



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
22 de noviembre de 2013  
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 12 de febrero de 2103 ([S/PRST/2013/2](#)), es mi décimo informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

2. En los 18 meses transcurridos desde mi anterior informe sobre el tema ([S/2012/376](#)) se han registrado nuevos casos trágicos y brutales que ponen de manifiesto la gran importancia de la protección de los civiles en los conflictos armados. No es solo un tema que figura en la lista de los asuntos sometidos a la consideración del Consejo de Seguridad sino que también es un objetivo fundamental que debemos asumir todos —las partes en conflicto, los Estados, las Naciones Unidas y los demás asociados— y trabajar sin descanso en pos de su consecución. Para garantizar la protección de los civiles es preciso asegurar el respeto absoluto del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos y adoptar medidas decididas para velar por que así sea.

3. La necesidad de reforzar las medidas para prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos en situaciones de conflicto y violencia, y para responder a esas violaciones, ha sido un tema destacado en los debates celebrados por las Naciones Unidas y sus organismos, fondos y programas en el contexto del examen de nuestra respuesta ante la situación en la República Árabe Siria y de las recomendaciones formuladas por el grupo de examen interno sobre la actuación de las Naciones Unidas en Sri Lanka. Estamos firmemente decididos a aprender de nuestros errores en el pasado y hemos acordado adoptar un plan de acción titulado “Los derechos en primer lugar” que contiene propuestas importantes para fortalecer el papel de las Naciones Unidas. Ese plan está basado en el reconocimiento de que las Naciones Unidas solo pueden asumir sus responsabilidades básicas si cuentan con el apoyo firme, unificado y explícito de los Estados Miembros, tanto de los que son miembros del Consejo de Seguridad como de los que no, y en él se reconoce también que proteger a las personas de las atrocidades es una responsabilidad primordial que debe abarcar todas las funciones básicas de las Naciones Unidas en las esferas de los derechos humanos, las actividades humanitarias, los asuntos políticos y el mantenimiento de la paz. Para ello se necesitan una estrecha coordinación, más intercambio de información,



actividades de promoción, medidas más sólidas de preparación, más actividades de prevención y una estrategia coherente y eficaz que sea asumida y aplicada por la Organización en su conjunto.

4. No debemos olvidar que, independientemente de lo que las Naciones Unidas puedan hacer para reforzar sus medidas de protección de los civiles, esa responsabilidad recae en última instancia en las partes en conflicto. Junto con las medidas para reforzar la respuesta operacional, la Organización está haciendo todo lo que puede para reforzar la protección utilizando los recursos de que dispone. Al acercarnos al vigésimo aniversario del genocidio de Rwanda, las partes en conflicto, el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros deben hacer todo lo que esté de su parte y rendir cuentas respecto de las responsabilidades que les incumben.

5. El Grupo de Expertos sobre la Protección de los Civiles, que tiene carácter oficioso, sigue siendo un foro importante para asegurar que el Consejo de Seguridad esté informado de los problemas de protección existentes en las situaciones sometidas a su consideración. Aliento a los miembros del Consejo a que hagan un uso más sistemático del Grupo de Expertos como foro para presentar información, análisis y opciones, así como para vigilar la evolución en las situaciones donde haya graves preocupaciones respecto de la protección. También aliento al Consejo a que aplique de forma más sistemática los compromisos que figuran en las resoluciones [1265 \(1999\)](#), [1296 \(2000\)](#), [1674 \(2006\)](#), [1738 \(2006\)](#) y [1894 \(2009\)](#) relativas a la protección de los civiles. Ello supone utilizar más instrumentos como las medidas selectivas, establecer misiones de determinación de los hechos y comisiones de investigación, y remitir situaciones a la Corte Penal Internacional.

6. El Consejo de Seguridad ya ha tomado medidas de ese tipo en el pasado. La necesidad de actuar de manera coherente en todas las situaciones pertinentes es clara, ya que si no se actúa con coherencia se creará una clara división entre los compromisos asumidos por el Consejo a nivel abstracto y la respuesta real del Consejo ante los casos de violencia contra los civiles, que es cuando más se necesita. Pese al acuerdo para destruir las armas químicas de la República Árabe Siria y la oportuna declaración de la Presidencia del Consejo de 2 de octubre de 2013 en la que se abordan las cuestiones humanitarias ([S/PRST/2013/15](#)), las diferencias políticas en el seno del Consejo siguieron produciendo parálisis e incapacidad para lograr el cese de las hostilidades y utilizar los instrumentos que tiene a su disposición con el fin de reforzar la protección de los civiles.

7. El presente informe abarca el período transcurrido desde mayo de 2012. En él se analiza la situación actual en relación con la protección de los civiles y se ponen de relieve algunas preocupaciones ya existentes y otras nuevas. También se proporciona información actualizada sobre los progresos realizados en la adopción de medidas para responder a los cinco retos básicos para la protección de los civiles, a saber, mejorar el respeto del derecho internacional por las partes en conflicto, el cumplimiento de las normas por los grupos armados no estatales, la protección de los civiles por las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, el acceso humanitario y la rendición de cuentas.

## II. Estado de la protección de los civiles

8. La situación actual de la protección de los civiles deja poco margen para el optimismo. La inmensa mayoría de las víctimas en los conflictos en curso siguen

siendo civiles. Los civiles suelen ser blanco de ataques indiscriminados y otras violaciones por las partes en conflicto.

9. En el Afganistán, en el primer semestre de 2013 se registró un aumento considerable de las víctimas civiles, en comparación con el mismo período de 2012, pese a la constante reducción experimentada en los seis años anteriores. El número de muertos aumentó un 14% (1.319) y el de heridos un 28% (2.533) debido al uso generalizado de artefactos explosivos improvisados por los grupos opositores al Gobierno y al aumento de las víctimas en los enfrentamientos sobre el terreno. En la primera mitad de 2013 se produjo un aumento del 61% en el número de mujeres muertas o heridas en comparación con el mismo período de 2012. El número de víctimas infantiles también aumentó un 30% desde 2012. Se ha registrado un aumento del 72% en el número de niños muertos y mutilados como consecuencia de artefactos explosivos improvisados y un alarmante aumento del número de víctimas civiles debido a los restos explosivos de guerra en las antiguas bases y campos de tiro de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad o en sus alrededores (en los ocho primeros meses de 2013 hubo 31 víctimas frente a un total de 14 en 2012). También se siguen produciendo desplazamientos provocados por el conflicto y en los últimos 18 meses ha habido 142.000 nuevos desplazados. Además, se ha registrado un pronunciado aumento de los incidentes contra los centros y el personal sanitarios, la mayoría de ellos atribuidos a las fuerzas pro gubernamentales. Esos incidentes incluyen el arresto, la detención y los interrogatorios tanto de personal médico como de pacientes.

10. En la República Centroafricana, la situación humanitaria y de los derechos humanos se ha deteriorado desde la ofensiva lanzada por la coalición Séléka en diciembre de 2012. En octubre de 2013, había unos 400.000 desplazados internos en el país y otras 63.000 personas habían huido a países vecinos. Desde el cambio anticonstitucional de gobierno el 24 de marzo de 2013, las violaciones han continuado, incluidos casos de ejecuciones sumarias y extrajudiciales, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, y reclutamiento y utilización de niños. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación en particular por la creciente tensión entre las comunidades y el aumento de los ataques y las represalias indiscriminadas, que han creado un clima de profunda desconfianza contra cristianos y musulmanes. Los ataques contra el personal humanitario y los saqueos de bienes dificultan la prestación de asistencia y suscitan gran preocupación.

11. La situación de la seguridad en Côte d'Ivoire sigue siendo frágil, sobre todo a lo largo de la frontera con Liberia, aunque ha mejorado en los últimos meses. En octubre de 2013, seguía habiendo unos 45.000 desplazados internos. La mayoría estaban esperando a que las condiciones fueran propicias para regresar a sus comunidades de origen, que todavía estaban afectadas por el conflicto y en las que seguía habiendo grandes necesidades humanitarias. Unos 77.000 ciudadanos de Côte d'Ivoire seguían viviendo como refugiados en la subregión. Aunque se han seguido recibiendo noticias de ataques, sobre todo en la parte occidental, no se han registrado incidentes importantes a lo largo de la frontera desde marzo de 2013. La Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire sigue documentando los casos de ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, arresto y detención arbitrarios, malos tratos y torturas, incluso los cometidos por las fuerzas armadas nacionales. La violencia contra los niños y la violencia sexual y por motivos de género siguen suscitando gran preocupación. Las violaciones de los derechos humanos por las fuerzas armadas de Côte d'Ivoire, incluidos los ataques selectivos contra personas

por motivos de origen étnico o de presunta preferencia política, amenazan con alimentar las divisiones entre las comunidades. También se han denunciado enfrentamientos entre comunidades, a menudo causados por problemas relacionados con la tenencia de tierras.

12. En la parte oriental de la República Democrática del Congo, la situación humanitaria se ha deteriorado en los últimos 18 meses a raíz de los enfrentamientos entre el Movimiento 23 de Marzo y las fuerzas armadas congoleñas. Otros grupos armados intensificaron los ataques en las zonas evacuadas por las fuerzas armadas congoleñas para concentrar sus recursos en las operaciones contra el Movimiento 23 de Marzo. El número de desplazados internos pasó de 1,8 millones de personas en 2012 a 2,6 millones de personas a principios de 2013. Kivu del Norte y Kivu del Sur siguieron siendo las provincias más afectadas. En las zonas afectadas por el Ejército de Resistencia del Señor hay unas 416.000 personas desplazadas. La violencia sexual sigue sin disminuir, con incidentes atribuidos a todas las partes. La inseguridad, la falta de carreteras y los impedimentos burocráticos siguen afectando negativamente a la capacidad de los agentes humanitarios y de derechos humanos para llegar a las personas que necesitan protección y asistencia.

13. El entorno de la seguridad en el Iraq ha seguido siendo inestable e impredecible, alimentado por las tensiones políticas y sectarias. Ha habido un aumento de los atentados suicidas y del uso de fuego indirecto con armas como morteros y cohetes de artillería tierra-aire. Aunque sigue habiendo ataques deliberados contra particulares y miembros de las fuerzas de seguridad iraquíes, también parece haberse producido un resurgimiento de los ataques con un gran número de víctimas en zonas pobladas. Según la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq, entre enero y septiembre de 2013 más de 5.700 civiles resultaron muertos y otros 13.801 heridos en ataques violentos. A finales de 2012, había registrados más de 1,1 millones de desplazados internos, muchos de los cuales vivían en una situación de desplazamiento prolongado.

14. En Malí se han seguido registrando graves violaciones, incluidas denuncias de ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas, torturas, utilización de niños por grupos armados, violencia sexual, matrimonios forzados, y destrucción y saqueo de propiedades. Se han recibido denuncias de violaciones de los derechos humanos perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad nacionales contra las comunidades tuareg y árabe, y contra otros grupos presuntamente asociados con grupos armados o de los que se sospecha que han cooperado con ellos. En octubre de 2013 había alrededor de 311.000 desplazados internos y otras 167.000 personas habían buscado refugio en países vecinos.

15. En Myanmar, los combates en el estado de Kachin entre las fuerzas gubernamentales y la Organización para la Independencia de Kachin/Ejército para la Independencia de Kachin se intensificaron a finales de diciembre de 2012, lo que dio lugar a un aumento de los desplazamientos. En agosto de 2013, había más de 91.000 desplazados en el estado de Kachin y el norte del estado de Shan. Las mujeres y los niños están sujetos a riesgos especiales de ser víctimas de la violencia sexual y el reclutamiento forzoso, y las minas terrestres suponen una amenaza para todos los civiles. El acceso humanitario, en principio sometido a grandes restricciones, ha mejorado. La violencia entre comunidades, que comenzó en el estado de Rakhine y se ha extendido a otras partes del país, ha complicado aun más

los problemas humanitarios a que se enfrentan las autoridades y los agentes locales e internacionales que prestan ayuda.

16. En el territorio palestino ocupado se observó un considerable aumento de las víctimas civiles entre enero de 2012 y agosto de 2013, con 265 personas muertas, incluidos 46 niños, y más de 6.500 heridas en el curso de las hostilidades y las operaciones de los cuerpos de orden público. La mayoría de las víctimas se registraron durante las hostilidades entre Israel y grupos armados palestinos de Gaza entre los días 14 y 21 de noviembre de 2012. Durante esas hostilidades, 101 civiles palestinos resultaron muertos y más de 1.000 heridos. También murieron cuatro civiles israelíes y otros 219 resultaron heridos. Desde la presentación de mi informe anterior, al menos 14.000 palestinos han sido desplazados, la mayoría durante las hostilidades de noviembre de 2012. Aunque unos 12.000 de esos desplazados han regresado a sus hogares, hay decenas de miles de palestinos que corren peligro de desplazamiento debido a múltiples factores, entre otros las políticas y prácticas relacionadas con la ocupación en curso, las hostilidades recurrentes, la violencia y los abusos. Pese a su reciente relajación, las prolongadas restricciones impuestas principalmente por Israel a la libre circulación de personas hacia y desde Gaza y dentro de esa zona siguen creando unas condiciones de vida difíciles para la población civil.

17. En el Pakistán, unas 143.000 personas han resultado desplazadas desde enero de 2013 en los distritos de Khyber y Kurram de las zonas tribales administradas a nivel federal como consecuencia de la violencia entre el ejército pakistaní y grupos armados no estatales. En total sigue habiendo 1 millón de desplazados en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa y las zonas tribales. Las operaciones de seguridad y la violencia entre tribus y sectas siguen impidiendo el acceso a las personas que necesitan asistencia en el noroeste del Pakistán, Baluchistán, Karachi y partes del interior de Sindh y del sur del Punjab.

18. En Somalia sigue habiendo aproximadamente 1,1 millones de personas desplazadas. Los problemas de protección son generalizados, como lo demuestran los más de 800 casos de violencia sexual y de género denunciados en Mogadiscio en 2013. El acceso humanitario se ha ido reduciendo debido a la inestable y compleja situación de la seguridad. En agosto de 2013, Médicos Sin Fronteras anunció el cierre de todos sus programas en Somalia después de 22 años debido a los constantes ataques perpetrados contra su personal, con lo que unas 700.000 personas podrían perder el acceso a atención médica.

19. En el Sudán, los combates esporádicos en la región de Darfur siguen cobrándose vidas de civiles. Al mismo tiempo, los conflictos entre tribus por el control de los recursos naturales han aumentado significativamente y han provocado el desplazamiento de 460.000 personas en 2013. Ha habido denuncias de ataques deliberados contra civiles realizados por fuerzas asociadas con el Gobierno. Las restricciones de los desplazamientos y los ataques y las amenazas intimidatorias contra el personal de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) han afectado a la capacidad de esa misión para cumplir su mandato de protección. También han continuado los combates en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul, que se han caracterizado por los ataques indiscriminados realizados en todas las partes y por los bombardeos aéreos lanzados contra zonas pobladas por las Fuerzas Armadas Sudanesas.

20. En Sudán del Sur, los combates entre las fuerzas armadas nacionales y grupos armados no estatales han afectado a más de 100.000 personas del condado de Pibor, donde, según las denuncias recibidas, todas las partes han cometido violaciones. Los soldados de las fuerzas armadas nacionales han sido acusados de asesinatos de civiles, de impedir o no facilitar el acceso de los agentes humanitarios a las personas necesitadas, y de participar en el saqueo generalizado de viviendas, clínicas, escuelas e iglesias.

21. El conflicto en la República Árabe Siria sigue teniendo consecuencias devastadoras para los civiles. Desde marzo de 2011, han muerto más de 100.000 personas y 8,7 millones han resultado desplazadas, incluidos 6,5 millones de desplazados internos y 2,2 millones de refugiados. Se calcula que unos 9,3 millones de personas necesitan asistencia humanitaria dentro del país. Los agentes humanitarios son incapaces de prestar asistencia a unos 2,5 millones de personas atrapadas en zonas de difícil acceso o en estado de sitio, muchas de las cuales no han recibido asistencia en casi un año. Miles de civiles se han visto sometidos a ataques directos e indiscriminados, incluso al uso generalizado de armas explosivas en zonas pobladas y al uso de armas químicas en Ghouta, una zona de Damasco, el día 21 de agosto. Hospitales, escuelas, lugares de culto y otros edificios públicos han resultado dañados o destruidos o han sido tomados por los combatientes. Más de 1,2 millones de viviendas, una tercera parte de las existencias del país, han sido destruidas. El número de denuncias de casos de ejecuciones sumarias y extrajudiciales, desapariciones forzadas y violencia sexual atribuidos a todas las partes ha ido en aumento. Las mujeres y los niños siguen expuestos, en particular, al riesgo de ser víctimas de violaciones, incluidos el reclutamiento forzoso y el asesinato y la mutilación de niños por grupos armados no estatales. Casi 2,3 millones de niños tienen un acceso limitado o nulo a la educación.

22. En el Yemen, los combates recientes en las provincias de Al-Bayda y Amran han provocado desplazamientos y víctimas adicionales entre los civiles. El acceso a las zonas afectadas por el conflicto es extremadamente limitado debido a la situación de la seguridad y a la ausencia de autoridad gubernamental en algunas zonas. En julio de 2013, había más de 306.000 desplazados internos que no podían regresar a sus hogares debido a la inseguridad o a la falta de viviendas adecuadas. El conflicto y los desplazamientos que ha provocado han aumentado la exposición de las mujeres y las niñas a la violencia sexual y la violencia doméstica. Los niños también corren el riesgo de ser víctimas de reclutamiento forzoso por grupos armados no estatales y de resultar muertos o mutilados por las minas terrestres o los restos explosivos de guerra.

23. En mi informe anterior señalé el grave problema de los ataques cometidos contra los centros, el personal y los medios de transporte de los servicios de atención de la salud, así como otras interferencias de que son objeto. Durante 2012, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reunió información sobre 921 incidentes violentos contra los servicios de atención de la salud en el contexto de los conflictos armados y otras emergencias en 22 países<sup>1</sup>. En un 91% de los casos, los afectados habían sido proveedores locales de esos servicios. En el análisis también se señalaron dos tendencias preocupantes: la repetición de los ataques contra los servicios de primeros auxilios y la interrupción violenta de las campañas de

---

<sup>1</sup> CICR, *Asistencia de salud en peligro: incidentes violentos que afectan la asistencia de salud, enero-diciembre de 2012* (Ginebra, 2013).

vacunación. Las partes en conflicto deben poner fin de inmediato a los ataques contra las instalaciones, el transporte y los suministradores de los servicios de atención de la salud y a cualquier otra forma de injerencia en esos servicios que constituya una violación del derecho internacional.

24. Los ataques contra periodistas también continúan. Según la comisión internacional independiente de investigación sobre la República Árabe Siria, 84 periodistas han muerto en ese país desde marzo de 2011. En el Afganistán y el Iraq, 108 periodistas han muerto desde 2006. La mayoría de las víctimas son periodistas y personal de los medios de difusión locales. Los periodistas también están sometidos a secuestros, hostigamiento, intimidación y arrestos arbitrarios. El número de mujeres periodistas que son víctimas de acoso sexual y violaciones va en aumento. Las medidas para exigir cuentas a los autores de esos actos son prácticamente inexistentes. Acojo con beneplácito la atención que ha prestado el Consejo de Seguridad a ese problema, tal como queda de manifiesto en la resolución [1738 \(2006\)](#) y, más recientemente, en el debate abierto sobre el tema celebrado en julio de 2013. No obstante, esta preocupación debe reflejarse en la resoluciones pertinentes mediante la inclusión de medidas para reforzar la protección de los periodistas.

### **III. Problemas actuales y problemas nuevos: nuevas tecnologías armamentísticas**

25. El pleno respeto del estado de derecho es esencial en todos esos conflictos. No obstante, no debemos concentrarnos solo en la realidad actual sino también considerar el futuro, incluidas las implicaciones de las nuevas tecnologías armamentísticas para la protección de los civiles.

26. Una de esas tecnologías son las aeronaves no tripuladas dirigidas por control remoto. Sigo preocupado por las noticias sobre víctimas civiles causadas por ataques realizados con aeronaves no tripuladas en el Afganistán, el territorio palestino ocupado y el Pakistán, entre otros lugares, que plantean dudas sobre el cumplimiento de las normas de distinción, proporcionalidad y precaución establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y ponen de manifiesto la necesidad de investigar las violaciones graves resultantes de los ataques realizados con esas aeronaves. Me preocupa también la constante falta de transparencia acerca de los ataques realizados con aeronaves no tripuladas armadas y sobre sus consecuencias, entre otras cosas, en relación con la rendición de cuentas y la capacidad de las víctimas para obtener reparación. Supuestamente, la capacidad de vigilancia de esas aeronaves ha mejorado mucho el conocimiento general de la situación antes de los ataques, lo que, combinado con el uso de armas de precisión y la estricta aplicación del derecho internacional humanitario, debería reducir el riesgo de que se produzcan víctimas civiles como consecuencia de ellos. Sin embargo, la falta de transparencia en relación con el uso de esas armas hace que sea muy difícil poder verificar hasta qué punto eso es cierto.

27. También se ha expresado alarma, incluidas graves preocupaciones en materia de derechos humanos, respecto del impacto más amplio que esas aeronaves no tripuladas tienen en las personas, los niños, las familias y las comunidades en algunas zonas del Pakistán, algo que podría aplicarse también a otras situaciones. Los problemas incluyen la interrupción de la educación porque las familias

mantienen a los niños alejados de las escuelas por miedo a los ataques, el debilitamiento de las prácticas religiosas y culturales porque los miembros de las comunidades evitan la concentración en grupos, y la renuencia a prestar asistencia a las víctimas de los ataques perpetrados con aeronaves no tripuladas por miedo a verse envuelto en un ataque secundario<sup>2</sup>. Estas cuestiones serán cada vez más candentes a medida que más Estados, y posiblemente también grupos armados no estatales, vayan adquiriendo aeronaves no tripuladas armadas.

28. La proliferación de la tecnología de aeronaves no tripuladas y la utilización cada vez más frecuente de ese tipo de sistemas armamentísticos también hará más evidente la asimetría existente en muchos conflictos entre los actores estatales y los no estatales. La tecnología permite que una de las partes se distancie cada vez más del campo de batalla, con la consiguiente reducción de la posibilidad de entablar un combate directo, por lo que es posible que las partes tecnológicamente inferiores recurran cada vez más a estrategias encaminadas a hacer daño a los civiles, que son los blancos más accesibles. Además, la tecnología de las aeronaves no tripuladas aumenta las oportunidades para realizar ataques que de otro modo se considerarían poco realistas o no deseables si hubiera que utilizar otros medios de ataque aéreo o desplegar soldados sobre el terreno. A medida que aumenta la capacidad para lanzar ataques también lo hace la amenaza que estos suponen para los civiles.

29. En el futuro esas preocupaciones y otras similares también se podrían aplicar al uso de sistemas armamentísticos autónomos, los llamados “robots letales”, que una vez activados pueden seleccionar y atacar blancos y operar en entornos dinámicos y cambiantes sin necesitar más intervención humana. Se han expresado serias preocupaciones respecto de la capacidad de esos sistemas para ajustarse al derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Su uso potencial plantea cuestiones de gran importancia, por ejemplo, ¿es moralmente aceptable delegar en esos sistemas las decisiones sobre el uso de fuerza letal? Si su uso diera lugar a un crimen de guerra o a una violación grave de los derechos humanos, ¿quién sería el responsable desde el punto de vista jurídico? Si no se puede determinar la responsabilidad tal como exige el derecho internacional, ¿resulta legal o ético que se desplieguen esos sistemas? Aunque los sistemas armamentísticos autónomos descritos no se han desplegado todavía y se desconoce el alcance de su desarrollo como tecnología militar, se debe iniciar el debate sobre esas cuestiones cuanto antes y no esperar a que la tecnología se haya desarrollado y esos sistemas hayan proliferado. Asimismo, ese debate debe ser inclusivo e incorporar la plena participación de las entidades de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la sociedad civil.

#### **IV. Cinco retos básicos**

30. Los cinco retos básicos para mejorar la protección de los civiles siguen vigentes.

---

<sup>2</sup> Centro Internacional de Derechos Humanos y Resolución de Conflictos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford y Centro de Justicia Global de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, “Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan” (septiembre de 2012).



## A. Promover el cumplimiento

31. Ya se están tomando iniciativas para mejorar el cumplimiento de las normas. De conformidad con lo dispuesto en una resolución aprobada en la 31ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Suiza y el CICR pusieron en marcha en 2012 una iniciativa conjunta para celebrar consultas con los Estados y otros agentes pertinentes sobre posibles medios de reforzar el cumplimiento del derecho internacional humanitario mediante el establecimiento de mecanismos internacionales más eficaces. En una segunda reunión celebrada en junio de 2013, los Estados manifestaron su firme apoyo al establecimiento de un foro de diálogo constante sobre el derecho internacional humanitario y a la celebración de más debates sobre las modalidades de un sistema de vigilancia del cumplimiento, dos cosas que supondrían un avance importante en la aplicación del derecho internacional humanitario.

32. En mayo de 2013, el proceso “Reafirmar la protección de los civiles bajo el derecho internacional humanitario”, dirigido por Noruega, concluyó con una conferencia mundial celebrada en Oslo, que complementó las conferencias regionales que se habían celebrado en la Argentina, Austria, Indonesia y Uganda. En esa conferencia se presentó un conjunto de recomendaciones formuladas por los copresidentes para abordar cuestiones como la reducción de los daños causados a los civiles durante las operaciones militares, el fortalecimiento de la protección ofrecida por los agentes humanitarios, la promoción del cumplimiento del derecho internacional humanitario, la mejora de la documentación sobre las operaciones militares, y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Se alienta a los Estados Miembros a que tengan en cuenta esas recomendaciones y a que las apliquen según corresponda.

33. Los esfuerzos por mejorar el cumplimiento también se vieron reforzados con la aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas en abril de 2013. El Tratado es de crucial importancia para prevenir violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, en particular porque incluye la prohibición de transferir armas cuando el Estado que realice la transferencia tenga conocimiento de que esas armas se podrían utilizar para la comisión de delitos graves. Se alienta encarecidamente a los Estados Miembros a que ratifiquen el Tratado y a que, en tanto eso ocurra, apliquen con efectos inmediatos esta prohibición.

34. He señalado repetidamente la creciente preocupación de las Naciones Unidas, el CICR, la sociedad civil y un número cada vez mayor de Estados Miembros respecto de la necesidad de reforzar la protección de los civiles contra el uso de armas explosivas en zonas pobladas. En mi informe anterior recomendé que las partes en conflicto se abstuvieran de utilizar armas explosivas de amplia zona de impacto en esas zonas y que los Estados Miembros y otros agentes pertinentes intensificaran su examen de esta cuestión.

35. En atención a la última recomendación, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en asociación con Chatham House, convocó una reunión de expertos gubernamentales y de otro tipo en septiembre de 2013 para examinar distintas opciones que permitieran reforzar la protección a los civiles contra el uso de armas explosivas en zonas pobladas. Los participantes observaron que la reducción del daño causado a los civiles por las armas explosivas se podía dividir en tres esferas

separadas que se reforzaban mutuamente: el principio de que no se deben utilizar armas explosivas para el mantenimiento del orden público; la promoción del principio de que no se deben utilizar armas explosivas de amplia zona de impacto en zonas pobladas en las situaciones de conflicto armado; y la consideración de los artefactos explosivos improvisados desde la perspectiva del daño que causan a los civiles. El trabajo en esas esferas se podía enfocar desde tres perspectivas: el aumento de la investigación de los diferentes aspectos del problema; la reunión de buenas prácticas operacionales que sirvan de base para ofrecer directrices a las partes en conflicto; y el reconocimiento oficial del problema por los Estados Miembros y su compromiso de hacerle frente, entre otras cosas, mediante la adopción de directrices operacionales.

36. Los participantes subrayaron la importancia de los mecanismos para el seguimiento de las bajas civiles, como medio de conocer el impacto de las operaciones militares en los civiles y de determinar los cambios que se deben introducir en las tácticas militares para reducir los daños causados a los civiles. En mi informe anterior mencioné los mecanismos de ese tipo que se habían adoptado en el Afganistán y Somalia. En el Afganistán, a medida que la responsabilidad en materia de seguridad va pasando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad a las fuerzas de seguridad nacionales afganas, se deben instituir en el seno de las fuerzas de seguridad nacionales mecanismos para el seguimiento de las bajas y los comandantes deben velar por que se generen información y análisis que sirvan de orientación para futuras operaciones. Por lo que respecta a Somalia, acojo con beneplácito que la Misión de la Unión Africana en Somalia haya aprobado la creación de una Célula de Seguimiento, Análisis y Respuesta para las Bajas Civiles, e insto a la misión a que ponga en funcionamiento esa célula tan pronto como sea posible.

37. Además del seguimiento de las víctimas, deseo hacer hincapié en la importancia de mantener un registro de las víctimas. Al contrario que en el caso del seguimiento, realizado por una parte en conflicto con el fin de adaptar sus tácticas y mitigar el daño a los civiles, el registro de las víctimas corre a cargo de los Estados, la sociedad civil y otros agentes, incluidas las Naciones Unidas, y su objetivo es mantener un registro sistemático de los muertos y heridos como consecuencia de la violencia armada con miras a reforzar los argumentos para concienciar a las partes en conflicto. Un equipo de tareas interinstitucional examinará los mecanismos que utilizan actualmente las Naciones Unidas para la vigilancia y presentación de informes sobre las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos y formulará recomendaciones sobre el establecimiento de un sistema común de las Naciones Unidas para reunir y analizar información sobre esos temas de manera oportuna y coherente. En ese sistema se prestará la debida atención al papel que desempeña el registro de víctimas.

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

38. Los participantes en la reunión organizada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y Chatham House señalaron el considerable uso de armas explosivas, en particular de artefactos explosivos improvisados, por grupos armados no estatales. Según los estudios realizados, más de 34.700 personas resultaron muertas o heridas por armas explosivas en 2012, el 60% a causa de artefactos

explosivos improvisados<sup>3</sup>. El 81% de las víctimas eran civiles. Esas cifras ponen de manifiesto la importancia de mejorar el cumplimiento del derecho internacional humanitario por los grupos armados no estatales y la consiguiente necesidad de que los agentes humanitarios colaboren con esos grupos para lograr ese objetivo, así como para obtener acceso seguro a las personas que necesitan asistencia.

39. Considero alentador que a principios de 2013 el Consejo de Seguridad haya reconocido “la necesidad de que los organismos humanitarios mantengan una interacción permanente con todas las partes en los conflictos armados para fines humanitarios, incluidas actividades destinadas a garantizar el respeto del derecho internacional humanitario”.

40. En mi último informe expresé mi preocupación por que las leyes de lucha contra el terrorismo y otras medidas adoptadas por los Estados donantes pudieran criminalizar el contacto de los agentes humanitarios con grupos armados no estatales designados como terroristas o impedir de alguna otra manera las actividades basadas en los principios humanitarios. No hay ninguna contradicción inherente entre los legítimos objetivos de seguridad de las medidas de lucha contra el terrorismo y los objetivos de las actividades basadas en los principios humanitarios. Básicamente, ambas aspiran a proteger a los civiles del peligro. A principios de 2013, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Consejo Noruego para los Refugiados encargaron un estudio independiente de los efectos que las leyes y políticas nacionales de lucha contra el terrorismo en 15 países donantes tenían en la labor humanitaria en el que se comprobó que ninguna de las leyes examinadas prohibía el contacto con grupos armados no estatales designados como terroristas siempre que fuera para fines humanitarios<sup>4</sup>. También se constataron algunos ejemplos de buenas prácticas de los Estados en esa esfera. No obstante, en ese estudio sí se señalaron algunas políticas que exigían a los representantes gubernamentales e intergubernamentales que limitaran el contacto con los grupos así designados o que se abstuvieran de prestar cualquier tipo de asistencia, incluso asistencia de carácter vital, a las personas o entidades asociadas con esos grupos. Por otro lado, la concesión de subvenciones podía suponer que esos requisitos se transfirieran también a los asociados en la ejecución. Estas prácticas son contrarias a los principios humanitarios de la humanidad, neutralidad e imparcialidad. Se recomendó que los Estados donantes y los órganos intergubernamentales evitaran la promulgación de políticas que impidan el contacto con los grupos armados no estatales, incluidos los designados como terroristas, que controlen un determinado territorio o el acceso a la población civil. También se recomendó a los Estados que incluyeran exenciones apropiadas para las actividades humanitarias en la legislación y las medidas de lucha contra el terrorismo. Ambas recomendaciones coinciden con el Consejo de Seguridad en reconocer la necesidad de colaborar y son aplicables en sentido amplio a todos los Estados Miembros.

41. Las Naciones Unidas han sido criticadas por no ejercer un liderazgo adecuado en las negociaciones humanitarias con los grupos armados no estatales. En un estudio de las misiones de las Naciones Unidas en el Afganistán, la República Democrática del Congo y Somalia se puso de manifiesto que el contacto con los

---

<sup>3</sup> Action on Armed Violence, “IEDs and suicide bombers: AOAV’s projected policy directions” (Londres, 2013).

<sup>4</sup> Kate Mackintosh y Patrick Duplat, “Study of the impact of donor counter-terrorism measures on principled humanitarian action” (julio de 2013).

grupos armados no estatales era muy limitado, sobre todo en los niveles superiores. Se constató que ello socavaba los esfuerzos para obtener las necesarias garantías de seguridad en el acceso a las personas necesitadas y que limitaba las oportunidades para realizar labores de concienciación sobre la protección de los civiles<sup>5</sup>. No obstante, algunos agentes humanitarios no consideran que las Naciones Unidas sean necesariamente el órgano idóneo para coordinar o dirigir la colaboración con los grupos armados no estatales debido a las preocupaciones respecto de la percepción en relación con su neutralidad en determinadas situaciones<sup>6</sup>. Por ejemplo, en Somalia las organizaciones no gubernamentales adujeron que el apoyo de las Naciones Unidas al Gobierno Federal de Transición afectaba a su capacidad para negociar el acceso con los grupos armados no estatales.

42. Esas situaciones deben tenerse en cuenta. Cada una de las organizaciones humanitarias tiene sus propios medios de contacto con los grupos armados no estatales. No obstante, esas organizaciones deben mantener conversaciones entre ellas para asegurar que los contactos individuales con esos grupos no repercutan negativamente en las operaciones humanitarias en sentido más amplio. Se necesita más investigación para tener un mejor conocimiento del modo en que los agentes humanitarios mantienen contacto con los grupos armados no estatales a diferentes niveles, en diferentes lugares, y en diferentes momentos para lograr diferentes objetivos. También se debe trabajar más para entender el papel que las Naciones Unidas, los donantes y otros agentes pueden desempeñar en el suministro de apoyo y liderazgo para asegurar un contacto eficaz y sostenido.

### **C. Mejorar la función de las misiones de mantenimiento de la paz y de otro tipo**

43. La inclusión de la protección de los civiles que corren peligro inminente de violencia física en el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz sigue siendo una de las medidas más importantes adoptadas por el Consejo de Seguridad para mejorar la protección. De conformidad con la resolución 1894 (2009), he seguido encomendando a las misiones de mantenimiento de la paz que den prioridad a la protección de los civiles y he apoyado los esfuerzos que están realizando para fortalecer su capacidad en ese ámbito. Desde la presentación de mi informe anterior, el Consejo ha establecido una nueva misión con el mandato de proteger a los civiles, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Malí es un entorno complejo y difícil en el que operan fuerzas no pertenecientes a las Naciones Unidas que están dedicadas a la lucha contra el terrorismo. Es importante mantener la distinción entre las operaciones de lucha contra el terrorismo y las actividades de estabilización de la Misión, sobre todo en lo relativo a la protección eficaz de los civiles y las actividades humanitarias.

44. El Consejo de Seguridad también reconfiguró sustancialmente la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) en su resolución 2098 (2013). Con carácter excepcional y sin que

---

<sup>5</sup> Victoria Metcalfe, Alison Giffen y Samir Elhawary, “UN integration and humanitarian space: an independent study commissioned by the UN Integration Steering Group” (Londres/Washington, D.C., 2011), pág. 1.

<sup>6</sup> Ashley Jackson, “Talking to the other side: humanitarian engagement with armed non-State actors”, HPG Policy Brief, núm. 47, HPG Policy Brief (Londres, 2012), pág. 4.

sirva de precedente, el Consejo autorizó actividades ofensivas selectivas contra grupos armados, llevadas a cabo por una brigada de intervención, como uno de los elementos de un enfoque amplio para tratar de resolver las causas profundas del conflicto y poner fin al ciclo vicioso de violencia en la zona oriental de la República Democrática del Congo. La MONUSCO tomará todas las medidas viables para mitigar los riesgos a que están expuestos los civiles durante las operaciones ofensivas y después de ellas. La MONUSCO también reforzará, según sea necesario, los mecanismos para asegurar el cumplimiento por sus fuerzas del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos y promover la rendición de cuentas. La MONUSCO y el equipo de las Naciones Unidas en el país revisarán sus respectivos mecanismos de protección y reforzarán la coordinación civil-militar. También adoptarán medidas para mitigar cualquier percepción negativa que las partes en el conflicto puedan tener sobre los agentes humanitarios y los agentes de derechos humanos.

45. En la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 12 de febrero de 2013 ([S/PRST/2013/2](#)) se me solicitó que incluyera en mi próximo informe “una evaluación de las medidas concretas adoptadas por las misiones de mantenimiento de la paz para cumplir sus mandatos de protección de los civiles, y de las repercusiones de esas medidas”. Las medidas adoptadas por las misiones varían mucho, pero en general incluyen el diálogo político, la protección física y la promoción de un entorno de protección.

46. La Operación de las Naciones Unidas en Côte d’Ivoire y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia han aplicado sus respectivos mandatos de protección de los civiles, en gran parte mediante el suministro de apoyo a los gobiernos anfitriones. Esas misiones apoyaron a los gobiernos respectivos en sus conversaciones sobre la seguridad y la estabilización de la frontera y participaron en patrullas conjuntas con las autoridades nacionales respectivas para mejorar la seguridad en las zonas fronterizas. En la República Democrática del Congo, las unidades de policía constituidas de la MONUSCO participaron en patrullas conjuntas con la policía congoleña para restablecer la seguridad después de los ataques perpetrados contra desplazados internos en las cercanías de Goma en diciembre de 2012. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) ha participado en el diálogo político para apoyar la protección de los civiles. Por ejemplo, en mayo de 2012 apoyó la conferencia de paz para todo el estado de Jonglei en la que se aprobaron resoluciones para ayudar a reducir la violencia entre las comunidades de Jonglei durante varios meses. La UNAMID también apoyó los esfuerzos de reconciliación entre grupos étnicos.

47. En los últimos 18 meses varias misiones han tenido que adoptar medidas para garantizar la protección física de los civiles. Por ejemplo, entre octubre de 2012 y mayo de 2013 más de 12.000 personas buscaron refugio en las bases de la UNMISS en 11 ocasiones diferentes. En abril de 2013, 17.000 civiles que trataban de huir de los combates se refugiaron en los alrededores de las bases de la UNAMID en Darfur del Este. Con anterioridad a ello, en febrero de 2013, la UNAMID desplegó soldados en El Sireaf, en Darfur del Norte, para proteger a los civiles afectados por los combates entre grupos armados y evacuó a 100 civiles vulnerables. Por su parte, la policía de las Naciones Unidas en Haití ha patrullado los campamentos de desplazados, incluidos los ubicados en tres lugares que cuentan con una presencia de seguridad las 24 horas.

48. La MONUSCO ha adoptado medidas decididas de protección física durante el período sobre el que se informa, incluidos 71 despliegues de respuesta rápida y 324 patrullas de investigación en respuesta a alertas sobre amenazas específicas. También llevó a cabo más de 2.500 patrullas nocturnas. En mayo de 2012, en respuesta a la violencia provocada por grupos armados en Masisi, en Kivu del Norte, la Misión envió dos destacamentos de fuerzas de combate de la reserva y un mes más tarde una base de operaciones temporal para reforzar la protección física de las comunidades locales y los desplazados internos. Esas intervenciones han puesto de manifiesto la importancia del intercambio de información y la coordinación entre los componentes civil y militar de las misiones.

49. Las actividades de las misiones de protección de los civiles se centran en buena medida en la construcción de un entorno de protección. En un contexto en el que han aumentado los enfrentamientos entre grupos étnicos, el despliegue de equipos móviles de derechos humanos por la Misión Multinacional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí ha contribuido a evitar la intensificación de la violencia. Se han adoptado medidas también para aumentar la capacidad de los Estados de acogida, como la asistencia prestada por la policía de las Naciones Unidas en Haití a sus homólogos nacionales para establecer programas de policía de proximidad y capacitar a agentes haitianos para realizar investigaciones profesionales y efectivas sobre casos de violencia sexual. Asimismo, la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire ha colaborado con asociados del equipo de las Naciones Unidas en el país para impartir capacitación en derechos humanos a 494 miembros de las fuerzas de seguridad nacionales. También se han realizado esfuerzos para asegurar la rendición de cuentas, como la investigación realizada por la MONUSCO de los casos de violencia sexual cometidos por las fuerzas armadas congoleñas en Minova en noviembre de 2012. La investigación sigue abierta y hasta la fecha 12 oficiales de las fuerzas armadas congoleñas han sido suspendidos y 29 miembros han sido arrestados. No obstante, es de lamentar que todavía no se haya dictado ninguna condena por esos delitos. La política de las Naciones Unidas de diligencia debida en materia de derechos humanos es una herramienta importante para las misiones de mantenimiento de la paz en la promoción del respeto por las fuerzas de seguridad del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. Acojo con beneplácito las referencias que el Consejo de Seguridad ha hecho a esa política en los mandatos de mantenimiento de la paz.

50. Las actividades de mantenimiento de la paz siguen siendo una herramienta importante para la protección de los civiles. Todas las misiones examinadas han contribuido a salvar vidas, aunque también es cierto que se enfrentan a unas desafíos operacionales considerables, incluso a obstáculos logísticos y, en el caso de la UNMISS y la UNAMID, a restricciones del acceso impuestas por los Gobiernos y a ataques perpetrados por grupos armados. Es esencial que se mantenga el impulso para proporcionar a las misiones los recursos y la capacidad necesarios para que puedan llevar a cabo de manera consistente las tareas vitales que se les han encomendado.

#### **D. Mejora del acceso de la asistencia humanitaria**

51. 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 y protección, así como la capacidad de las personas necesitadas de acceder a los servicios esenciales y recibir asistencia. Los obstáculos al acceso de los agentes humanitarios son amplios y variados y si bien todas esas limitaciones repercuten considerablemente en la población civil, no todas son deliberadas ni constituyen violaciones del derecho internacional. No obstante, sigue persistiendo la necesidad de que el Consejo de Seguridad preste atención urgente y constante a esta cuestión. También es de vital importancia que los agentes humanitarios nacionales e internacionales adopten un enfoque más coordinado para negociar, obtener y mantener el acceso de la asistencia humanitaria. En este sentido, la iniciativa de Suiza para elaborar directrices y materiales de capacitación sobre aspectos jurídicos y operacionales es un adelanto positivo.

52. Con arreglo a la información obtenida mediante el marco de vigilancia y presentación de informes sobre el acceso humanitario de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, las restricciones que tienen consecuencias más graves para las personas afectadas son la violencia ejercida contra el personal humanitario, las hostilidades y la restricción de movimientos.

53. La violencia ejercida contra los trabajadores y bienes humanitarios y el riesgo de sufrirla siguen entorpeciendo las operaciones humanitarias en lugares como el Afganistán, el Iraq, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen. Según las cifras de que se dispone en la actualidad, desde mayo de 2012 hasta agosto de 2013, 134 trabajadores humanitarios murieron, 172 resultaron heridos y 149 fueron secuestrados. Si bien la mayoría de las víctimas son personal de contratación nacional, el número de muertos entre el personal de contratación internacional se duplicó en 2013 en comparación con 2012. También se ha informado de que en los últimos diez años los secuestros de trabajadores humanitarios se han cuadruplicado.

54. Las hostilidades activas constituyen un grave problema para la respuesta humanitaria en diversas situaciones. En un contexto de enfrentamientos, las operaciones humanitarias pueden verse gravemente limitadas debido al riesgo de que los trabajadores humanitarios se vean atrapados en el fuego cruzado; a la ausencia de mecanismos acordados entre y con las partes en conflicto para la prestación de asistencia; y a los problemas para lograr que todas las partes en el conflicto participen en la negociación del acceso en condiciones de seguridad. En la República Árabe Siria, por ejemplo, al menos 2,5 millones de personas están atrapadas en zonas de difícil acceso y sitiadas, y en algunos casos no se ha accedido a ellas en casi un año ya que las partes en el conflicto no permiten ninguna pausa humanitaria.

55. En muchos casos las operaciones humanitarias se ven gravemente limitadas por las restricciones a la circulación tanto del personal de asistencia humanitaria como de las personas necesitadas de asistencia. Con respecto a estas últimas, en el territorio palestino ocupado, por ejemplo, el acceso de los palestinos a servicios esenciales en la Franja de Gaza se ve socavado por las restricciones a la circulación de personas y bienes impuestas desde hace tiempo por las autoridades israelíes. Israel sigue imponiendo una amplia gama de restricciones a la circulación de los palestinos desde Gaza a la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, lo que a su vez restringe su acceso a los servicios de salud especializados y otros servicios no disponibles en la Franja de Gaza. En los últimos meses, Egipto ha impuesto

restricciones a la circulación de personas desde Gaza a Egipto a través del cruce de Rafah. Si bien estas medidas tenían como objeto combatir las actividades ilegales y la inseguridad en el Sinaí, también han afectado la remisión de pacientes a servicios médicos especializados.

56. 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. Los Estados tienen derecho a regular la entrada y la circulación del personal, los bienes y el equipo de socorro, pero también deben cumplir su obligación de permitir y facilitar el tránsito rápido y sin trabas del socorro humanitario y permitir la libertad de circulación del personal de socorro humanitario autorizado necesario para el desempeño de sus funciones. La libertad de circulación solo puede ser restringida temporalmente en caso de necesidad militar imperativa. A fin de cumplir estas obligaciones, los Estados pertinentes deben poner en práctica procedimientos sencillos y ágiles para los trámites administrativos y los arreglos logísticos relativos a las aduanas, los visados y las autorizaciones de viaje.

57. En el Yemen, si bien en 2013 las restricciones a la circulación de los trabajadores de asistencia humanitaria han disminuido considerablemente, sigue limitándose la entrada de equipo esencial de seguridad y comunicaciones. En la República Árabe Siria, tanto las fuerzas gubernamentales como los grupos armados no estatales han denegado el acceso a lugares concretos, en algunos casos durante más de 10 meses. Además, los agentes humanitarios han informado de la sustracción selectiva de equipo médico de los envíos de socorro. En el Sudán, se calcula que unas 800.000 personas que se encuentran en zonas controladas por grupos armados no estatales en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul no pueden recibir asistencia desde el propio Sudán porque las partes siguen sin aplicar el acuerdo tripartito y el Gobierno se niega a permitir el acceso de las operaciones humanitarias a los territorios ocupados por los grupos armados no estatales.

58. Aunque según el derecho internacional humanitario es preciso el consentimiento del Estado afectado para emprender una operación de socorro, también se acepta por lo general que ese consentimiento no se puede denegar arbitrariamente. Sin embargo, el hecho de que muchas partes incumplan constantemente las obligaciones indicadas anteriormente suscita preguntas importantes. Por ejemplo, ¿cuáles son razones válidas para denegar el consentimiento a las operaciones de socorro y cuáles son de carácter arbitrario? En los casos en que puede considerarse que el consentimiento se denegó arbitrariamente, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas y de otra índole para el Estado afectado y para los agentes humanitarios que ofrecen sus servicios? En caso de que un Estado dificulte las operaciones hasta el punto de que los agentes humanitarios no puedan realizar sus funciones eficazmente o con arreglo a una serie de principios, ¿puede entenderse que ello equivale a denegar implícitamente el consentimiento? Esta es una esfera que exige mayor análisis y desarrollo a fin de asegurar que las normas sean de utilidad para quienes sufren porque no puede llegar a ellos la asistencia.

59. Además de no denegar el consentimiento arbitrariamente, las partes en conflicto deben garantizar que se disponga de los medios más eficaces para llegar a las personas necesitadas de asistencia, incluso a través de operaciones que impliquen el cruce de líneas de control o de fronteras, de ser necesario.



## E. Mejora de la rendición de cuentas

60. La prevalencia de la impunidad en muchos Estados que padecen o han sufrido conflictos permite que proliferen los crímenes de guerra y las violaciones graves de los derechos humanos, socava el tejido social e impide llegar a soluciones duraderas, lo que contribuye a la inestabilidad. En mis informes anteriores subrayé la importancia de las misiones de determinación de los hechos y las comisiones de investigación como respuesta a las violaciones, así como el papel fundamental de la Corte Penal Internacional en la administración de justicia a las víctimas de los delitos más graves.

61. Aun reconociendo la importancia de los mecanismos internacionales, estos no invalidan la responsabilidad fundamental de los Estados, destacada recientemente por la Asamblea General, de “adoptar medidas apropiadas en el marco de sus ordenamientos jurídicos nacionales en relación con los crímenes que, en virtud del derecho internacional, están obligados a investigar y enjuiciar” (véase la resolución [67/295](#)). Esos crímenes incluyen el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos. Tanto el derecho internacional humanitario como el derecho de los derechos humanos obligan a los Estados a investigar y procesar las denuncias de presuntas violaciones graves cometidas por el personal militar, con independencia de que hayan tenido lugar o no durante operaciones militares.

62. Los Estados Miembros deben hacer más para cumplir esta obligación o apoyar su aplicación mediante el suministro de recursos técnicos y financieros a los Estados que necesiten ese tipo de apoyo. Hay ejemplos positivos de la práctica de los Estados en este sentido. En la República Democrática del Congo, las autoridades nacionales, con el apoyo de la comunidad internacional, han fortalecido el sistema de justicia penal, en particular en lo tocante a la lucha contra la impunidad por actos de violencia sexual. La puesta en marcha de tribunales móviles ha dado lugar a la tramitación de 234 casos y a 54 sentencias. En Côte d’Ivoire, continuaron las investigaciones y los enjuiciamientos nacionales de presuntos autores de crímenes cometidos durante el período de crisis posterior a las elecciones, aunque solo los autores vinculados con el régimen anterior han sido llevados ante la justicia. En Malí, el Gobierno de transición inició investigaciones sobre las presuntas violaciones cometidas por efectivos militares. Las entidades de las Naciones Unidas han llevado a cabo una amplia gama de proyectos de apoyo a los procesos nacionales de investigación y enjuiciamiento en varios países, como Burundi, Camboya y Colombia.

63. Otro de los problemas para garantizar la rendición de cuentas es la falta de la capacidad y pericia necesarias para investigar y enjuiciar los crímenes y adoptar enfoques especializados cuando sea necesario. Esta falta de capacidad puede verse exacerbada si no existe un compromiso firme con el respeto de las garantías procesales, incluida la garantía de un juicio imparcial, así como por la inexistencia o insuficiencia de procedimientos para garantizar la protección de los testigos y las víctimas. La cuestión de la protección de los testigos y las víctimas se ha abordado con la asistencia de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, Burundi, Colombia, Croacia, Nepal, la República Democrática del Congo, Rwanda y Uganda, entre otros lugares. Para lograr una asistencia técnica específica son precisos esfuerzos paralelos destinados a promover la transferencia de conocimientos y aptitudes a las autoridades nacionales. En Sierra Leona y Camboya, la Oficina del

Alto Comisionado para los Derechos Humanos prestó apoyo a las labores residuales de los tribunales respectivos. Los proyectos que contribuyen a la conservación de pruebas también son un instrumento útil para futuros juicios u otras medidas relativas a la rendición de cuentas.

64. La rendición de cuentas también debe entenderse en un sentido más amplio, que abarque la responsabilidad política, jurídica y moral de las personas e instituciones por las violaciones cometidas en el pasado. Un aspecto importante de las medidas de reforma institucional en los países en transición son los procesos de investigación de antecedentes para excluir de las instituciones públicas, como las fuerzas militares y la policía, a las personas involucradas en la comisión de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.

## V. Recomendaciones

65. Este es mi décimo informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. Si bien en comparación con mis informes anteriores algunas de las situaciones y las partes a que se hace referencia pueden haber cambiado, la naturaleza de los problemas en los conflictos actuales sigue siendo prácticamente idéntica. Lo mismo ocurre con las medidas de respuesta precisas, la principal de las cuales es la necesidad de lograr que se respete y proteja a los civiles en mayor medida. La protección de los civiles es un deber fundamental (y, para las partes en conflicto, una obligación legal) que todos deben cumplir.

66. En mis informes anteriores figuraban importantes recomendaciones en este sentido, muchas de las cuales siguen siendo pertinentes. Aliento encarecidamente al Consejo de Seguridad y a los Estados Miembros a que las vuelvan a examinar y a que consideren también las siguientes recomendaciones adicionales, encaminadas a abordar cuestiones planteadas en el presente informe.

### **Nuevas tecnologías de armamentos**

67. Los Estados Miembros pertinentes deben velar por que los ataques lanzados mediante vehículos aéreos no tripulados sean conformes al derecho internacional. Además, deberían promover una mayor transparencia respecto a las circunstancias en que se utilizan esos vehículos, incluida la base jurídica para lanzar ataques concretos, y adoptar medidas encaminadas a:

- a) Garantizar la protección de los civiles durante los ataques con vehículos aéreos no tripulados;
- b) Realizar el seguimiento y determinar las bajas civiles causadas por los ataques a fin de identificar todas las medidas posibles para evitar que haya víctimas civiles;
- c) Investigar las violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos que puedan haber ocurrido durante esos ataques.

68. También insto a los Estados Miembros que corresponda a reflexionar sobre el precedente que se crea con el uso de vehículos aéreos no tripulados armados y sobre sus consecuencias futuras a medida que vaya proliferando esa tecnología.

### **Uso de armas explosivas en zonas pobladas**

69. Hay una mayor comprensión de las desastrosas consecuencias que tiene para los civiles, a corto y largo plazo, el uso de armas explosivas en zonas pobladas. He dado instrucciones a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para que continúe colaborando con los Estados Miembros interesados, las entidades de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la sociedad civil y otros agentes con miras a aumentar la conciencia sobre la cuestión y la necesidad de abordarla, y elaborar medidas prácticas, entre ellas el fomento de un compromiso político de los Estados Miembros para hacer frente al problema y la elaboración de directrices operacionales. Estas deberían aprovechar las buenas prácticas existentes, así como las investigaciones presentes y futuras, incluidas las señaladas por la reunión de expertos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y Chatham House, así como por otras consultas futuras. Además:

a) Aliento encarecidamente a los Estados Miembros a participar de manera activa en estas medidas, incluso mediante el apoyo a organizaciones que realizan investigaciones en esta esfera y la participación en un proceso encaminado a fomentar un compromiso político y elaborar directrices sobre la reducción de las consecuencias para los civiles, a corto y largo plazo, del uso de armas explosivas en zonas pobladas;

De manera más inmediata, las partes en conflicto deben abstenerse de utilizar armas explosivas de amplio alcance en zonas pobladas y

b) El Consejo de Seguridad, cuando proceda, deberá hacer un llamamiento a las partes en conflicto a fin de que se abstengan de utilizar esas armas.

### **Seguimiento y registro de las bajas civiles**

70. Habida cuenta de la utilidad demostrada del seguimiento de las bajas civiles como componente de la estrategia militar para reducir los daños causados a los civiles, las partes en conflicto deberían establecer y aplicar mecanismos en este sentido, incluso en el contexto de operaciones multinacionales y de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas inmersas en operaciones ofensivas.

71. Las entidades de las Naciones Unidas deberían colaborar con miras a establecer un sistema común de las Naciones Unidas para el registro sistemático de las víctimas civiles, como parte de las medidas más amplias encaminadas a supervisar las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos e informar sobre ellas, utilizando para ello las buenas prácticas y los conocimientos especializados de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil.

### **Interacción con grupos armados no estatales**

72. En consonancia con el reconocimiento por el Consejo de Seguridad de la necesidad de una interacción permanente de los organismos humanitarios con todas las partes en los conflictos armados con fines humanitarios, insto a los Estados Miembros a que eviten adoptar políticas que impidan la colaboración con grupos de este tipo que controlen territorios o el acceso a la población civil que se encuentre en las zonas controladas por dichos grupos.

73. Insto también a los Estados Miembros a que velen por que las leyes y medidas de lucha contra el terrorismo incluyan las exenciones correspondientes relativas a la acción humanitaria.

#### **Papel de las operaciones de mantenimiento de la paz**

74. La protección de los civiles sigue siendo una de las tareas más importantes, y al mismo tiempo más complejas, de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El personal de mantenimiento de la paz tiene que desempeñar funciones de una complejidad cada vez mayor en entornos cada vez más peligrosos. El éxito de estos esfuerzos dependerá de que exista una relación de apoyo con el gobierno anfitrión y de que se disponga de personal capacitado que cuente con acceso a recursos apropiados y tecnologías modernas. Con este fin:

a) Insto a los Estados Miembros que acogen operaciones de mantenimiento de la paz a que colaboren estrechamente con la misión para proteger a los civiles, reconociendo que la protección es siempre la responsabilidad primordial del Estado anfitrión;

b) Insto también a los Estados Miembros a que velen por que las fuerzas militares y el personal de policía que aporten a las operaciones reciban, antes de su despliegue, capacitación sobre la protección de los civiles de conformidad con las normas de las Naciones Unidas, y a que proporcionen recursos clave, como medios de transporte aéreo y mecanismos de alerta temprana.

#### **El acceso humanitario**

75. El acceso seguro, oportuno y sin restricciones es un requisito fundamental para la acción humanitaria. Por consiguiente, insto 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.

76. El Consejo de Seguridad y los Estados Miembros deberían condenar sistemáticamente los ataques contra los trabajadores humanitarios y promover la rendición de cuentas de los responsables de esos ataques, incluso alentando, impulsando y apoyando investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional.

77. Las partes en conflicto deberían adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la rendición de cuentas en casos graves de retrasos deliberados o denegación de acceso a las operaciones humanitarias, así como de ataques contra trabajadores humanitarios, lo que incluye la remisión de los casos a la Corte Penal Internacional o el enjuiciamiento en tribunales nacionales.

78. El Consejo de Seguridad debería ampliar su práctica de imponer medidas selectivas contra las personas que obstruyan el acceso o la prestación de la asistencia humanitaria, cuando proceda.

79. Las partes en conflicto deben garantizar que se disponga de los medios más eficaces para proporcionar asistencia humanitaria y protección a la población necesitada, incluso en situaciones en que las operaciones humanitarias deban atravesar líneas de control en casos de conflictos o fronteras internacionales.

80. Será preciso seguir analizando la cuestión de la denegación arbitraria del consentimiento a las operaciones de socorro y sus consecuencias. He dado

instrucciones a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para que entable consultas con los expertos jurídicos pertinentes, los Estados Miembros, el Comité Internacional de la Cruz Roja, los agentes humanitarios, la sociedad civil y otros interesados con miras a examinar las normas pertinentes y estudiar las opciones para proporcionar orientación. Aliento a los Estados Miembros a participar activamente en estas actividades.

### **Rendición de cuentas**

81. Algunos Estados Miembros han adoptado medidas importantes para asegurar la rendición de cuentas por crímenes de guerra y violaciones graves de los derechos humanos. Sin embargo, debemos lograr un respeto mucho más amplio de la obligación de investigar y enjuiciar estos y otros delitos en el plano nacional.

82. Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían:

a) Adoptar leyes nacionales para el enjuiciamiento de las personas sospechosas de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras graves violaciones del derecho de los derechos humanos;

b) Buscar y procesar a las personas sospechosas de infracciones graves del derecho internacional humanitario y violaciones graves del derecho de los derechos humanos, o extraditarlas;

c) Establecer programas de protección de los testigos, las víctimas y las personas que cooperan con los órganos judiciales y cuasijudiciales nacionales e internacionales, o proporcionar apoyo financiero o técnico para el establecimiento de esos programas en otros Estados Miembros;

d) Ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sin demora;

e) Cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional y mecanismos similares.

83. Por su parte, insto al Consejo de Seguridad a:

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

b) Hacer cumplir esas medidas relativas a la cooperación, cuando sea necesario, a través de la aplicación de medidas selectivas.