución del respeto del derecho internacional en los conflictos e instó a todas las partes a que cumplieran sus obligaciones, exhortó a los Estados a que ratificaran los principales tratados internacionales y a que adoptaran

medidas legislativas, judiciales y administrativas para aplicarlos y subrayó la responsabilidad de los Estados de llevar a juicio a quienes fueran responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves del derecho internacional humanitario. Figuran disposiciones similares en las resoluciones posteriores del Consejo relativas a la protección de los civiles⁴ y en un número cada vez mayor de resoluciones relativas a situaciones concretas. El Consejo también ha tomado medidas para fortalecer la rendición de cuentas, ejemplo de las cuales son la creación de tribunales penales y otros mecanismos y la remisión de situaciones específicas a la CPI (S/2019/373, párrs. 20 a 22).

51. El refuerzo del cumplimiento también ha sido un elemento central de los informes del Secretario General desde 1999. En ellos el Secretario General ha exhortado sistemáticamente a cumplir el derecho internacional humanitario, ha exhortado a los Estados a que ratificaran los tratados internacionales pertinentes y ha recomendado medidas para reforzar la aplicación del derecho, tales como exhortar a los Estados y a las partes no estatales en los conflictos a que informen a los combatientes sobre el derecho aplicable, publicar manuales, órdenes e instrucciones en que se especifiquen sus obligaciones, garantizar la disponibilidad de asesores jurídicos y procurar que se cumplan las órdenes e instrucciones.

52. La protección de los civiles se encuentra en una situación grave que exige esfuerzos urgentes y concertados para fortalecer el cumplimiento del derecho por las partes beligerantes y garantizar que se rindan cuentas por los delitos internacionales y otras infracciones graves, entre otras cosas adoptando medidas como las recomendadas en los anteriores informes del Secretario General sobre la protección de los civiles.

B. Considerar los daños experimentados por los civiles como elemento complementario de la conformidad legal

53. Por fundamental que sea reforzar el cumplimiento y la rendición de cuentas, es indispensable complementar este enfoque considerando también los daños que experimentan los civiles en los conflictos contemporáneos y las medidas necesarias para prevenirlos y mitigarlos, incluso cuando las partes afirman estar cumpliendo el derecho.

54. Los daños que experimentan los civiles en los conflictos contemporáneos tienen múltiples orígenes y son complejos, acumulativos y a largo plazo y de diversos tipos que pueden solaparse. Por ejemplo, pueden ser directos, como la muerte, heridas o traumas psicológicos. No obstante, a menudo son indirectos, a raíz de la destrucción de infraestructura crítica, como hospitales, sistemas de suministro de agua y electricidad y redes de transporte y medios de producción agrícola o de otro tipo, lo cual repercute en la prestación de servicios esenciales y atención de la salud y la disponibilidad de alimentos y otros productos básicos y esto, a su vez, ocasiona hambre, enfermedades y más muertes de civiles. Los desplazamientos llevan aparejados inherentemente daños a los civiles: estos corren el riesgo de sufrir nuevas formas de violencia y tienen un acceso limitado, en el mejor de los casos, a alimentos, agua, refugio y asistencia de otro tipo, lo que les perjudica ulteriormente. Los daños experimentados por los civiles también plantean importantes preocupaciones relacionadas con el género, la edad y la discapacidad.

55. Las causas de los daños experimentados por los civiles también están evolucionando. En este informe se ha aludido a los daños ambientales, la emergencia

⁴ Resoluciones 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2286 (2016) y 2417 (2018).

climática y el uso malintencionado de las tecnologías digitales, incluidas la difusión de información errónea y desinformación, como factores que agravan los daños experimentados por los civiles. Además, el riesgo que corren los civiles tal vez se acreciente dados los avances del uso de la inteligencia artificial y los sistemas de armas autónomos, lo cual deja patente la necesidad de adoptar un instrumento jurídicamente vinculante que prohíba que las máquinas seleccionen de manera autónoma a personas como objetivo y que los sistemas de armas autónomos funcionen de una manera tal que sus efectos no se puedan prever, así como de imponer restricciones claras a todos los demás tipos de sistemas de armas autónomos. Además, las denominadas operaciones de combate a gran escala, que cada vez reciben más atención de algunos Estados y organizaciones militares, tendrían efectos devastadores para los civiles. Estas operaciones se caracterizan por actividades bélicas de gran intensidad, consistentes en amplias operaciones de combate, a menudo en zonas urbanas, de múltiples cuerpos y divisiones contra un adversario de capacidad igual o similar. Se considera que son más intensas y destructivas que las operaciones limitadas, por lo que es necesario evaluar cuidadosamente si conllevan un mayor riesgo de causar un gran número de bajas civiles.

Hacia un enfoque más holístico de la protección de los civiles

56. No siempre es posible atribuir los patrones y los tipos de daños que los civiles experimentan en los conflictos contemporáneos a infracciones del derecho ni determinar claramente que se deben a ellas, y pueden darse incluso cuando las partes cumplen el derecho o afirman que lo cumplen. Por lo tanto, para proteger a los civiles en el presente y en el futuro es necesario adoptar un enfoque más amplio que trate de abordar toda la gama de daños que experimentan.

57. En primer lugar, centrarse únicamente en el cumplimiento del derecho puede dar a entender que son aceptables los “daños incidentales a civiles” resultantes de ataques legítimos en virtud del derecho internacional humanitario. No obstante, los civiles mueren, sufren lesiones o experimentan un sufrimiento prolongado a diario en cuanto que daños incidentales que podrían considerarse legítimos. El que los daños incidentales sean aceptables con arreglo al derecho no cambia la experiencia de los afectados ni reduce los efectos prácticos en su vida, ni siquiera en los muy reducidos casos en que reciben una indemnización.

58. Esto se ve complicado por el hecho de que las partes en los conflictos no interpretan y aplican el derecho internacional humanitario de la misma manera y su modo de concebir el cumplimiento difiere. Por ejemplo, no todas las partes entienden igual la obligación de tomar precauciones viables, ya que las capacidades de cada parte y las circunstancias de cada ataque son distintas.

59. En segundo lugar, al aplicar el principio de proporcionalidad algunas partes no tienen en cuenta la acumulación de muertes y lesiones de civiles y de daños a bienes de carácter civil que se derivan de múltiples ataques a lo largo del tiempo. Tampoco consideran necesariamente toda la serie de causas de los daños que se producen en los conflictos armados, en particular los efectos indirectos de los conflictos, como la destrucción parcial o total de infraestructura esencial, los traumas psicológicos personales y sociales o el declive socioeconómico.

60. En tercer lugar, en el enfoque centrado en el cumplimiento se han tendido a politizar los daños experimentados por los civiles porque los Estados y otros actores determinan qué ataques son legítimos o contrarios a derecho en función de si la parte en cuestión es o no una adversaria, en lugar de sobre la base de pruebas detalladas o pronunciamientos jurídicos formales. Así, se puede suponer que los daños derivados de los actos de las propias fuerzas o de fuerzas aliadas son legítimos, ponerlos en duda o desestimarlos, y al mismo tiempo considerar ilícitos los derivados de los actos

de las partes opuestas. Adoptar un enfoque centrado en los daños experimentados por los civiles supondría hacer hincapié en las víctimas y no en las partes en conflictos, lo que podría evitar tal distorsión política.

61. A fin de que la agenda sobre la protección de los civiles tenga sentido para todos los civiles afectados por conflictos, es fundamental trabajar hacia la plena protección de los civiles y adoptar un enfoque con arreglo al cual la protección de los civiles sea un desafío y objetivo en curso y en evolución, a fin de reforzar el cumplimiento y la rendición de cuentas al tiempo que se trata de entender la complejidad de los daños que experimentan los civiles y definir posibles respuestas jurídicas, normativas y operacionales eficaces para abordarlos.

Pilares hacia la plena protección de los civiles

62. Si se imagina la protección como un espectro con la plena protección de los civiles en uno de sus extremos, ya existen importantes pilares que sustentan tal espectro, como el pleno cumplimiento del derecho internacional humanitario. No obstante, están surgiendo otros pilares a nivel mundial, regional y nacional que nos acercan más a la plena protección de los civiles, que pueden a su vez consolidarse y ampliarse.

63. A nivel mundial, la Declaración Política acerca del Fortalecimiento de la Protección de la Población Civil contra las Consecuencias Humanitarias Derivadas del Uso de Armas Explosivas en Zonas Pobladas es una importante manifestación del enfoque de la plena protección de los civiles: en ella se explican el carácter y la complejidad de los daños que experimentan los civiles a raíz del uso de armas explosivas en zonas pobladas y los Estados que la han hecho suya se comprometen a responder adoptando políticas nacionales. Dicho compromiso supone garantizar que las fuerzas armadas nacionales adoptan y aplican políticas y prácticas para evitar daños a la población civil mediante la restricción o abstención del uso de armas explosivas en zonas pobladas cuando se prevea que su uso causará daños a la población civil o a los bienes de carácter civil. Para imponer restricciones no es indispensable que los daños sean potencialmente ilícitos, basta con que exista la posibilidad de que se produzcan.

64. Los Estados que hicieron suya la Declaración se comprometieron asimismo a garantizar que sus fuerzas armadas consideraran, también en sus políticas y prácticas, los efectos directos e indirectos en la población civil y los bienes de carácter civil que puedan razonablemente preverse durante la planificación de operaciones militares y la ejecución de ataques en zonas pobladas. Podría decirse que la definición de “efectos que puedan razonablemente preverse” que figura en el preámbulo de la Declaración es más amplia que la concepción de tales efectos por algunos Estados y partes en conflicto con arreglo al derecho internacional humanitario, pero refleja con precisión los patrones y los tipos de daños observados en los conflictos contemporáneos.

65. Cabe mencionar también la Declaración sobre Escuelas Seguras, de 2015, a través de la cual 119 Estados hicieron suyas las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados, a saber, un conjunto de directrices voluntarias y no vinculantes que recogen buenas prácticas y brindan orientación para seguir reduciendo los efectos de los conflictos en la educación. Los Estados acordaron utilizar las Directrices y llevarlas a sus respectivos planos normativos y operacionales internos en la medida de lo posible.

66. En cuanto a los planos nacional y regional, como se indicó anteriormente se han hecho importantes avances hacia la aprobación de políticas de protección de los civiles o la implantación de procesos e instrumentos para entender mejor y mitigar los daños experimentados por la población civil, lo cual nos acerca más a la plena

protección de los civiles. A título ilustrativo, las Fuerzas de Defensa de Nueva Zelanda crearon en febrero de 2021 un procedimiento estándar para responder a las denuncias de bajas civiles derivadas de actividades militares en conflictos armados en el extranjero, y la Organización del Tratado del Atlántico Norte estableció, en su doctrina revisada de ataques conjuntos de noviembre de 2021, un mecanismo de seguimiento de las bajas como parte del ciclo de ataques que será muy útil para entender los daños experimentados por los civiles, responder a ellos y prevenirlos. Más recientemente, en diciembre de 2023, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos publicó su Instrucción para la Mitigación y Respuesta a los Daños a Civiles, que se basa en el Plan de Acción para la Mitigación y Respuesta a los Daños a Civiles, de 2022. En la Instrucción se conciben los daños a los civiles desde una perspectiva amplia, considerando que incluyen las bajas civiles y los daños a bienes de carácter civil, o la destrucción de estos, resultantes de operaciones militares, así como otros efectos adversos de tales operaciones en la población civil y el personal, las organizaciones, los recursos, la infraestructura, los servicios esenciales y los sistemas de los que depende la vida civil. También se señala que mitigar los daños experimentados por los civiles va más allá del mero cumplimiento del derecho y se alienta a los comandantes a que tomen más medidas de protección.

67. Una característica importante común a algunos de estos instrumentos y políticas es la concepción de los daños a civiles desde una perspectiva amplia. Con ello presente, otro de los pilares hacia la plena protección de los civiles sería un mayor conocimiento del carácter, los patrones y los tipos de daños que los civiles experimentan en los conflictos contemporáneos. Por ejemplo, hay quien recomienda un enfoque de salud pública para entender mejor los daños que los conflictos infligen en la salud y el bienestar de la población y definir puntos de partida más apropiados para emprender respuestas jurídicas y normativas.

68. Otro de los pilares es el fortalecimiento de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en los conflictos armados. A título ilustrativo cabe señalar que en las consultas sobre la Declaración Política acerca de las Armas Explosivas apenas se consideró el derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, el derecho de los derechos humanos sigue siendo aplicable en situaciones de conflicto armado, con sujeción a ciertas derogaciones y limitaciones, y contiene protecciones adicionales para los civiles que también se han de respetar. En febrero de este año, el Secretario General presentó la Agenda para la Protección y prometió a los Estados que contarían con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas para cumplir su responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos en épocas de paz y de conflicto. Es importante concebir la protección de los civiles en los conflictos armados desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que supone reflexionar sobre la medida en que los conflictos contemporáneos repercuten en el disfrute de derechos como el derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho a un medio ambiente saludable.

IV. Recomendaciones

69. En el presente informe se hace un primer esbozo de un enfoque integral de la protección de los civiles y se definen diferentes pilares hacia la plena protección de los civiles. De cara al futuro, se recomienda que:

a) Los Estados y las partes en conflicto redoblen sus esfuerzos para fortalecer el cumplimiento del derecho internacional humanitario y garantizar que se rinden cuentas por las infracciones, entre otras cosas atendiendo las recomendaciones que figuran en el presente informe y en informes anteriores sobre la protección de los civiles;

b) Los Estados, las partes en conflicto, los actores de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil promuevan y fortalezcan la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado y garanticen que se rindan cuentas por las violaciones y los abusos que se cometan;

c) Los Estados, las partes en conflicto, los actores de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil reflexionen sobre el enfoque de la plena protección de los civiles y sobre cómo contribuir a su desarrollo e implementación;

d) Los Estados que aún no lo hayan hecho hagan suyas la Declaración Política acerca del Fortalecimiento de la Protección de la Población Civil contra las Consecuencias Humanitarias Derivadas del Uso de Armas Explosivas en Zonas Pobladas y la Declaración sobre Escuelas Seguras y que todos los Estados que las hayan hecho suyas las apliquen íntegramente;

e) Los Estados elaboren una política nacional de protección que establezca las autoridades y responsabilidades institucionales necesarias para la protección de los civiles y de los bienes de carácter civil en el desarrollo de las operaciones militares. Tal política debería concebir los daños experimentados por los civiles desde una perspectiva amplia y, como se señaló anteriormente (S/2018/462, párrs. 56 a 61), adoptar un enfoque proactivo en cuanto a su prevención y mitigación, haciendo hincapié en la rendición de cuentas por parte de los altos cargos y en la existencia de una cultura institucional que dé prioridad a la protección de los civiles. También debería establecer la capacidad necesaria para hacer un seguimiento de los incidentes de daños a civiles, analizarlos, responder a ellos y aprender de ellos;

f) Los Estados, los actores de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil profundicen y mejoren sus conocimientos sobre los patrones y tipos de daños que experimentan los civiles en los conflictos contemporáneos, incluida la manera en que repercuten en distintos grupos, como las personas de edad y las personas con discapacidad, a fin de entenderlos mejor como base para definir respuestas jurídicas, normativas y operacionales eficaces a tales daños.

V. Conclusión

70. La protección de los civiles se encuentra en una situación abrumadoramente trágica, lo cual es un sombrío y apremiante recordatorio de que es urgente que las partes en conflicto tomen todas las medidas necesarias para cumplir el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. No obstante, considerando el carácter y la magnitud de los daños que experimentan los civiles en los conflictos armados, y el riesgo de que los daños se intensifiquen a medida que evolucionan los conflictos, el actual énfasis en el cumplimiento y la rendición de cuentas debe complementarse con un enfoque que también tenga en cuenta la complejidad y el carácter acumulativo de toda la serie de daños experimentados por los civiles y que ofrezca respuestas jurídicas, normativas y operacionales eficaces para abordarlos. Si bien la plena protección de los civiles sigue siendo un objetivo distante, debe ser el fin de todos los esfuerzos que se lleven adelante.
