



Consejo de Seguridad

Distr. general
10 de mayo de 2022
Español
Original: inglés

La protección de los civiles en los conflictos armados

Informe del Secretario General

I. Introducción

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

2. El informe se presenta en el contexto del conflicto en Ucrania, que ha causado insoportable dolor y angustia y ha repercutido mucho más allá de Ucrania. Hospitales, escuelas, edificios de apartamentos y refugios han sido blanco de ataques. Doce millones de ucranianos se han visto obligados a abandonar sus hogares. La población civil de ciudades sometidas a cerco ha quedado atrapada y ha visto cortado su acceso a suministros esenciales. La perspectiva de un conflicto nuclear, antes impensable, vuelve a ser una posibilidad. Se han disparado en todo el mundo los precios de los alimentos, el combustible y los fertilizantes. Las cadenas de suministro, ya bajo la presión que supone la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se han visto perturbadas. Todo ello está afectando con mayor dureza a las personas más pobres, exacerbando el sufrimiento en otras situaciones de conflicto y sembrando las semillas para el aumento de la inestabilidad y las convulsiones políticas en todo el mundo, con consecuencias directas para la protección de los civiles.

3. La humanidad también está angustiada por la implacable pandemia de COVID-19, que ha causado unos 15 millones de muertes entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 y ha dejado a innumerables personas lidiando con problemas de salud. Sumada a los conflictos, la pandemia está agravando el sufrimiento humano y sometiendo a una enorme presión a debilitados servicios de salud. Las vacunas han permitido controlar la pandemia en muchas partes del mundo, pero su distribución sigue siendo extremadamente desigual. Casi 3.000 millones de personas siguen esperando por su primera dosis de la vacuna, muchas de ellas en situaciones de conflicto en que los sistemas sanitarios son débiles y la confianza pública es escasa.

4. En 2021, conflictos armados en varios países confluyeron con la violencia intercomunitaria, las protestas violentas, la delincuencia organizada u otras formas de violencia, lo que suscitó preocupación por los abusos y las violaciones de los derechos humanos, agravó el sufrimiento y oscureció las distinciones entre los conflictos



armados y otras situaciones de violencia. En algunos países en situación de conflicto, cambios inconstitucionales de gobierno provocaron más violencia. La crisis climática también ha exacerbado las vulnerabilidades relacionadas con los conflictos, como la inseguridad alimentaria, alimentando la violencia y agravando las crisis humanitarias.

5. El conflicto armado siguió caracterizándose por un alto nivel de muertes, lesiones y traumas psicológicos entre los civiles, violencia sexual, tortura, separación de familias y desapariciones. El conflicto dañó y erosionó infraestructuras vitales, perturbando servicios esenciales de agua, saneamiento, electricidad y salud y agudizando las privaciones, el hambre y los desplazamientos. El mal uso de las tecnologías digitales facilitó la difusión de información errónea, la desinformación y los discursos de odio, alimentando la dinámica de los conflictos y aumentando los riesgos de daños a los civiles. Las hostilidades, los impedimentos burocráticos, los efectos adversos de las sanciones y las medidas contra el terrorismo en las actividades humanitarias, la violencia contra el personal y los activos humanitarios y otras dificultades se superpusieron para obstaculizar el acceso humanitario, con severas consecuencias para los civiles necesitados. En la sección II del presente informe se examina el estado global de la protección de los civiles en 2021; en la sección III se examinan los retos a los que se han enfrentado las operaciones humanitarias en los últimos años.

II. Estado global de la protección de los civiles en los conflictos armados

A. Daño generalizado a los civiles

6. En 2021, las Naciones Unidas registraron como mínimo 11.075 muertes de civiles en 12 conflictos armados, un 17 % menos que en 2020. En el Afganistán, en el primer semestre de 2021, las bajas civiles alcanzaron niveles sin precedentes, con 5.183 civiles muertos y heridos —lo que representa un aumento del 47 % con respecto al mismo período de 2020—, pero disminuyeron después del 15 de agosto. En Nigeria, 3.008 civiles murieron en los estados de Borno, Adamawa y Yobe. En Etiopía, se registraron 2.993 muertes de civiles y 998 heridos. En el Yemen, según los datos disponibles, como mínimo 811 civiles murieron o resultaron heridos en las hostilidades. En la República Democrática del Congo, como mínimo 2.474 civiles murieron y 2.538 resultaron heridos. En la República Árabe Siria se documentaron como mínimo 875 muertes de civiles y 1.259 heridos. También se registraron muertos y heridos civiles en el Camerún, Mozambique, Myanmar, la República Centroafricana y el Territorio Ocupado de Palestina, entre otros lugares. También se denunciaron mutilaciones, torturas, otros malos tratos y secuestros en varios conflictos.

7. Los combates siguieron dañando y destruyendo viviendas, infraestructuras esenciales y otros bienes de carácter civil, lo que agravó el sufrimiento de la población. A ese respecto, es de celebrar la aprobación unánime por el Consejo de Seguridad de la resolución [2573 \(2021\)](#), que señala a la atención la vulnerabilidad de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil en los conflictos armados.

8. En el Yemen, los ataques dañaron o destruyeron escuelas, hospitales, infraestructuras de telecomunicaciones, carreteras, fábricas, casas, automóviles, granjas y otros bienes de carácter civil. En el norte de Mozambique, se saquearon negocios y cosechas, se quemaron casas y vehículos y se destruyeron bancos, hospitales, escuelas, aeropuertos y sistemas de agua y electricidad. En Etiopía, se destruyeron viviendas y fábricas. En la región de Tigré, millones de personas carecían de un suministro fiable de electricidad, redes de telecomunicaciones y servicios

bancarios, mientras que las cadenas de suministro comercial se vieron gravemente perturbadas.

9. En la República Centroafricana, instalaciones sanitarias, mercados, escuelas y lugares de culto fueron saqueados o utilizados con fines militares, al tiempo que puentes, viviendas y escuelas quedaron destruidos. En la República Democrática del Congo se registraron incidentes de saqueo e incendio de viviendas y atentados en mercados, restaurantes y lugares de culto. En varias localidades del noreste de Nigeria, viviendas, escuelas, hospitales, redes eléctricas, iglesias e infraestructuras de telecomunicaciones fueron objeto de repetidos ataques. En Gaza, edificios residenciales, instalaciones públicas y fábricas sufrieron daños de consideración.

10. Las infraestructuras hídricas han sido manipuladas o descuidadas por las partes, privando a los civiles de un abastecimiento adecuado y agravando la escasez de agua provocada por el cambio climático. Tras una década de guerra en la República Árabe Siria, los daños generalizados en los sistemas de abastecimiento de agua y la falta de mantenimiento han dejado a los civiles con un 40 % menos de agua potable que hace 10 años, mientras que solo el 50 % de los sistemas de agua y saneamiento del país funcionaban adecuadamente. En zonas de Malí, grupos armados controlaban el acceso al agua y a las tierras de cultivo, facilitándolo solo a quienes se unieran a sus filas.

11. En muchos conflictos, las infraestructuras hídricas también fueron blanco de ataques. En Gaza, las infraestructuras hídricas, incluidos los pozos y depósitos de aguas subterráneas, las plantas de desalinización y de aguas residuales, las redes de abastecimiento de agua y las estaciones de bombeo, sufrieron importantes daños durante las hostilidades. En Libia, los ataques contra el proyecto del Gran Río Artificial dejaron fuera de servicio los pozos, afectando a más de 70.000 personas. En el este de Ucrania¹, 26 incidentes relacionados con la seguridad afectaron el abastecimiento de agua potable y el saneamiento.

12. La conducción de las hostilidades en zonas urbanas y otras zonas pobladas aumentó los riesgos de muerte y lesiones para los civiles, especialmente cuando en los combates se utilizaron armas explosivas. En 2021 se registraron 1.234 incidentes en los que se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas de 21 Estados afectados por el conflicto, que causaron 10.184 víctimas. De estas, el 89 % eran civiles, en comparación con el 10 % en otras zonas. El mayor número de víctimas civiles de armas explosivas en zonas pobladas se registró en el Afganistán, la República Árabe Siria y el Territorio Palestino Ocupado². Los civiles sufrieron daños devastadores, tanto en el período inmediatamente posterior como a largo plazo. Muchas de las víctimas supervivientes de armas explosivas sufren discapacidad de por vida y graves traumas psicológicos. El uso de armas explosivas dañó o destruyó infraestructuras vitales, ocasionando efectos reverberantes en servicios esenciales como el agua, el saneamiento, la electricidad y la atención sanitaria, y perturbando las cadenas de suministro de alimentos.

13. Aun cuando las partes afirmen que utilizan armas explosivas en zonas pobladas sin violar el derecho internacional humanitario, ello no deja de dar lugar a un patrón de daños devastadores para los civiles en lo inmediato y a largo plazo. Es urgente la necesidad de que las partes eviten utilizar armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas. Son bienvenidos los continuos esfuerzos en favor de una declaración política que aborde ese problema. Esa declaración deberá incluir un claro compromiso de los Estados de evitar el uso de armas explosivas de gran alcance en zonas pobladas.

¹ Esta y subsiguientes referencias a Ucrania remiten a hechos ocurridos en 2021.

² Action on Armed Violence en 21 Estados. Todas las cifras de Action on Armed Violence (<https://aoav.org.uk/>) y de Insecurity Insight se basan en los datos actualmente disponibles.

14. En 2021, las Naciones Unidas registraron 9.797 bajas civiles a causa de las minas, los artefactos explosivos improvisados y los restos explosivos de guerra, de las cuales el mayor número se produjo en la República Árabe Siria, seguida del Afganistán.

15. En Colombia, Etiopía, el Iraq, Filipinas, Myanmar, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, Ucrania y el Yemen, entre otros países, los artefactos explosivos improvisados, las minas terrestres y los restos explosivos de guerra causaron muertos y heridos entre la población civil, obstaculizaron el acceso a tierras de cultivo, servicios esenciales y medios de subsistencia, frenaron la reconstrucción y disuadieron el regreso de los desplazados internos y de los refugiados.

16. En el Afganistán, quedaban 4.104 zonas peligrosas en todo el país, que afectaban a 1.522 comunidades. Un tercio de todos los hogares informó de la presencia de peligros relacionados con explosivos en las cercanías. En Sudán del Sur, donde se sospecha que las minas terrestres y los restos explosivos de guerra han contaminado 18 millones de m² de terreno, las fuertes lluvias y las inundaciones dejaron al descubierto y desplazaron los explosivos enterrados o arrastraron sus demarcaciones, contaminando zonas nuevas o previamente desminadas. Los peligros relacionados con explosivos impidieron a los civiles recoger agua o leña, cultivar la tierra, asistir a las escuelas y acceder a los servicios sanitarios. En el Iraq, los civiles se enfrentaron a la contaminación por armas procedentes de múltiples conflictos, además de los artefactos explosivos improvisados enterrados bajo tierra, adheridos a artículos domésticos u ocultos entre los escombros. En la provincia de Nínive (Iraq), la contaminación de las escuelas y de las carreteras que conducen a ellas ha obstaculizado la reconstrucción de las escuelas y ha generado temor en los niños y sus cuidadores. La contaminación de tierras agrícolas ha obstaculizado la producción de cultivos, mientras que la contaminación de las viviendas ha impedido el regreso de los desplazados³.

17. El conflicto ha tenido efectos duraderos en la salud mental. Se calcula que más de una de cada cinco personas de zonas afectadas por el conflicto sufren depresión, ansiedad y trastornos por estrés postraumático. En el este de Ucrania, el Yemen, el Territorio Palestino Ocupado y otros lugares, la exposición a las hostilidades, la reducción del acceso a elementos esenciales como la atención sanitaria, la alimentación y la educación y las restricciones a la libertad de circulación han contribuido a crear graves problemas de salud mental. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, las hostilidades de mayo de 2021 en Gaza tuvieron un grave impacto negativo en la salud mental de 9 de cada 10 niños.

18. Algunos Estados adoptaron importantes y celebradas medidas para reforzar la protección de los civiles en sus operaciones militares, que se espera que den resultados concretos. En enero de 2021, tras la investigación realizada por el Gobierno de Nueva Zelandia sobre los daños causados a los civiles durante la operación Burnham de 2010 en el Afganistán, las Fuerzas de Defensa de Nueva Zelandia emitieron la Orden núm. 35, que consiste en nuevas normas para responder a las denuncias sobre daños a los civiles derivados de actividades militares en los conflictos armados. Entre otras medidas al respecto, cabe mencionar la notificación obligatoria de los daños infligidos a los civiles, la investigación, el intercambio de información sobre los resultados y la indemnización de las víctimas. En respuesta a la preocupación por un patrón de daños a civiles de larga data, en enero de 2022 el Secretario de Defensa de los Estados Unidos instruyó que se elaborara un plan de acción para mitigar y responder a los daños a los civiles a fin de implementar las recomendaciones de estudios recientes y revisiones

³ Humanity and Inclusion (<https://insecurityinsight.org/>), *No Safe Recovery: the Impact of Explosive Ordnance Contamination on Affected Populations in Iraq* (2021).

internas. El Secretario dio instrucciones específicas, entre otras cosas, para que se estableciera un “centro de excelencia de protección de los civiles”, se procediera a la estandarización de los informes sobre daños a civiles y la gestión de datos y se concluyera la elaboración de una política del Departamento para mitigar y responder a los daños a civiles.

B. Sufrimiento y necesidades humanas

Atención médica

19. A lo largo de 2021, el personal, las instalaciones, el equipo y el transporte de salud fueron blanco de ataques y las partes interfirieron en la atención médica. Según los datos de 17 países y territorios afectados por conflictos, en 2021 murieron 219 trabajadores sanitarios (en comparación con 158 en 21 países en 2020), 233 resultaron heridos (153 en 2020), 120 fueron secuestrados (91 en 2020) y 68 fueron agredidos (37 en 2020). Burkina Faso registró la cifra más alta de muertes de trabajadores sanitarios (95). El mayor número de trabajadores sanitarios lesionados se produjo en la República Árabe Siria (41) y el Territorio Palestino Ocupado (101). El secuestro de personal médico fue más frecuente en Malí (29) y Nigeria (28)⁴.

20. En los mismos 17 países y territorios, 493 instalaciones sanitarias fueron destruidas o dañadas, afectadas por el ingreso en ellas de elementos armados o utilizadas con fines militares. De esas instalaciones, 165 resultaron dañadas o destruidas (en comparación con 158 de 21 países en 2020). Las instalaciones sanitarias del Territorio Palestino Ocupado fueron las más afectadas: 59 instalaciones sufrieron daños y 4 fueron destruidas. En varios conflictos, la Organización Mundial de la Salud también registró incidentes que dañaron a pacientes y personal, transporte, instalaciones y suministros médicos.

21. En el norte de Etiopía se atacaron y saquearon instalaciones, equipo y transporte sanitarios y se utilizaron hospitales con fines militares. Cientos de instalaciones sanitarias de las regiones etíopes de Afar, Amara y Tigré sufrieron daños y muchas quedaron inutilizadas. En el este de Ucrania, el 35 % de los centros de atención primaria habían sufrido daños. En Ituri (República Democrática del Congo), un centro médico que atendía a más de 80.000 personas fue saqueado y destruido. En Gaza, ataques aéreos dañaron el hospital de Al-Shifa y las carreteras que conducen a él, así como una clínica de traumatología y quemados y un centro de salud en que se realizan pruebas de detección del virus de la COVID-19 y se administran vacunas.

22. Las hostilidades obligaron a suspender la asistencia médica en Etiopía, Nigeria, República Centroafricana, el Territorio Palestino Ocupado y otros lugares. En el Afganistán, los ataques contra instalaciones sanitarias obstaculizaron el acceso a servicios de salud de 300.000 personas. Médicos Sin Fronteras (internacional) suspendió sus operaciones en la parte central de la región etíope de Tigré tras la muerte de tres trabajadores sanitarios. En Cabo Delgado (Mozambique), casi la mitad de los centros de salud estaban cerrados debido a la inseguridad y el 80 % de los centros de salud de los nueve distritos de la provincia más afectados por el conflicto habían dejado de funcionar por causa del conflicto y los desastres. La inseguridad obligó a Médicos Sin Fronteras (internacional) a interrumpir los tratamientos contra la malaria y la malnutrición y otras actividades en algunas zonas del estado de Borno (Nigeria). En el Yemen, solo la mitad de los centros sanitarios funcionaban a plena capacidad y los que permanecían abiertos se enfrentaban a una grave escasez de personal, medicamentos, combustible y suministros médicos.

⁴ Cifras proporcionadas por Insecurity Insight.

23. Las partes en conflicto también interfirieron en la prestación de asistencia médica. La circulación de medicamentos esenciales y suministros médicos en la región etíope de Tigré tuvo que hacer frente a severas restricciones, lo que provocó una gran escasez en toda la región. Los médicos pudieron determinar que múltiples muertes y complicaciones estaban relacionadas con la falta de medicamentos y suministros, en particular para el tratamiento de enfermedades renales, el cáncer y otras afecciones crónicas. En uno de los muchos casos de injerencia en Myanmar, se incautaron suministros médicos y se dictó una orden de detención contra un médico que prestaba atención médica a desplazados internos en el municipio de Mindat, estado de Chin. Médicos sin Fronteras (internacional) denunció que su personal en el Afganistán, el Iraq y Nigeria había sido objeto de acoso, abusos y violencia por haber presuntamente prestado apoyo a terroristas mediante la prestación de ayuda sanitaria imparcial.

24. Las personas afectadas por los conflictos son vulnerables a la COVID-19 a causa del debilitamiento de los sistemas sanitarios, la escasez de vacunas, la escasa confianza del público y la divulgación de información errónea, entre otros factores. Muy pocas vacunas han llegado a países en situación de conflicto, como Etiopía, la República Árabe Siria, Somalia y el Yemen. La vacunación contra la COVID-19 se ha llevado a cabo en zonas bajo control de grupos armados no estatales en Myanmar, la República Árabe Siria, el este de Ucrania y otros lugares, pero no sin dificultades provocadas por la escasez, la información errónea y la debilidad de los sistemas sanitarios. Grupos armados no estatales han adoptado diversas posturas en relación con la COVID-19, desde negar su existencia hasta abordar la pandemia de forma proactiva⁵.

El hambre provocada por el conflicto

25. Persistía el ciclo de conflictos armados y hambre. En diciembre de 2021, más de 140 millones de personas afrontaban crisis o niveles más elevados de inseguridad alimentaria aguda en 23 Estados en los que los conflictos y la inseguridad contribuían en gran medida a acrecentar el hambre, en comparación con 99,1 millones de personas en 2020.

26. Etiopía, Nigeria, Sudán del Sur y el Yemen se enfrentaban a una inseguridad alimentaria catastrófica real o prevista, principalmente por causa de los conflictos armados y la violencia. La República Centroafricana también se enfrentaba a uno de los más acusados deterioros de la seguridad alimentaria. En noviembre de 2021, más de 9 millones de personas del norte de Etiopía necesitaban ayuda alimentaria urgente, y desde julio se estimaba que unas 400.000 personas de la región de Tigré se enfrentaban a condiciones similares a la hambruna. En el Yemen, aproximadamente la mitad de la población sufría inseguridad alimentaria aguda y más de 2,25 millones de niños y 1 millón de mujeres embarazadas y lactantes estaban gravemente desnutridos. En la República Árabe Siria, el 60 % de la población sufría hambre e inseguridad alimentaria, con lo cual se había duplicado la cifra desde 2018. El Equipo de Tareas de Alto Nivel para la Prevención de la Hambruna abogó por recursos para la prevención de la hambruna y la mejora del acceso humanitario.

27. Las partes en conflicto siguieron generando inseguridad alimentaria al impedir la producción de alimentos, cortar el acceso a los mismos y destruir fuentes de alimentos indispensables para la supervivencia de los civiles. En el norte de Etiopía,

⁵ Irénée Herbet and Jérôme Drevon, “Engaging armed groups at the International Committee of the Red Cross: challenges, opportunities and COVID-19”, *International Review of the Red Cross*, núm. 915 (enero de 2022); y Geneva Call, COVID-19 Armed Non-State Actors’ Response Monitor database. Disponible en www.genevacall.org/covid-19-armed-non-state-actors-response-monitor/.

la producción agrícola se encontraba considerablemente obstaculizada, al verse las personas desplazadas de sus granjas, destruidos los cultivos y saqueado o sacrificado el ganado. En algunas partes de la región etíope de Tigré se habría impedido a la gente dedicarse a sus labores de cultivo. Las restricciones de acceso a la región —incluso para productos básicos comerciales— limitaron gravemente la disponibilidad de semillas y otros insumos agrícolas, así como las reservas de ayuda alimentaria y combustible. En el Yemen, las granjas, el ganado, las instalaciones de almacenamiento de alimentos y otros insumos e infraestructuras esenciales para la producción de alimentos sufrieron daños al ser atacadas. En Nigeria, con frecuencia se atacaba a agricultores y se los despojaba de sus productos, mientras que los continuos conflictos, los cierres de carreteras y la contaminación por armas en los campos agrícolas contribuían a la disminución de la producción de alimentos, a la pérdida de medios de vida y a la inseguridad alimentaria aguda de millones de personas.

28. En la República Centroafricana, el conflicto restringió el acceso de la población a la tierra y provocó un fuerte descenso de la producción agrícola y de los medios de vida conexos. Grupos armados ocuparon campos e impidieron el acceso a cultivos y el aprovechamiento de oportunidades de cosecha. El acceso limitado a las tierras agrícolas y el abandono de los cultivos contribuyeron a una caída del 40 % de las cosechas con respecto a 2020. En Mozambique, el desplazamiento forzoso provocó la pérdida de acceso a tierras agrícolas y al ganado y a medios de subsistencia conexos. La prohibición de la circulación marítima frente a la costa de Palma obstaculizó la pesca, principal medio de vida de las comunidades costeras.

29. Las perturbaciones de los sistemas y los mercados alimentarios provocaron un alza de los precios y una disminución del poder adquisitivo y del acceso a los suministros. En la región etíope de Tigré, las infraestructuras de 85 de los 200 mercados no funcionaban o habían quedado destruidas. Además de la falta de suministros comerciales, los productos básicos se volvieron inasequibles para la mayoría de la población. En el Yemen, el continuo colapso de la economía acabó con los ingresos de la población, provocó sustanciales subidas de los precios de los alimentos y del combustible y dificultó las importaciones de productos básicos. En la República Centroafricana, los mercados se vieron perturbados, lo que afectó la disponibilidad de alimentos, haciendo que el precio medio de los productos básicos se elevara en un 20 % entre enero y junio de 2021.

Medio natural

30. Las operaciones militares causaron graves daños al medio natural. En la República Árabe Siria, los daños a la infraestructura industrial han generado millones de toneladas de escombros y polvo que contienen materiales peligrosos como amianto, metales pesados, productos químicos y de combustión, con efectos potencialmente graves para la salud. Durante los combates en Gaza, se produjo un incendio en un almacén de pesticidas y herbicidas y en fábricas que contenían grandes cantidades de productos químicos peligrosos, lo que provocó la contaminación de las aguas subterráneas. En el norte del Iraq, las operaciones militares provocaron incendios forestales que causaron deforestación, expulsaron a agricultores y pastores de sus tierras y amenazaron zonas pobladas. En Ucrania, la presencia y la detonación de minas terrestres y restos explosivos de guerra han dificultado la respuesta a los incendios forestales.

31. La débil gobernanza, las perturbaciones y el abandono resultantes del prolongado conflicto también se han cobrado un alto precio en el medio natural. En la República Democrática del Congo, la débil gobernanza ha propiciado la explotación de los bosques, la fauna y los minerales y ha contribuido a la deforestación. En el este de

Ucrania, las perturbaciones en el mantenimiento de las minas industriales han supuesto un riesgo de contaminación de las aguas subterráneas con sustancias tóxicas y radiactivas. En Libia, los derrames de petróleo procedentes de centrales eléctricas, campos petrolíferos e instalaciones marinas mal mantenidas provocaron la contaminación de las costas en algunas zonas. La débil gobernanza y la escasa capacidad de mantenimiento hicieron que un antiguo depósito de petróleo en Baniyas (República Árabe Siria) derramara casi 12.000 m³ de fueloil pesado en el Mediterráneo en agosto de 2021, poniendo en peligro el medio marino y la salud de las comunidades locales. Un oxidado petrolero amarrado en el puerto de Adén (Yemen) se hundió y contaminó más de 20 km de playas, incluida una gran reserva natural. El deteriorado buque cisterna flotante de almacenamiento y descarga Safer también permaneció frente a la costa occidental del Yemen, lo que ilustra la necesidad de mitigar urgentemente la amenaza inminente de que se destruyan los ecosistemas, se pongan en peligro los medios de subsistencia, se contamine la cadena alimentaria y se fuerce el cierre de puertos vitales.

Desplazamiento forzado

32. Se calcula que a mediados de 2021 había 84 millones de personas desplazadas por la fuerza, en comparación con 82,4 millones a finales de 2020⁶. Casi 50,9 millones de personas eran desplazados internos por causa del conflicto, 4,4 millones eran solicitantes de asilo y 26,6 millones eran refugiados. En la República Árabe Siria, 6,6 millones de personas seguían desplazadas, algunas de ellas hasta 25 veces. Con unos 5,6 millones de desplazados internos, la República Democrática del Congo albergaba a una de las mayores poblaciones de desplazados internos del mundo, al tiempo que acogía a más de 500.000 refugiados. Etiopía contaba con más de 4,2 millones de desplazados internos a finales de 2021, de los cuales más de 2,1 millones como consecuencia del conflicto en el norte. En Colombia había 4,9 millones de desplazados internos relacionados con el conflicto, mientras que en el Yemen la cifra ascendía a 4,3 millones.

33. En muchos conflictos, los desplazados internos hacían frente a mayores peligros y desafíos, como la violencia sexual, la separación de las familias, las detenciones o los encarcelamientos arbitrarios, la exposición a los restos explosivos de guerra y el acceso limitado a la alimentación, el alojamiento, la salud, el agua, el saneamiento y la educación. Las mujeres y los niños constituían la gran mayoría de los desplazados internos. Más de 30,5 millones de desplazados internos eran niños y jóvenes⁷. Cinco millones de desplazados internos vivían con discapacidad, mientras que 2,6 millones eran ancianos, lo que los exponía a un mayor riesgo de abuso y abandono.

34. En seguimiento del informe de septiembre de 2021 del Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, en diciembre de 2021 el Secretario General dio a conocer un proyecto de programa de acción sobre los desplazamientos internos. En él se presenta una visión común de los esfuerzos redoblados para hacer frente a los desplazamientos internos, en particular mediante la promoción de soluciones duraderas, la prevención de nuevas crisis de desplazamiento y la creación de condiciones para que las personas que se vean desplazadas reciban una protección y una asistencia eficaces. En el proyecto de programa de acción, que es objeto de consultas con interesados claves antes de su finalización, reitera el llamamiento del Secretario General a todos los gobiernos para que pongan en marcha urgentemente

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Mid-year trends 2021”

⁷ Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, *Shining a Light on Internal Displacement: a Vision of the Future* (2021).

políticas, actividades de formación y orientación y otras medidas para proteger a los civiles durante los conflictos y reducir los riesgos de desplazamiento.

C. Vulnerabilidades específicas

Niños y niñas

35. En los conflictos del Afganistán, el Camerún, Etiopía, el Iraq, Mozambique, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, Ucrania y el Yemen y otros lugares en situación de conflicto, el número de niños muertos, heridos y sometidos a violencia sexual siguió siendo muy elevado, con efectos devastadores en la salud mental y el desarrollo de los supervivientes. Perjuicios como la amputación, la parálisis, la pérdida de visión o audición y los traumas psicológicos, condujeron a la exclusión social e impidieron el acceso a la educación.

36. Los niños del Afganistán, el Camerún, Colombia, Mozambique, Nigeria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Yemen, entre otros lugares, corrían un elevado riesgo de ser secuestrados y reclutados y utilizados en las hostilidades (véase S/2022/272). En el Iraq, la República Árabe Siria y otros lugares, se siguió deteniendo a niños por su vinculación real o presunta con grupos armados o por motivos de seguridad. Algunos fueron maltratados, torturados y privados de garantías procesales. En el campamento de Al-Hawl, en la República Árabe Siria, se contabilizaban aproximadamente 36.300 niños. Estos tenían un acceso inadecuado a los alimentos, el agua, la atención sanitaria y la educación. Muchos eran deliberadamente separados de sus cuidadores.

37. A lo largo de 2021, se asesinó, hirió, secuestró y agredió a educadores en por lo menos 13 países y territorios afectados por conflictos⁸. El mayor número de educadores asesinados se registró en el Afganistán y el mayor número de educadores secuestrados en Nigeria y el Yemen. En el Afganistán, Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Malí, Myanmar, el Níger, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Territorio Palestino Ocupado, Ucrania y otros lugares, los ataques contra escuelas y el uso de estas con fines militares privaron a los niños de la oportunidad de aprender y de otros servicios que reciben a través de las escuelas y los hicieron más vulnerables a otros peligros. En el Afganistán, en los primeros nueve meses de 2021, más de 900 escuelas fueron destruidas, dañadas o cerradas y su rehabilitación se vio obstaculizada por los peligros relacionados con los explosivos. En los estados nigerianos de Borno (sur) y Yobe (norte), como mínimo 15 escuelas sufrieron daños o fueron incendiadas en ataques. En Etiopía, miles de escuelas resultaron total o parcialmente dañadas y más de 30.000 maestros se vieron desplazados. En Myanmar, se utilizaron con fines militares 60 escuelas y campus universitarios en 13 estados y regiones.

38. Cabe felicitar de la aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución [2601 \(2021\)](#), en la que se exhorta a adoptar medidas para proteger contra ataques a las escuelas y se alienta a los Estados a mitigar y evitar el uso de escuelas con fines militares. Cabe felicitar también de todas las nuevas adhesiones a la Declaración sobre Escuelas Seguras y los recientes esfuerzos realizados en Nigeria, Sudán del Sur y Ucrania para aplicar la Declaración y las correspondiente Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados.

⁸ Cifras proporcionadas por Insecurity Insight.

Violencia sexual

39. En conflictos en Etiopía, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y otros lugares en situación de conflicto, las partes siguieron utilizando la violencia sexual como táctica de guerra y de terror y como una forma de tortura y represión política (véase S/2022/272). En general, la violencia sexual relacionada con el conflicto seguía siendo muy poco denunciada debido al temor a las represalias, la desigualdad de género y el estigma, mientras persistía la impunidad de los autores. Las mujeres y las niñas representan como mínimo el 97 % de las víctimas registradas.

40. En muchos lugares, el acceso de los supervivientes a la asistencia médica, psicosocial y jurídica estaba muy restringido debido a las carencias en materia de infraestructura, a la inseguridad y a otros factores. El estigma, la debilidad de las instituciones y la falta de confianza de los supervivientes en el sistema judicial se convertían en obstáculos a la búsqueda de justicia. No obstante, se adoptaron medidas para hacer que se rindieran cuentas por la violencia sexual. La decisión de la Corte Penal Internacional en el caso Ongwen fue la primera condena internacional por embarazo forzado como crimen de guerra y de lesa humanidad⁹. En el Iraq, el 1 de marzo de 2021, se aprobó la Ley de Mujeres Supervivientes Yazidíes para prestar apoyo, en particular en forma de reparaciones, a las supervivientes de la violencia sexual perpetrada por Dáesh.

Personas con discapacidad

41. Se calcula que las personas con discapacidad representan el 15 % de cualquier población, al tiempo que los conflictos no hacen sino aumentar esa prevalencia. En el Afganistán, Myanmar, la República Centroafricana y el este de Ucrania, entre otros países, las personas con discapacidad se enfrentaban a obstáculos en el acceso a la atención sanitaria, el agua, el saneamiento, la alimentación, la educación y el empleo.

42. En toda la República Árabe Siria, la tasa de discapacidad era del 25 %, mientras que la tasa entre los desplazados internos rondaba el 36 %. En el Afganistán, décadas de conflicto han dejado a unas 800.000 personas con discapacidad severa. La estigmatización, combinada con el acceso limitado a la rehabilitación y la educación, entorpeció las oportunidades de subsistencia. En la República Democrática del Congo, el 28 % de los encuestados declararon tener dificultades en relación con la visión, la audición, la movilidad, la cognición, el autocuidado y la comunicación.

43. Cuando los civiles huyeron a zonas más seguras, aquellos con discapacidad, incluidos los niños y las personas mayores, a menudo se quedaron detrás debido a su limitada movilidad y a barreras físicas. A menudo los que lograban huir carecían de ayuda técnica y se enfrentaban a problemas de accesibilidad al llegar a zonas más seguras. También por lo general corrían un mayor riesgo de sufrir violencia, discriminación, abandono, violencia de género, explotación y abusos. Se enfrentaban a obstáculos para acceder a servicios básicos y con frecuencia quedaban excluidos de las oportunidades de educación y subsistencia. En el Sudán, refugiados etíopes con discapacidad describieron la estigmatización y la discriminación, la imposibilidad de acceder a información sobre los servicios disponibles y las barreras físicas en su acceso a alimentos, puntos de abastecimiento de agua, centros sanitarios y escuelas.

44. El noviembre de 2021, el Senado de la República Democrática del Congo aprobó una ley orgánica sobre protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad. En julio de 2021, el Gobierno de Somalia puso en marcha un

⁹ Véase www.icc-cpi.int/uganda/ongwen.

organismo nacional sobre discapacidad encargado de diseñar, elaborar y aplicar leyes, políticas y programas para promover los derechos de las personas con discapacidad.

Periodistas

45. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 20 de los 55 asesinatos de periodistas registrados en 2021 se produjeron en países afectados por conflictos: Afganistán (7), Burkina Faso (2), Colombia (1), Etiopía (2), Myanmar (2), República Democrática del Congo (3) Somalia (2) y Yemen (1). De ellos, 12 fueron resultado de ataques directos o daños incidentales.

Desaparecidos

46. Sigue preocupando el número de personas desaparecidas. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) registró más de 29.000 nuevos casos de personas desaparecidas en 2021 y estaba dando seguimiento a 173.800 casos, aproximadamente un 75 % más que hace cinco años. Hasta el 31 de agosto de 2021, el CICR y la Cruz Roja ucraniana habían registrado aproximadamente 1.880 casos de desapariciones en relación con el conflicto en el este de Ucrania, de los cuales el 43 % seguían sin aparecer.

47. En Colombia, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, creada por el Acuerdo Final de Paz de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), estableció en 2021 10 nuevos planes regionales de búsqueda basados en un enfoque étnico y de género. Cabe destacar que en 2021 se logró reunir con sus familias a dos personas que llevaban 20 y 53 años desaparecidas. Desde su creación, la Unidad ha recuperado en total 376 cuerpos y ha entregado 42 cuerpos a sus familiares.

Explotación y abusos sexuales

48. A pesar de los indudables progresos realizados en ese ámbito, continuaron las denuncias de explotación y abusos sexuales en que se ha visto involucrado personal de las Naciones Unidas. En su informe de 2021 sobre las medidas especiales de protección, el Secretario General examinó los progresos realizados en los últimos cinco años y se exploraron los ámbitos en que se podía mejorar ([A/76/702](#)). El Secretario General se ha comprometido a priorizar los derechos y la dignidad de las víctimas, ampliar la adopción de medidas a nivel nacional con el fin de abordar las causas fundamentales de esos males y detectar y mitigar los riesgos conexos de que se cometa esa falta de conducta y prevenirla.

Misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y misiones políticas especiales

49. En la República Centroafricana, aumentó el número de incidentes de daños a civiles que se han atribuido a agentes estatales y otros funcionarios de seguridad en apoyo del Gobierno, lo que supuso un reto para el personal de mantenimiento de la paz encargado de proteger a los civiles. La continua incertidumbre en la transición política agravó el impacto del conflicto en Malí, ya que los grupos armados siguieron ampliando sus operaciones hacia el sur y el oeste del país. El aumento de la amenaza de artefactos explosivos en Malí, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo afectó la circulación del personal de mantenimiento de la paz.

50. Para hacer frente a esos desafíos, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aprovecharon toda la gama de herramientas y capacidades para proteger a los civiles, en particular mediante el diálogo político y el emprendimiento

de gestiones de buenos oficios. Las misiones en Malí y Sudán del Sur han establecido un número cada vez mayor de bases temporales de operaciones como puntos de concentración de avanzada para el personal civil, lo que les permite en particular poner en marcha y llevar a cabo un mayor número de actividades de protección, como iniciativas de diálogo e implicación comunitaria e investigaciones en zonas que de otro modo estarían fuera de su alcance. Esos esfuerzos están en consonancia con los esfuerzos para elaborar y mejorar los enfoques no armados de la protección de los civiles como parte de una respuesta integrada y global. El asesoramiento técnico de las operaciones de mantenimiento de la paz contribuyó a mejorar la rendición de cuentas, entre otras cosas mediante la puesta en funcionamiento del Tribunal Penal Especial en Bangui, los avances del Tribunal de Violencia de Género y de Menores en Yuba y el despliegue de tribunales móviles en todo Sudán del Sur y el enjuiciamiento de varios autores de delitos graves en la República Democrática del Congo.

51. El Plan de Transición para la retirada de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo otorgó prioridad a la protección en cada uno de sus índices de referencia. Las misiones de mantenimiento de la paz utilizaron el análisis de datos para detectar amenazas a la población civil y anticiparse a ellas, adoptar decisiones basadas en pruebas y evaluar el desempeño de las misiones en la esfera de la protección de los civiles. Las misiones en Malí, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Abyei trabajaron para reforzar los sistemas de alerta temprana y respuesta rápida para la protección de los civiles. Por último, se llevó a cabo una revisión de la mitigación de los daños a los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para mejorar las medidas de prevención, seguimiento, mitigación y tratamiento de los posibles daños a los civiles derivados de las operaciones militares y policiales de mantenimiento de la paz.

52. Las misiones políticas especiales siguieron contribuyendo a la protección de los civiles, entre otras cosas mediante la interacción con las instancias políticas para prevenir los conflictos y solucionarlos, promover los derechos humanos y el estado de derecho y apoyar la prestación de asistencia humanitaria. En el Sudán, la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán siguió apoyando al Gobierno de transición en la aplicación de su plan para la protección de los civiles (S/2020/429), entre otras cosas mediante la creación de comités estatales de protección de los civiles en los cinco estados de Darfur, la puesta en marcha de la primera de una serie de mesas redondas entre esos comités y representantes de las comunidades y el apoyo a la Fuerza de Policía del Sudán en la evaluación de las necesidades en la aplicación del mandato de la policía en materia de protección.

D. Rendición de cuentas por delitos internacionales

53. Aunque las denuncias de delitos internacionales siguieron siendo más frecuentes que su investigación y enjuiciamiento, persistieron los esfuerzos en materia de rendición de cuentas a través de mecanismos nacionales, regionales, internacionales e híbridos. En Etiopía, tres soldados fueron condenados por violación y uno por matar a un civil en la región de Tigré. En Colombia, el período de vigencia de una ley nacional de víctimas se prorrogó hasta 2030 para dar más tiempo al poder judicial de investigar y ayudar a las víctimas del conflicto. En Suecia, los fiscales acusaron al presidente de una empresa privada de complicidad en crímenes de guerra cometidos en el sur de Sudán entre 1999 y 2003.

54. Algunos Estados ejercieron su jurisdicción sobre delitos cometidos en el extranjero. Un tribunal de los Estados Unidos declaró a un excoronel liberiano

responsable de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad durante una masacre de 600 civiles en 1990. En el primer juicio de jurisdicción universal celebrado en Suiza, un excomandante rebelde fue condenado por crímenes de guerra cometidos durante la guerra civil de Liberia. En Alemania, un tribunal determinó que un miembro de Dáesh había cometido actos de genocidio en relación con la esclavización y la muerte de un niño yazidí. Un tribunal francés condenó a un extaxista ruandés por complicidad en actos de genocidio y crímenes de lesa humanidad. En Argentina, un tribunal autorizó una investigación sobre los crímenes de guerra presuntamente cometidos contra los rohinyás.

55. Órganos híbridos e internacionales de rendición de cuentas también realizaron progresos. Un excombatiente del Ejército de Liberación de Kosovo¹⁰ fue detenido y encarcelado por cargos de crímenes de guerra que le fueron imputados por las Salas Especializadas de Kosovo. La Corte Penal Internacional concedió 30 millones de dólares en reparaciones a víctimas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Ituri (República Democrática del Congo) en 2002-2003. También acusó a un exlíder rebelde de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en la República Centroafricana en 2013. El fiscal de la Corte Penal Internacional confirmó que la Fiscalía había iniciado una investigación en relación con la situación en Palestina desde el 13 de junio de 2014. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Etiopía, en el marco de su investigación conjunta sobre el conflicto en la región etíope de Tigré determinó que había motivos razonables para creer que todas las partes habían cometido violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario. La Misión Independiente de Investigación sobre Libia, establecida por el Consejo de Derechos Humanos, determinó que existían motivos razonables para creer que se habían cometido crímenes de guerra en el país.

III. Desafíos a que se enfrentan las operaciones humanitarias en los conflictos armados

56. En años recientes, las operaciones humanitarias se han enfrentado a una serie de desafíos superpuestos. Las hostilidades y el entorno físico han dificultado el acceso de manera oportuna y sostenible a las personas necesitadas. Algunas partes han impuesto severas limitaciones o condiciones a las actividades humanitarias, lo que ha sido un obstáculo para la acción humanitaria basada en principios y han impuesto también medidas burocráticas que han hecho aminorar la marcha de las operaciones o que las han paralizado. Ha resultado difícil interactuar con un número cada vez mayor de grupos armados. En algunos casos, los Estados han prohibido o restringido gravemente el acceso de la ayuda humanitaria a zonas en las que estaban presentes grupos armados considerados terroristas. Se han suspendido las actividades de organizaciones no gubernamentales debido a la percepción de que la ayuda que prestaban servía de apoyo a grupos considerados terroristas. Sanciones y medidas contra el terrorismo adoptadas con un sentido amplio por los Estados han obstaculizado las actividades humanitarias basadas en principios. Esas limitaciones daban lugar a una cobertura desigual y a una priorización basada en oportunidades y no en necesidades. También han hecho más difícil la evaluación de las necesidades y el seguimiento de las actividades.

57. Aunque la aceptación por parte de los beneficiarios y de las comunidades era fundamental para obtener y mantener un acceso humanitario seguro, la divulgación

¹⁰ Las referencias a Kosovo deberán interpretarse en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

de información errónea y la desinformación han erosionado la confianza, colocaban al personal humanitario en riesgo de sufrir daños y, en última instancia, ponían en peligro las operaciones humanitarias. Los medios sociales han facilitado la difusión de información perjudicial que influía en diversas audiencias. Las organizaciones humanitarias han invertido importantes recursos para controlar y contrarrestar la información falsa sobre ellas.

58. Cuando las actividades humanitarias se han visto politizadas, se ha puesto en peligro su aceptación por la comunidad. El personal humanitario ha sido objeto de intimidaciones, arrestos y detenciones en el ejercicio de sus funciones. Trabajadores y activos humanitarios también fueron objeto de ataques.

59. Muchos de esos factores se han conjugado para obstaculizar las actividades humanitarias en Etiopía, la República Centroafricana y el Yemen y otros países afectados por conflictos, con severas repercusiones en la disponibilidad de elementos esenciales para la supervivencia, en particular los alimentos. Ello ocurre a pesar de las claras obligaciones que el derecho internacional humanitario impone a todas las partes en conflicto de permitir y facilitar el paso rápido y sin obstáculos de la ayuda humanitaria para los civiles necesitados y de proteger al personal y los activos humanitarios.

A. Impedimentos burocráticos y administrativos

60. La superposición de impedimentos burocráticos y administrativos a menudo ha retrasado, socavado y paralizado las operaciones humanitarias basadas en principio, dejando a los civiles sin suministros esenciales y perturbando la aceptación por la comunidad. Entre esos impedimentos burocráticos y administrativos figuraban complejos y opacos procesos de inscripción de las organizaciones humanitarias; visados y otros requisitos de entrada; restricciones a la circulación; interferencias en la contratación de personal, la selección de beneficiarios y las actividades humanitarias; retrasos administrativos; pesados gravámenes y severas restricciones a las importaciones; y la falta de armonización entre las políticas a nivel central y local. Los impedimentos burocráticos y administrativos también han generado mayores costos para los trabajadores humanitarios y los hacían más vulnerables a incurrir en responsabilidad en virtud de las leyes locales. Muchos de esos desafíos superpuestos han surgido en el Afganistán, Etiopía, el Iraq, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán, el este de Ucrania, el Yemen y otros lugares.

61. En el Yemen, el año pasado, unos 19 millones de personas vivían en zonas en las que la distribución de ayuda se veía obstaculizada por los retrasos en los visados de entrada, las limitaciones de la circulación, los retrasos o las negativas a la aprobación de proyectos y los intentos de interferir en la distribución de ayuda. Las restricciones eran especialmente graves en zonas controladas por autoridades de facto y entre ellas figuraban las limitaciones a la circulación de las trabajadoras humanitarias. Esos impedimentos causaban grandes retrasos y generaban una presión adicional sobre los recursos humanitarios, que ya estaban agotados. Se han realizado algunos progresos: la interacción humanitaria con las autoridades ha contribuido a reducir algunas de esas restricciones, como el retraso en la tramitación de visados, permisos y aprobaciones de proyectos de organizaciones no gubernamentales.

62. En Etiopía, de julio a diciembre de 2021, el personal humanitario se enfrentó a grandes impedimentos para transportar a la región de Tigré suministros claves, como combustible y medicamentos, debido a los combates, ataques y saqueos a los convoyes de ayuda y a los largos retrasos burocráticos. Durante ese período, de los 500 camiones por semana estimados de suministros de socorro necesarios, solo el

11 % había llegado a Tigré. En el Afganistán, el obstáculo más común ha sido la interferencia activa en los programas humanitarios, en particular las actividades del personal femenino que presta servicios claves para las mujeres y las niñas. En el este de Ucrania, las operaciones se vieron obstaculizadas por los engorrosos procesos de registro y aprobación de los desplazamientos entre zonas controladas y no controladas por el Gobierno. En Nínive (Iraq), los organismos de las Naciones Unidas necesitaron dos autorizaciones para cruzar puestos de control, mientras que las organizaciones no gubernamentales internacionales necesitaban cuatro y las nacionales siete.

63. En Myanmar, entre otros impedimentos burocráticos, eran engorrosos y largos los procesos de aprobación de viajes y se hacía difícil obtener visados para el personal de contratación internacional e inscribir organizaciones. En algunas partes del país, el acceso humanitario a las personas necesitadas se veía bloqueado por el retraso o la denegación de las autorizaciones de viaje, el endurecimiento de los requisitos burocráticos y nuevos cortes de carretera y puestos de control. Se impidió que las organizaciones humanitarias distribuyeran ayuda a poblaciones consideradas afines a la oposición. Las dificultades de acceso dejaron a muchas comunidades con escaso acceso a alimentos, atención sanitaria, refugio, agua potable o instalaciones de saneamiento.

B. Interacción con grupos armados no estatales

64. Hasta 160 millones de personas viven en zonas que están bajo el control directo de grupos armados no estatales o en lugares cuyo control es objeto de disputa. En 2020, el CICR determinó que ascendía a un centenar el número de conflictos armados en todo el mundo, en los que eran parte 60 Estados y más de 100 grupos armados no estatales. En 2021 el número de conflictos armados no internacionales se había duplicado con creces desde principios de la década de 2000, pasando de menos de 30 a más de 70.

65. La interacción humanitaria con grupos armados no estatales es indispensable para obtener un acceso seguro y oportuno a las poblaciones que viven bajo su control o influencia y para promover el respeto del derecho internacional humanitario. En 2021, la interacción del Llamamiento de Ginebra con grupos armados no estatales en relación con la promoción del derecho internacional humanitario llevó a un grupo armado de la República Árabe Siria a trasladar algunas bases militares fuera de las zonas civiles, a un grupo armado del Yemen a firmar una declaración unilateral sobre la protección de la asistencia sanitaria y a más de 1.000 miembros de grupos armados no estatales a recibir formación sobre la protección de los niños, la educación y la prohibición de la violencia sexual.

66. El Consejo de Seguridad ha reconocido la necesidad de una interacción coherente con todas las partes en conflicto con fines humanitarios (véase [S/PRST/2013/2](#)). En virtud del derecho internacional humanitario, toda organización humanitaria imparcial puede ofrecer sus servicios a cualquier parte en un conflicto armado en beneficio de personas que no estén combatiendo, tanto si se trata de un Estado como de un grupo armado no estatal, independientemente de las sanciones a que esté sometida o de la designación de la parte de que se trate como terrorista. Semejante ofrecimiento —y toda interacción humanitaria resultante— no equivale a un reconocimiento ni a un apoyo a esa parte y no guarda relación con su condición jurídica, ni equivale a una interferencia en el conflicto o a un acto inamistoso.

67. En algunos conflictos, la interacción humanitaria con los grupos armados no estatales puede ser o bien limitada o nula debido a las restricciones en materia de seguridad, al efecto de las designaciones contra el terrorismo o a la falta de capacidad y recursos. La multiplicación y la fragmentación de esos grupos también suponen un

reto para la interacción humanitaria. A su vez, ello limita el acceso humanitario a las personas necesitadas que viven en zonas bajo la influencia de esos grupos. Los distintos grupos armados no estatales tienen diferentes estructuras organizativas y diferentes motivaciones para luchar que los trabajadores humanitarios deberían tener en cuenta a la hora de relacionarse con ellos¹¹. Además de la familiaridad y la afinidad de los grupos armados no estatales con el derecho internacional humanitario, su aceptación por la comunidad es clave para la capacidad de interacción, el acceso y la seguridad de los trabajadores humanitarios.

68. La presencia cada vez mayor de contratistas militares y de seguridad privadas ha creado diversas dificultades para los trabajadores humanitarios que intentan llegar a las personas necesitadas, lo que hace que la interacción humanitaria con esas empresas sea igualmente vital. En la República Centroafricana, la interacción humanitaria y las negociaciones de acceso con esos contratistas han sido difíciles. En la parte occidental de la República Centroafricana, el personal de esos contratistas habría utilizado locales y alojamientos humanitarios para sus propios fines.

C. Consecuencias negativas de las medidas de lucha contra el terrorismo para las actividades humanitarias

69. Las actividades humanitarias suelen tener lugar en países donde hay grupos e individuos designados sujetos a sanciones o medidas contra el terrorismo. Tales medidas han planteado considerables retos a las actividades humanitarias imparciales durante los conflictos armados, impidiendo a veces la acción humanitaria basada en principios precisamente allí donde los civiles la necesitan y allí donde el derecho internacional humanitario la contempla.

70. Algunas actividades y transacciones humanitarias necesarias para las operaciones humanitarias podrían entrar en el ámbito de aplicación de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas, así como medidas regionales y nacionales, al igual que podrían hacerlo los activos humanitarios que se desvían y acaban en manos de grupos o personas designadas. Tales medidas también pueden impedir el suministro de artículos considerados de “doble uso”, como equipo de protección y bombas de agua. Además, para cumplir con las sanciones y las medidas contra el terrorismo, algunos Estados han impuesto condiciones restrictivas a la financiación para asegurarse de que las actividades financiadas no beneficien a personas o entidades designadas. En algunos casos, el cumplimiento de las restricciones podría impedir a las organizaciones humanitarias operar de conformidad con los principios humanitarios.

71. Las sanciones y las medidas contra el terrorismo también han llevado a algunos bancos a retrasar o bloquear transacciones, a negarse a procesar pagos y a cerrar cuentas relacionadas con operaciones humanitarias en zonas que consideran de alto riesgo, provocando retrasos e incluso el cese de las actividades humanitarias. Otros agentes del sector privado, como empresas de seguros y comerciantes, han mostrado cada vez más una reticencia similar. En algunos casos, todo esto ha llevado a las organizaciones humanitarias a interrumpir sus operaciones en los lugares donde se aplican sanciones y medidas contra el terrorismo, incluso cuando las necesidades de la población eran elevadas. Estos efectos adversos han socavado la capacidad de las organizaciones humanitarias para actuar de conformidad con los principios humanitarios, han puesto en peligro la aceptación por la comunidad y la seguridad del personal y han obstaculizado el acceso a los civiles necesitados.

¹¹ Herbet and Drevon, “Engaging armed groups”.

72. En sus resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019), el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a que se aseguraran de que las medidas contra el terrorismo no llevaran a incumplir con las obligaciones emanadas del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y a que tuvieran en cuenta los posibles efectos de esas medidas en las actividades humanitarias, en particular en las actividades médicas. El Consejo también ha dado señales claras de que sus sanciones no pretenden tener consecuencias humanitarias adversas y ha reafirmado que las medidas para aplicar las sanciones deben cumplir con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

73. Ello debería traducirse en asegurar que las sanciones y las medidas contra el terrorismo no entorpezcan las actividades humanitarias imparciales. A ese respecto, varios países han excluido las actividades humanitarias imparciales del ámbito de sus sanciones y medidas contra el terrorismo. Aunque algunas jurisdicciones han emitido licencias y derogaciones generales y caso por caso que excluyen la aplicación de sanciones a las actividades humanitarias, las organizaciones humanitarias suelen considerar inviable este último enfoque por razones prácticas, operacionales y jurídicas.

74. Cabe felicitar de que el Consejo, en su resolución 2615 (2021), haya esclarecido que la asistencia humanitaria y otras actividades de apoyo a las necesidades humanas básicas en el Afganistán no constituyen una violación de las sanciones financieras aplicables a las personas y entidades designadas asociadas con los talibanes. Esta decisión, que ahora se refleja en el derecho interno de un número cada vez mayor de países, permitirá una acción humanitaria urgentemente necesaria para salvar vidas y medios de subsistencia en el Afganistán. También sirve como norma que se deberá seguir a la hora de adoptar sanciones y medidas contra el terrorismo.

D. Hostilidades y ataques contra el personal y los activos humanitarios

75. En el Afganistán, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y la República Árabe Siria y otros lugares, las hostilidades han obstaculizado y puesto en peligro en medida considerable las operaciones humanitarias. En Somalia, los combates han obstaculizado la circulación del personal y los suministros humanitarios a lo largo de las principales rutas. Los combates entre grupos armados no estatales han entorpecido el acceso de la ayuda humanitaria al centro y al norte de Malí. En la República Centroafricana, la inseguridad ha obligado a las organizaciones no gubernamentales a reducir o suspender sus actividades, mientras que el aumento del uso de artefactos explosivos ha obstaculizado la circulación humanitaria y el acceso de los civiles a la asistencia y los servicios. En la República Democrática del Congo, los trabajadores humanitarios se han visto con frecuencia obligados a suspender sus operaciones a causa de las hostilidades. En el Yemen, años de conflicto han provocado el cierre o daños a las carreteras y principales líneas de abastecimiento y han hecho que los servicios de telecomunicaciones no sean fiables.

76. La inseguridad ha llevado a las organizaciones humanitarias internacionales a adaptar sus modalidades de entrega, optando por entregas a granel o puntuales, a trasladarse en múltiples ocasiones y a depender cada vez más de asociados locales. A su vez, esa situación ha hecho que se debilite la aceptación por la comunidad y, por tanto, el acceso humanitario, al tiempo que ha transferido los riesgos en materia de seguridad a organizaciones locales.

77. A medida que muchos actores humanitarios internacionales recurren a organizaciones locales para prestar servicios en zonas con graves limitaciones de acceso, la transferencia de riesgos puede tener repercusiones graves en la seguridad del personal de contratación local, como pone de manifiesto el número de personal de contratación nacional herido y muerto en los últimos años. La adquisición de equipo de seguridad y la formación pueden ayudar a explicar las dificultades para operar en esas zonas.

78. El costo de las operaciones humanitarias en entornos de alto riesgo o con graves limitaciones es considerablemente mayor que en otros entornos, ya que requiere equipo de seguridad, como vehículos blindados y teléfonos por satélite, así como barcos o aviones para llegar a las personas necesitadas. Los asociados humanitarios con estrategias de aceptación y acceso exitosas han invertido en la creación de relaciones con las comunidades centrándose en la programación de calidad; pero ello ha hecho que aumenten los gastos de funcionamiento.

79. En muchas situaciones de conflicto, los ataques contra los trabajadores humanitarios y sus activos son fuente de grave preocupación. En 2021, se registraron 143 incidentes relacionados con la seguridad contra trabajadores humanitarios en 14 países y territorios afectados por conflictos: el Afganistán, Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Libia, Mali, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado. Los incidentes incluyeron tiroteos, bombardeos aéreos y de artillería, agresiones físicas y sexuales, secuestros y explosiones de minas terrestres y artefactos explosivos improvisados, principalmente durante emboscadas, combates y fuego cruzado, incursiones y ataques individuales.

80. Esos incidentes provocaron la muerte de 93 trabajadores humanitarios. El mayor número de trabajadores humanitarios muertos correspondió a Etiopía, el Afganistán y la República Árabe Siria (19, 18 y 15 muertes respectivamente). Los secuestros fueron más frecuentes en Malí (41) y la República Democrática del Congo (17). La República Árabe Siria y el Afganistán fueron los países con el mayor número de trabajadores humanitarios heridos (36 y 25 respectivamente)¹².

81. En los últimos cinco años, 408 trabajadores humanitarios fueron asesinados, 459 resultaron heridos y 367 fueron secuestrados en los siguientes nueve países: el Afganistán, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Yemen. De los 604 incidentes relacionados con la seguridad ocurridos en esos países en los últimos cinco años, como mínimo el 28 % fueron secuestros, el 19 % fueron tiroteos, el 17 % fueron consecuencia de bombardeos aéreos y el 16 % fueron agresiones corporales o sexuales. Entre las formas más mortíferas de ataques contra el personal humanitario figuraban los tiroteos (35 % de las muertes) y los bombardeos aéreos (28 % de las muertes).

82. En los nueve países examinados en los últimos cinco años, la República Árabe Siria registró el mayor número de muertes de trabajadores humanitarios (174), seguido del Afganistán (67), la República Centroafricana (42) y Nigeria (41). El mayor número de lesiones de trabajadores humanitarios también se registró en la República Árabe Siria (157 heridos), seguida por el Afganistán (66 heridos), la República Centroafricana (61 heridos) y la República Democrática del Congo (56 heridos). En los últimos cinco años, 105 trabajadores humanitarios fueron secuestrados en Malí, seguido de la República Democrática del Congo (91) y el Afganistán (57) (véase el cuadro a continuación).

¹² Véase la Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios, disponible en <https://aidworkersecurity.org/>.

Trabajadores humanitarios muertos, heridos o secuestrados

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Afganistán						
Muertos	15	14	18	2	18	67
Heridos	3	12	17	9	25	66
Secuestrados	13	21	15	6	2	57
Libia						
Muertos	0	1	0	0	0	1
Heridos	3	2	2	3	0	10
Secuestrados	0	2	0	0	1	3
Malí						
Muertos	4	0	0	1	3	8
Heridos	4	15	7	5	3	34
Secuestrados	2	7	22	33	41	105
Nigeria						
Muertos	11	5	14	6	5	41
Heridos	15	0	0	6	0	21
Secuestrados	5	7	9	5	6	32
República Árabe Siria						
Muertos	43	56	36	24	15	174
Heridos	8	7	49	57	36	157
Secuestrados	2	5	1	4	1	13
República Centroafricana						
Muertos	17	10	6	3	6	42
Heridos	6	7	14	23	11	61
Secuestrados	0	4	4	5	5	18
República Democrática del Congo						
Muertos	0	7	12	2	6	27
Heridos	1	10	23	13	9	56
Secuestrados	9	26	13	26	17	91
Somalia						
Muertos	9	3	5	11	3	31
Heridos	17	2	2	6	0	27
Secuestrados	10	7	8	8	1	34
Yemen						
Muertos	0	2	5	7	3	17
Heridos	3	4	10	5	5	27
Secuestrados	9	1	4	0	0	14

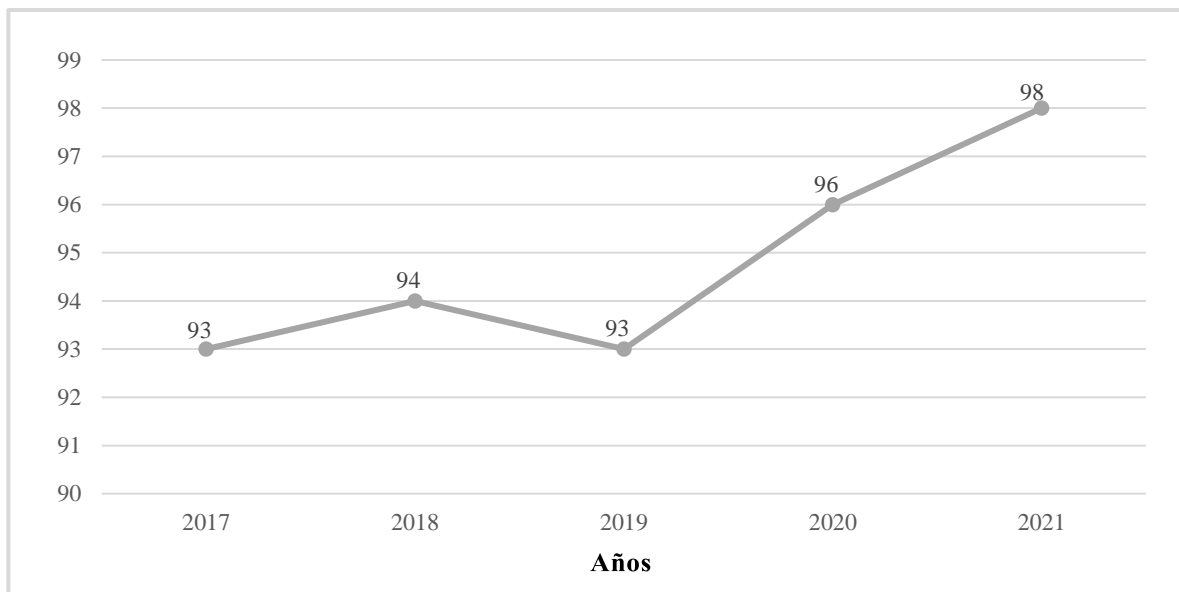
Fuente: Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios.

83. En los últimos cinco años, la inmensa mayoría de los trabajadores humanitarios asesinados, heridos o secuestrados en esos nueve países eran funcionarios de contratación nacional (95 %). Desde 2019, ese porcentaje ha experimentado una

tendencia al alza, como se muestra más abajo en la figura. En 2021, el personal de contratación nacional representaba el 98 % de los afectados.

Funcionarios de contratación nacional muertos, heridos o secuestrados

(porcentaje)



Fuente: Base de Datos sobre la Seguridad de los Trabajadores Humanitarios.

84. En Etiopía, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y otros lugares, las instalaciones y los suministros humanitarios también han sido objeto de ataques y saqueos o se han utilizado con fines militares. En Nigeria, el año pasado, se destruyeron o sufrieron graves daños centros humanitarios de las Naciones Unidas, lo que obligó a suspender las operaciones y, en última instancia, afectó la asistencia humanitaria para casi 250.000 personas. En Idlib (República Árabe Siria), un almacén que contenía suministros humanitarios fue blanco de ataques aéreos, lo que causó la destrucción de artículos de socorro destinados a casi 25.000 personas.

85. Algunas organizaciones humanitarias recurren cada vez más a contratistas militares y de seguridad privados para la protección armada o desarmada, la logística, la obtención de conocimientos especializados de seguridad, la gestión de crisis, etc. Las partes han utilizado o incluso impuesto escoltas armadas para defender al personal y los activos humanitarios. El recurso a la protección armada conlleva ciertos riesgos: puede atraer ataques, socavar los principios humanitarios, hacer que merme la aceptación por la comunidad y, en última instancia, perjudicar el acceso humanitario. Las organizaciones humanitarias deben anticipar y gestionar esos riesgos y actuar con la diligencia debida en relación con los contratistas militares y de seguridad privadas que contraten. Los escoltas armados deben utilizarse solo en circunstancias excepcionales como último recurso y siempre deben considerarse primero las consecuencias y las alternativas.

86. Aunque las tecnologías digitales, como las aplicaciones móviles, el dinero digital y la biometría, pueden crear oportunidades para una acción humanitaria eficaz, también crean el riesgo de interceptación, seguimiento o acceso no autorizado. Con la dependencia cada vez mayor respecto de los datos y las tecnologías digitales, las organizaciones humanitarias son cada vez más vulnerables a actividades malintencionadas dirigidas a robar, manipular o divulgar subrepticamente datos personales o sensibles, poner en riesgo a las personas a las que las organizaciones

sirven, perturbar operaciones, hacer que merme la confianza y la aceptación y poner en peligro al personal humanitario. La filtración de datos contra el CIRC que comenzó en noviembre de 2021 es el incidente cibernético más grave conocido hasta la fecha en el sector humanitario. Para asegurar la resiliencia, las organizaciones humanitarias deben conocer las amenazas actuales a la seguridad de la información y adoptar estrategias para proteger los datos que gestionan. En febrero de 2021, el Comité Permanente entre Organismos dio a conocer su guía operacional sobre la responsabilidad en materia de datos en la acción humanitaria con el objetivo de promover la responsabilidad respecto de los datos en todas las fases de la acción humanitaria.

IV. Recomendaciones

87. En todos los temas examinados en el presente informe, la protección de los civiles depende del pleno cumplimiento del derecho internacional humanitario por todas las partes. Los Estados y los grupos armados no estatales, según corresponda, deberían:

a) Ratificar o adherirse a los tratados pertinentes, emitir declaraciones unilaterales en las que se comprometan a respetar el derecho internacional humanitario e incorporar las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario en las leyes nacionales, los manuales militares, los códigos de conducta, las reglas de enfrentamiento y la formación;

b) En las operaciones de coalición y con asociados y aliados para la seguridad, incluidos los grupos armados no estatales, velar por el respeto del derecho internacional humanitario y la adopción de buenas prácticas. Ello implica el diálogo político, la formación y la difusión, la planificación operacional conjunta y la retención de las transferencias de armas cuando exista un riesgo manifiesto de que las armas se utilicen para cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario;

c) Investigar presuntos crímenes de guerra, enjuiciar a los autores, hacer que se repare a las víctimas y establecer garantías para que no se repitan esos crímenes, y fortalecer la capacidad y los recursos de otros Estados para investigar y enjuiciar a los autores; hacerse parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional y con otros mecanismos judiciales y de investigación.

88. También insto a los Estados y a los grupos armados no estatales, según proceda, a que adopten y compartan políticas y prácticas para reforzar la protección de los civiles y a que elaboren marcos políticos nacionales que se basen en esas políticas y prácticas, entre las que figuran las siguientes:

a) Adoptar, revisar, modificar y aplicar políticas y prácticas militares en los planos estratégico, operacional y táctico durante las operaciones militares. Para ello se deberá evitar el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas, aumentar la conciencia situacional, el intercambio de información y los procesos para examinar la inteligencia en tiempo real y elaborar medios de protección específicos para las personas vulnerables, como los niños y las personas con discapacidad;

b) Dar seguimiento y extraer enseñanzas de los informes de daños a civiles para calibrar el impacto de las operaciones militares y evitar y minimizar los daños a civiles, así como mantener un registro rápido, exhaustivo y transparente de las bajas civiles para ayudar a aclarar el destino de las personas desaparecidas, evitar y

minimizar los daños a civiles y garantizar la rendición de cuentas, la recuperación y la reconciliación;

c) Aumentar la comprensión de los efectos de los conflictos en el medio natural, integrar la protección jurídica del medio natural en la formación y la doctrina militar y en los marcos políticos y jurídicos nacionales y designar zonas de especial importancia o fragilidad ambiental como zonas desmilitarizadas;

d) Tratar a los niños vinculados o presuntamente vinculados con fuerzas o grupos armados principalmente como víctimas y no detenerlos salvo como último recurso, adoptar medidas de protección que tengan en cuenta el interés superior y las necesidades específicas de los niños y repatriar a los niños extranjeros con su familia, con sujeción al principio de no devolución;

e) Asegurarse de que las operaciones humanitarias estén protegidas contra la dinámica política del conflicto y apoyar y facilitar la interacción humanitaria con todas las partes en el conflicto, incluidos los grupos armados no estatales;

f) Adoptar medidas para facilitar las actividades humanitarias, entre otras cosas mediante la agilización de la tramitación de visados y del despacho de aduanas para el personal, los activos y el equipo humanitarios, la exención de impuestos, derechos y tasas sobre las actividades humanitarias y la simplificación de los medios para operar legalmente en los países.

g) Aprobar exenciones humanitarias permanentes que excluyan las actividades humanitarias y médicas imparciales del ámbito de aplicación de las sanciones y otras medidas contra el terrorismo y minimizar las consecuencias humanitarias adversas de esas medidas para la población civil.

V. Conclusión

89. La manera más eficaz de proteger a los civiles es prevenir el estallido de conflictos armados y lograr su solución por medios pacíficos. En los casos en que no sea posible prevenir o resolver los conflictos, la observancia del derecho internacional humanitario contribuye en medida considerable a prevenir y paliar el sufrimiento humano. Se han elaborado y compartido decenas de medidas prácticas para respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario y reforzar la protección de los civiles. Las partes en conflicto, todos los Estados, las Naciones Unidas y la sociedad civil desempeñan papeles distintos y complementarios en la protección de los civiles. Sin embargo, las partes en conflicto y los Estados deben ejercer una voluntad política y un compromiso mucho mayores de respetar las normas y aplicar buenas políticas y prácticas.