



Consejo de Seguridad

Distr. general
11 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

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

I. Introducción

1. El presente octavo informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados se ha preparado en cumplimiento de la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad.

2. La aprobación de la resolución 1894 (2009) el 11 de noviembre de 2009 fue una buena forma de conmemorar los diez años que el Consejo de Seguridad llevaba examinando la protección de los civiles como cuestión temática, así como una manifestación alentadora del compromiso permanente del Consejo con ese asunto tan importante. La resolución marcó un gran paso adelante en la respuesta a varios de los cinco retos básicos señalados en mi informe anterior (S/2009/277), de 29 de mayo de 2009, a saber, la necesidad de promover el respeto del derecho internacional por las partes en conflicto, promover el cumplimiento de la legislación por parte de los grupos armados no estatales, intensificar la protección brindada por las operaciones de paz y otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas, ampliar el acceso de la asistencia humanitaria y promover la rendición de cuentas cuando se infringe la ley.

3. El presente informe contiene información actualizada sobre los progresos logrados en la respuesta a esos retos básicos. En él se hace un balance de los avances observados y de los problemas actuales o nuevos que afectan a los civiles en los conflictos actuales y se formulan nuevas recomendaciones para hacer frente a los retos básicos. En ese sentido, el informe pone de relieve la necesidad fundamental de concentrar los esfuerzos en lograr mejoras tangibles en las situaciones y para las personas que más lo necesitan: en los conflictos y para los cientos de miles de civiles —mujeres, hombres y niños— que se enfrentan a diario a los horrores, el dolor y el sufrimiento de la guerra. Los civiles, ya sea como blanco de ataques o como víctimas accidentales del uso de la fuerza, siguen constituyendo la mayoría de las víctimas de los conflictos. Sigue siendo indispensable que el Consejo de Seguridad dedique una atención constante y rigurosa a su situación, que debe ocupar un lugar preponderante en sus deliberaciones y su labor, especialmente en el caso de los muchos conflictos y crisis violentos prolongados que exponen día tras día a la población civil a niveles de riesgo inaceptables, con pocas perspectivas de llegar a una solución pacífica en un futuro cercano.



4. En el curso de los últimos 11 años, el Consejo de Seguridad ha establecido un marco general para lograr una protección más eficaz sobre el terreno gracias a sus resoluciones temáticas sobre la protección de los civiles, la última de las cuales es la resolución 1894 (2009), y las resoluciones relativas a los niños y los conflictos armados y a la mujer, la paz y la seguridad; los mandatos encomendados a las misiones de mantenimiento de la paz de proteger a los civiles; la aprobación del *aide-mémoire* sobre la protección de los civiles (véase S/PRST/2009/1); y la creación del Grupo de Expertos oficioso sobre la protección de los civiles. Si bien este marco puede desarrollarse aún más, en estos momentos habría que dar prioridad a reforzar la protección sobre el terreno.

5. A efectos del Consejo de Seguridad, ello exige la aplicación sistemática del *aide-mémoire* y la utilización periódica de los servicios del Grupo de Expertos para que contribuya a la definición y la revisión de los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz y de otra índole, así como la adopción por el Consejo de Seguridad de medidas de otro tipo en materia de protección. Conlleva seguir de cerca los avances en la protección brindada a los civiles y velar por que se cumplan sus resoluciones. A efectos de los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, comporta una coordinación, una definición de estrategias y un establecimiento de prioridades más eficaces; el seguimiento periódico de la protección de los civiles; y la presentación de informes francos a los organismos pertinentes, incluido el Consejo, sobre los obstáculos y las oportunidades que dificultan o favorecen, respectivamente, el avance. A efectos de todos los interesados —las partes en los conflictos, el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros y las Naciones Unidas en general—, implica redoblar nuestros esfuerzos para superar los cinco retos básicos y contribuir a un mayor respeto de los principios del derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, que son el fundamento de la protección de los civiles.

II. Situación de la protección de los civiles

6. Si bien podemos afirmar que se ha avanzado en la protección de los civiles en los 18 meses transcurridos desde mi informe anterior, no es porque las partes en los conflictos hayan cumplido escrupulosamente con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Al contrario, las mejoras obedecen a los progresos logrados a nivel normativo y, sobre todo, a la labor realizada por las instancias de las Naciones Unidas, en particular los organismos humanitarios y las misiones de mantenimiento de la paz, y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales para aumentar la protección, así como al valor y el ingenio de las poblaciones afectadas.

A. Problemas actuales y nuevos

7. Un factor determinante en el incumplimiento del derecho internacional por las partes armadas en los conflictos es que siguen predominando los conflictos armados no internacionales, que suelen caracterizarse por la proliferación y la fragmentación de los grupos armados no estatales. Esto ha contribuido a la naturaleza asimétrica de los conflictos en lugares como el Afganistán, la República Democrática del Congo, el Pakistán, Somalia, el Sudán y el Yemen.

8. Las consecuencias para la población civil son devastadoras, ya que muchas veces los grupos armados intentan compensar su inferioridad militar recurriendo a estrategias que contravienen de manera flagrante el derecho internacional, como atentar deliberadamente contra la población civil, utilizando incluso la violencia sexual, atacar objetivos civiles como escuelas, proceder al secuestro y el reclutamiento forzado de civiles o servirse de ellos para proteger objetivos militares. El riesgo para la población civil aumenta cuando las partes con superioridad militar, al combatir a un enemigo que a menudo es difícil de identificar, responden con métodos y medios bélicos que podrían contravenir los principios de distinción y proporcionalidad y causan aún más víctimas civiles.

9. En el Afganistán, por ejemplo, según datos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), en 2009 casi 6.000 civiles murieron o resultaron heridos como consecuencia de las hostilidades. Durante la primera mitad del año, la UNAMA documentó más de 3.200 casos de civiles muertos o heridos. En torno al 75% de esos muertos y heridos eran atribuibles a los elementos antigubernamentales, que utilizan cada vez más artefactos explosivos improvisados de mayor potencia y sofisticación. Las víctimas civiles atribuibles a las fuerzas progubernamentales disminuyeron en un 30% con respecto a la primera mitad de 2009. Cabe destacar la reducción del 64% de las víctimas como consecuencia de ataques aéreos a raíz de que la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad hiciera pública en julio de 2009 una directiva táctica relativa a ese tipo de ataques. No obstante, los ataques aéreos siguen causando la mayor parte de las víctimas civiles atribuibles a las fuerzas progubernamentales.

10. En la República Democrática del Congo, los grupos armados siguen perpetrando ataques, e incluso terribles actos de violencia sexual, contra la población civil en los Kivus, así como en la provincia de Equateur y la provincia de Orientale, donde han aumentado los ataques del Ejército de Resistencia del Señor en zonas remotas. También siguen denunciándose abusos cometidos por las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), incluidos saqueos y violaciones.

11. En Somalia, según informa Médicos Sin Fronteras (MSF), durante los primeros siete meses de 2010, el 48% de los 2.854 pacientes tratados por los equipos médicos patrocinados por MSF en su hospital de Mogadiscio padecía “lesiones relacionadas con la guerra”. El 64% de ellas eran traumatismos graves causados por explosiones, congruentes con el intenso lanzamiento constante de morteros contra áreas residenciales. El 38% de los pacientes con lesiones relacionadas con la guerra eran mujeres o niños menores de 14 años de edad. El registro del programa quirúrgico del hospital, que empezó a funcionar en septiembre de 2007, muestra que el 50% de los 11.888 pacientes atendidos presentaba “lesiones relacionadas con la guerra”.

12. En Darfur, la población civil sigue sufriendo los ataques de todas las partes en el conflicto y los enfrentamientos tribales se han cobrado numerosas víctimas civiles. Según la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), más de 900 civiles han muerto en lo que va de año. Entretanto, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) sigue recibiendo denuncias de graves abusos cometidos por el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés durante las operaciones militares y las campañas de desarme de los civiles, así como denuncias de ataques del Ejército de Resistencia del Señor contra aldeas de la frontera meridional.

13. Los desplazamientos internos y transfronterizos siguen siendo una característica definitoria de los conflictos, ya que los civiles tratan de huir de la violencia o son obligados a abandonar sus hogares, muchas veces en contravención del derecho internacional. Al término de 2009, seguía habiendo más de 27 millones de desplazados internos a causa de conflictos, incluidos 11,6 millones en el África Subsahariana, y la población mundial de refugiados era de más de 15 millones. Resulta alarmante que el número de nuevos desplazados siga siendo superior al de las personas que regresan a sus lugares de origen y es deplorable que no se ofrezcan soluciones duraderas a los millones de desplazados internos y refugiados que se encuentran en situación de desplazamiento prolongado.

14. Como puse de relieve en mis dos informes anteriores, los problemas relacionados con la vivienda, la tierra y la propiedad ocupan un lugar prominente en los conflictos contemporáneos. Las controversias con respecto a la tierra y los recursos siguen siendo tanto causas como consecuencias de los conflictos. Se reconoce cada vez más la necesidad de hacer frente a estos problemas, en particular en lo relativo al regreso de los desplazados internos y los refugiados y la restitución de sus viviendas, tierras y otro patrimonio, prestando atención además a las dificultades a que se enfrentan las mujeres en esas situaciones. En cualquier caso, la restitución es solo un posible componente de la respuesta. Puede que muchos refugiados y desplazados internos tuvieran derechos de arrendamiento irregulares antes del desplazamiento, estuvieran ocupando tierras que pertenecen o están siendo ocupadas legalmente por otros, o se encuentren con que otras personas reivindican la propiedad de las mismas tierras y el mismo patrimonio en virtud de marcos jurídicos consuetudinarios o estatutarios. Restablecer la situación previa al desplazamiento puede ser imposible o no deseable, por lo que hay que encontrar soluciones alternativas a la restitución.

15. Las mujeres y los niños siguen siendo víctimas de actos de extrema violencia y grandes penurias durante los conflictos. La violencia sexual, incluida la violación, sigue teniendo un trágico protagonismo entre las atrocidades a que se somete a mujeres y niñas en particular, pero también a niños y hombres. Las violaciones colectivas perpetradas en Kibua, en la parte oriental de la República Democrática del Congo, durante cuatro días en julio y agosto de 2010 ponen de manifiesto un fracaso estrepitoso en la labor de prevención y respuesta, al que debe ponerse remedio. En los conflictos, además de ser víctimas de la violencia sexual, los niños siguen muriendo y sufriendo mutilaciones, y muchos quedan huérfanos. Con frecuencia, las fuerzas y los grupos armados los obligan a tomar las armas, a actuar como espías o a hacer de terroristas suicidas y escudos humanos. Los desplazamientos y la falta de acceso a la educación, la atención médica y la justicia suelen afectarles de manera desproporcionada.

16. Los ataques a periodistas en las situaciones de conflicto siguen suscitando preocupación. Según la información disponible, en 2009 y 2010, murieron periodistas en el Afganistán, Colombia, el Iraq, Israel, el Líbano, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, el Yemen y el territorio palestino ocupado. Quisiera recordar al Consejo de Seguridad la apremiante necesidad, expresada en la resolución 1738 (2006), de que los Estados y otras partes en los conflictos prevengan los ataques a periodistas y procesen a los responsables. Quisiera también alentar al Consejo de Derechos Humanos a que considere favorablemente la recomendación del actual Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y sus antecesores

en el cargo de que estudie la cuestión y formule propuestas para que los periodistas estén amparados por una mayor protección.

17. El mayor uso de vehículos aéreos no tripulados, es decir, aviones teledirigidos, por ejemplo en lugares como el Afganistán y el Pakistán, ha sido objeto de considerable atención desde mi último informe. Un gran número de Estados posee actualmente esa tecnología y algunos han creado sistemas de armas, que en muchos casos tienen incorporadas armas explosivas, cuyas armas que pueden dispararse desde esos vehículos por control remoto. Este cambio en la forma de combatir en las guerras plantea múltiples inquietudes con respecto al cumplimiento del derecho internacional. Si bien no hay nada intrínsecamente ilegal en el uso de aviones teledirigidos en los conflictos armados, está por determinar si todas las personas que sufrieron ataques con aviones teledirigidos eran combatientes o participaban directamente en las hostilidades, lo cual siembra dudas en cuanto a la conformidad con el principio de la distinción. También se ha denunciado que los ataques con aviones teledirigidos han causado cientos de víctimas civiles, lo que siembra dudas en cuanto a la conformidad con el principio de la proporcionalidad. Por último, es difícil asegurar la rendición de cuentas por el incumplimiento del derecho internacional cuando los ataques con aviones teledirigidos son realizados al margen de la jerarquía de mando militar y no están sujetos a mecanismos transparentes de control civil o militar. Es un asunto cuya evolución se seguirá observando atentamente.

18. Como reconoció el Consejo de Seguridad en su resolución 1894 (2009), la acumulación excesiva y el efecto destabilizador de las armas pequeñas y las armas ligeras representan un obstáculo considerable para la prestación de asistencia humanitaria y pueden exacerbar y prolongar los conflictos, poner en peligro a los civiles y menoscabar la seguridad y la confianza necesarias para la restauración de la paz y la estabilidad. El Consejo ha impuesto embargos de armas en diversas situaciones, por ejemplo a la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán, y ha establecido mecanismos para vigilar su cumplimiento. Aun así, el tráfico ilícito persiste en estos y otros países. En la cuarta Reunión Bienal de los Estados para examinar la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (véase A/CONF.192/BMS/2010/3), que se celebró en junio de 2010, se definieron diversas medidas que ayudarían a prevenir el tráfico ilícito de armas. Insto a los Estados Miembros a que las adopten sin demora. Por supuesto, las armas adquiridas de manera ilícita no son las únicas que causan daño a los civiles. Las transferencias lícitas también son motivo de preocupación cuando las armas se utilizan para cometer abusos contra la población civil. Quisiera instar a los Estados Miembros que participan en el Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas a que se aseguren de que el respeto del derecho humanitario internacional y de las normas de los derechos humanos sea uno de los criterios para la adopción de decisiones con respecto a las transferencias de armas.

B. Noticias alentadoras

19. Aunque la realidad no invita precisamente al optimismo, podemos dar cuenta de noticias alentadoras, aunque en su mayor parte de orden normativo.

Avances a nivel normativo

20. La resolución 1894 (2009) contiene importantes disposiciones que responden a varios de los cinco retos básicos, relativas, por ejemplo, a la promoción del cumplimiento del derecho internacional, la labor de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes en materia de protección, la ampliación del acceso de la asistencia humanitaria, y la rendición de cuentas. Los cinco retos básicos se tratan en párrafos posteriores.

21. En cumplimiento de la resolución 1888 (2009), en febrero de 2010 nombré a mi Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos armados. Estoy convencido de que la labor de la Representante Especial contribuirá a que la prevención de la violencia sexual y la respuesta ante ella se acometan de manera más coherente y lógica y a que se informe más sistemáticamente al respecto. Exhorto a las partes en los conflictos y a los Estados Miembros a que apoyen plenamente su labor. En la resolución 1888 (2009), el Consejo de Seguridad pidió también que se estableciera un mecanismo innovador —el Equipo de Expertos— que, entre otras cosas, colaboraría con juristas y funcionarios judiciales nacionales para hacer frente a la inmunidad, incluso reforzando la capacidad nacional.

22. Con la aprobación de la resolución 1882 (2009) del Consejo se reforzó aún más la protección de los niños, al empezar a incluir en la lista de partes que figura en los anexos de mis informes anuales a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a quienes causan la muerte y la mutilación de niños o comenten actos de violación y otros actos de violencia sexual contra niños. Cabe destacar que en esa resolución, el Consejo reafirmó también su intención de adoptar medidas contra los autores de repetidos abusos, incluso mediante una mejor comunicación entre el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados y los comités de sanciones.

23. Se observa también una tendencia alentadora en la forma y la medida en que se trata la protección en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, hemos notado que se hace referencia más frecuentemente a las obligaciones de las partes en virtud del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. En las resoluciones relativas a situaciones concretas, el Consejo pide cada vez más que en la ejecución de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se dé prioridad a la protección. En ellas se solicita a las misiones que preparen estrategias de protección. También se indican de manera más específica los aspectos de la protección en que se debe trabajar, como la detención, el uso de escudos humanos y de determinados tipos de armas y la necesidad de estudiar toda clase de soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados.

24. Al igual que el aide-mémoire, el Grupo de Expertos oficioso sobre la protección de los civiles ha contribuido a este proceso y está siendo un valioso instrumento que facilita las deliberaciones del Consejo de Seguridad sobre situaciones concretas al aportar información precisa desde la perspectiva de la protección. Desde su establecimiento en enero de 2009, el Grupo de Expertos se ha reunido en 17 ocasiones y ha examinado las situaciones del Afganistán, el Chad, Côte d'Ivoire, el Iraq, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán.

25. Dada la magnitud de la crisis derivada de los desplazamientos en África, celebro la aprobación en octubre de 2009 de la Convención de la Unión Africana

para la protección y asistencia a los desplazados internos en África. Quisiera instar a los Estados miembros de la Unión Africana a que firmen y ratifiquen la Convención sin demora para que pueda entrar en vigor rápidamente. Aliento también a los Estados afectados por los desplazamientos a que, con el apoyo de las instancias pertinentes de las Naciones Unidas, establezcan marcos normativos nacionales para prevenir este grave problema y darle respuesta.

26. Quisiera además instar a los Estados que aún no han ratificado la Convención sobre Municiones en Racimo, que entró en vigor el 1 de agosto de 2010, a que lo hagan. Dado que la elección del armamento resulta clave a la hora de reducir al mínimo las repercusiones de las hostilidades sobre los civiles, la Convención constituye un importante paso adelante en la protección de los civiles de los insidiosos efectos de esas armas. De la misma manera, celebro el acuerdo alcanzado en la Conferencia de Examen del Estatuto de Roma celebrada en 2010 de enmendar el artículo 8 del Estatuto y ampliar la responsabilidad penal individual por el empleo de veneno; armas envenenadas; gases asfixiantes, tóxicos o similares y cualquier líquido, material o dispositivo análogo, y el uso de balas que se abran o aplasten en el cuerpo humano, a los conflictos armados no internacionales, que son, como he señalado anteriormente, la modalidad predominante de conflicto armado.

27. Celebro la entrada en vigor en agosto de 2010 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. Mientras que la Convención es aplicable al personal que trabaja en las operaciones de mantenimiento de la paz, el Protocolo hace extensiva la protección jurídica a todo el personal de las Naciones Unidas que se dedica a “presta asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz” o a “prestar asistencia humanitaria de emergencia”. Quisiera instar a los Estados a que firmen y ratifiquen sin demora la Convención y su Protocolo Facultativo.

28. En mi informe anterior dejé constancia de las inquietudes suscitadas por la constante utilización de empresas militares y de seguridad privadas en varios conflictos. A ese respecto, celebré la aprobación del Documento de Montreux (véase A/63/467-S/2008/636, anexo), que fue la culminación de un proceso iniciado por Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con el objeto de aclarar aspectos del derecho internacional relativos a las empresas de este tipo que intervienen en conflictos armados. Movidio por esta iniciativa, el sector privado de la seguridad, en colaboración con varios Estados y organizaciones no gubernamentales, está preparando un código de conducta basado en el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. Se ha estudiado la posibilidad de que se haga cargo de la vigilancia del cumplimiento del código una institución independiente con los medios necesarios para exigir responsabilidades y sancionar a quienes incumplan las condiciones establecidas en él. Sería un mecanismo importante.

29. Paralelamente, en octubre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la creación de un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de estudiar la posibilidad de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para la regulación, el seguimiento y la supervisión de la repercusión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas sobre los derechos humanos. Quisiera alentar a los Estados Miembros a que participen en el grupo de trabajo a fin de consensuar un marco jurídico práctico que refuerce las disposiciones vigentes del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

30. En el último año, los aspectos y las percepciones más controvertidos relacionados con la intervención internacional han ido perdiendo protagonismo en el diálogo sobre la responsabilidad de proteger. Mi último informe sobre la responsabilidad de proteger (A/64/864) se centró en la alerta temprana y la evaluación, aspectos que los Estados Miembros parecen más dispuestos a abordar, como quedó patente en el diálogo oficioso interactivo mantenido en la Asamblea General en agosto de 2010. Entretanto, sigo fomentando que se institucionalice la colaboración entre mis Asesores Especiales sobre la prevención del genocidio y sobre la responsabilidad de proteger, incluso que se consideren opciones sobre la creación de una oficina conjunta.

Lucha contra la impunidad

31. Las medidas para combatir la impunidad siguen progresando. En julio de 2010, las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya impusieron su primera condena, concretamente a Kaing Guek Eav por crímenes de lesa humanidad e infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949. Ese mismo mes, la Corte Penal Internacional inició un proceso contra el Presidente del Sudán por tres cargos de genocidio, que se suma a los iniciados anteriormente en su contra por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En lo que se refiere a procedimientos judiciales nacionales, por ejemplo, un tribunal militar israelí condenó en octubre de 2010 a dos soldados israelíes por utilizar a un niño palestino como escudo humano durante la Operación Plomo Fundido en 2009 y en los Estados Unidos de América se está juzgando a varios militares estadounidenses acusados de participar en el asesinato de tres civiles afganos este mismo año. Cabe mencionar asimismo los arrestos realizados por las autoridades en Alemania en noviembre de 2009 y en Francia en octubre de 2010 de los presuntos autores de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad perpetrados en Rwanda y en la República Democrática del Congo, respectivamente. En octubre de 2010 se produjo también el arresto del cabecilla de un grupo armado presuntamente implicado en las violaciones ocurridas en Kibua (República Democrática del Congo) antes mencionadas. Aunque son un motivo de satisfacción, estos arrestos y acciones judiciales siguen siendo insuficientes habida cuenta de las denuncias existentes, y cada vez más numerosas, de infracciones graves del derecho humanitario y las normas de derechos humanos en estos y otros contextos.

Formulación de políticas

32. En el plano normativo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza han adoptado estrategias relativas a la protección de los civiles que abarcan aspectos como el fortalecimiento del marco normativo, la respuesta operacional y la creación de capacidad nacional. Quisiera alentar también a los demás Estados Miembros a que reflexionen sobre su contribución a la protección de los civiles y a que formulen políticas similares. La Secretaría está dispuesta a prestar asistencia en esa labor.

Refuerzo de la protección sobre el terreno

33. Cabe destacar especialmente los progresos observados en el ámbito del refuerzo de la protección sobre el terreno. Merece una mención especial el mandato específico encomendado por la comunidad internacional al CICR en la protección de los civiles. Además del CICR, cada vez más organizaciones humanitarias dan

prioridad a la protección de los civiles y o bien la tienen en cuenta en todos sus programas o ejecutan proyectos específicos de protección. La aplicación por parte de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias del enfoque de gestión por grupos y el establecimiento sobre el terreno de grupos temáticos sobre protección, así como la elaboración de nuevos instrumentos, directrices y normas sobre la materia, aseguran una respuesta más coordinada y profesional a los problemas relacionados con la protección. Sin embargo, persiste la necesidad de actuar de manera más exhaustiva y sistemática.

34. Se están adoptando medidas importantes para mejorar la ejecución de los mandatos de protección de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes, basadas en gran parte en las recomendaciones formuladas en el estudio independiente publicado en noviembre de 2009 sobre la protección de los civiles en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, encargado conjuntamente por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Varias de esas recomendaciones quedaron recogidas en la resolución 1894 (2009) y han dado lugar a iniciativas concretas (que se examinan en párrafos posteriores), incluido el desarrollo por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de un concepto operacional relativo a la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se están poniendo en marcha iniciativas similares a nivel regional. La Unión Africana está ultimando unas directrices sobre la protección de los civiles para sus operaciones de paz y la Unión Europea está revisando sus directrices sobre la protección de los civiles en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea. Quisiera hacer un llamamiento para que haya una mayor coordinación entre las organizaciones regionales e internacionales en estas iniciativas complementarias.

35. Cada vez hay un mayor conocimiento de los distintos enfoques de la puesta en práctica de la protección sobre el terreno. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad tomó nota de las medidas prácticas adoptadas por las misiones de mantenimiento de la paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países para proteger a los civiles y se solicitó que se incluyeran las mejores prácticas en el presente informe. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el grupo temático sobre protección a nivel mundial están recopilando la experiencia adquirida y las buenas prácticas en materia de protección. Sus conclusiones hasta la fecha ponen de relieve la función crucial que desempeñan el personal humanitario, el personal de mantenimiento de la paz y otros agentes en el refuerzo de la protección sobre el terreno. Reviste especial importancia el hecho de que hayan definido una serie de aspectos que resultarán útiles para planificar las labores de protección futuras.

36. En primer lugar, han confirmado que para poder ofrecer protección efectiva es indispensable la presencia entre la población civil y, en particular, entre quienes se hallan en situación de riesgo. Es una necesidad reconocida desde hace tiempo por los agentes humanitarios, a la que responden cada vez en mayor medida las misiones de mantenimiento de la paz con patrullas militares y policiales permanentes y otros despliegues de fuerzas, como las bases operacionales móviles, que amplían el alcance del limitado número de efectivos de que se dispone e incrementan su capacidad de disuasión y respuesta para proteger a los civiles.

37. En segundo lugar, la evaluación periódica de las posibles amenazas que se ciernen sobre los civiles, por medios como la interacción constante con la población afectada, y el establecimiento de sistemas de alerta temprana son esenciales para poder actuar oportunamente. Diversos agentes humanitarios y misiones de mantenimiento de la paz tienen establecidos mecanismos de evaluación y alerta que les permiten reaccionar rápidamente ante posibles amenazas y adoptar medidas preventivas. En Timor-Leste, por ejemplo, se han habilitado líneas directas de atención telefónica para que los civiles y las autoridades locales pueden contactar con la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste.

38. En tercer lugar, es fundamental que todos los agentes pertinentes que proporcionan protección actúen de manera coordinada con respecto a las prioridades geográficas y operacionales, en el marco de sus respectivos mandatos. El establecimiento sistemático de grupos temáticos o grupos de trabajo dedicados a la protección a nivel nacional y, en muchos casos, a nivel local ha aumentado considerablemente la capacidad de los agentes humanitarios para responder de manera coordinada a los problemas de protección existentes o previstos. Las respuestas han consistido, entre otras cosas, en asegurar la presencia humanitaria en lugares que suscitan preocupación, sensibilizar a las autoridades locales y nacionales, y colaborar estrechamente con las misiones de mantenimiento de la paz y pedir que proporcionen un apoyo más firme. En algunas situaciones, se ha considerado la posibilidad de establecer estrategias de protección y mecanismos de aplicación conjuntos. Por ejemplo, en el Sudán se estableció una red nacional de 15 grupos de trabajo interinstitucionales sobre protección dirigida por la dependencia de protección de los civiles de la UNMIS. Los grupos realizaron evaluaciones sobre el terreno y se ocuparon del seguimiento de casos particulares y de las personas que regresan.

39. En las misiones de mantenimiento de la paz, la protección de los civiles se ve considerablemente reforzada cuando todos los componentes (militar, de policía y civil) participan en ella, en lugar que esa tarea quede reservada exclusivamente al componente militar. Algunas iniciativas de protección, como los equipos conjuntos de protección, utilizados ampliamente en la República Democrática del Congo, están basadas en esta idea. Los equipos, integrados por personal de las secciones de asuntos civiles, derechos humanos, cuestiones de género, asuntos políticos, protección de la infancia e información pública, se despliegan temporalmente en puestos militares avanzados para reunir información y proporcionar apoyo analítico para ayudar a preparar planes de acción de protección de los civiles específicos para cada situación.

40. En cuarto lugar, se deben apoyar las iniciativas de la propia población civil para protegerse. Las comunidades afectadas por la violencia cuentan muchas veces con mecanismos de alerta temprana de eficacia comprobada que les permiten trasladarse a lugares más seguros antes de que se produzcan los ataques. En distintos contextos, las mujeres han seguido estrategias diferentes para evitar la violencia sexual cuando van a recoger leña o realizan otras labores cotidianas. Deben adoptarse planes de protección que incluyan la participación de las comunidades afectadas y tengan en cuenta los recursos de esas comunidades, y hay que lograr implicar también a las autoridades estatales, a quienes corresponde principalmente la responsabilidad de proteger. En el Sudán, por ejemplo, la policía de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las autoridades locales han facilitado la colaboración de los desplazados internos con la policía nacional en la prevención de delitos y el mantenimiento del orden público en los campamentos.

41. En quinto lugar, la asignación de recursos suficientes a actividades e iniciativas específicas de protección es esencial y potencia la capacidad de las organizaciones humanitarias y las misiones de mantenimiento de la paz para proteger a los civiles. Por ejemplo, la policía y las unidades de policía constituidas de la UNAMID instalaron luces y cámaras en el perímetro de los campamentos de desplazados como medida disuasoria de posibles ataques y para grabar a quienes traten de causar daño a los civiles.

42. Por último, es igualmente importante la necesidad de que, como complemento de todas las demás medidas, los altos funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidos mis Representantes Especiales y los Coordinadores de Asuntos Humanitarios, mantengan contactos activamente con las partes en los conflictos con miras a interceder por la población en situación de riesgo y evitar que las amenazas que se ciernen sobre los civiles vayan a más.

III. Los cinco desafíos básicos

43. Pese a esa evolución, aún queda mucho por hacer a fin de superar los cinco desafíos básicos para asegurar una protección más eficaz de los civiles, determinados en mi anterior informe, a saber, promover el cumplimiento del derecho internacional por las partes en los conflictos, promover el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los grupos armados no estatales, mejorar la protección por parte de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes de las Naciones Unidas, mejorar el acceso de la asistencia humanitaria, y aumentar la rendición de cuentas respecto de las infracciones.

A. Promoción del cumplimiento

44. Las partes en el conflicto deben velar constantemente por proteger a la población civil contra los efectos adversos de las hostilidades. De no ser así, los civiles que son objeto de ataques o que se ven envueltos en ataques pueden sufrir muerte o lesiones. A menudo estos ocurren antes de desplazamientos y de un mayor riesgo de que se cometan otras violaciones, inclusive la violencia sexual y el reclutamiento forzado; sufrimientos físicos y mentales; y una posible dependencia crónica de la asistencia humanitaria.

45. Proteger a los civiles de los efectos de las hostilidades exige, entre otras cosas, que las partes en conflicto respeten estrictamente el derecho internacional humanitario y, en particular, los principios de distinción y proporcionalidad. También exige que las partes adopten todas las precauciones posibles en el ataque y la defensa. La ley también establece claramente que la violación de estas reglas por una parte en el conflicto en ningún caso justifica que las contravenga el adversario, no obstante, como se puede ver en situaciones tales como las que hemos señalado, las violaciones siguen siendo bastante comunes y a menudo tienen consecuencias devastadoras para los civiles.

46. El Consejo de Seguridad ha condenado reiteradamente los ataques deliberadamente dirigidos contra los civiles; sin embargo, en la resolución 1894 (2009) el Consejo definió con mayor detalle sus preocupaciones. Condenó como violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario los ataques dirigidos

contra civiles y objetos protegidos, así como los ataques indiscriminados o desproporcionados y la utilización de la presencia de civiles para que ciertos puntos, zonas o fuerzas militares quedaran inmunes a los efectos de las operaciones militares, y exigió que todas las partes pusieran fin de inmediato a tales prácticas. Esta ampliación del ámbito de preocupación del Consejo y la mayor precisión con que se define son positivas y, desde luego, se ajustan a la ley.

47. En la resolución 1894 (2009) el Consejo de Seguridad se refirió además a su voluntad del Consejo de responder a las situaciones de conflicto armado en que los civiles fueran objeto de ataques o se obstaculizara deliberadamente la asistencia humanitaria a ellos destinada, incluso considerando la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas que tuviera a su disposición. En mi anterior informe recomendé diversas medidas que el Consejo podía adoptar para promover el cumplimiento sistemático del derecho internacional, como la aplicación de medidas contra las partes que incumplieran sistemáticamente los requisitos del Consejo de Seguridad e infringieran de forma habitual sus obligaciones de respetar a los civiles. Estas recomendaciones aún están vigentes y se espera que en la resolución 1894 (2009) se indique una mayor voluntad de parte del Consejo de adoptar tales medidas.

48. En mi informe anterior señalé mi creciente preocupación por los efectos humanitarios de las armas explosivas, en particular cuando se emplean en zonas densamente pobladas. Las armas explosivas incluyen los proyectiles de artillería, los misiles y las ojivas de cohetes, diferentes tipos de bombas, municiones de racimo, las minas terrestres, las granadas y los artefactos explosivos improvisados. Una característica común de las armas explosivas es que tienen efectos indiscriminados dentro de las zonas de alcance de la onda explosiva y la fragmentación, lo que hace su uso sumamente problemático en las zonas pobladas.

49. Los datos reunidos por varias organizaciones sobre diversos conflictos, incluidos los conflictos en el Afganistán, el Iraq, Somalia y el Yemen, revelan que las armas explosivas siguen causando enormes sufrimientos a los civiles cuando se emplean en las zonas pobladas. Es muy probable que los civiles que se encuentran en las cercanías de una explosión resulten muertos o heridos a causa de los efectos de la onda explosiva y la fragmentación de tales armas. Los civiles pueden ser víctimas del derrumbamiento de edificios o sufrir las consecuencias de daños a infraestructuras que son vitales para el bienestar de la población civil, como hospitales y sistemas de saneamiento. El uso de armas explosivas también genera municiones sin detonar que hasta su remoción siguen siendo una amenaza para la población civil.

Recomendaciones

50. Desearía instar a los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales y no gubernamentales a que examinaran detenidamente el problema de las armas explosivas y, en particular, a que apoyaran una reunión y un análisis de datos más sistemáticos de los costos humanos de su uso. Esto es esencial para mejorar nuestra comprensión de los efectos humanitarios del uso de tales armas y para formular políticas y prácticas que refuercen la aplicación del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos. El informe anual preparado por la UNAMA sobre la protección de los civiles en los conflictos armados ofrece una buena visión de conjunto del carácter de los ataques que causan bajas civiles. Es un ejemplo de buenas prácticas

en esta esfera y alentaría a otras misiones y entidades de las Naciones Unidas a que las adaptaran a sus circunstancias específicas.

51. También desearía instar a los Estados Miembros a aumentar la cooperación, tanto en lo que respecta a la reunión de datos y el suministro de información a las Naciones Unidas y otras entidades competentes acerca de los daños que sufren los civiles como resultado del uso de armas explosivas, como a la publicación de declaraciones de política que describan las condiciones en que tales armas podrían utilizarse en zonas pobladas.

B. Promoción del cumplimiento de las obligaciones que incumben a los grupos armados no estatales

52. Lograr un mejor cumplimiento del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos seguirá siendo un objetivo inalcanzable si no se entabla un diálogo sistemático y constante con los grupos armados no estatales y si no se acepta ese diálogo como necesario. Se trate de los grupos armados en el Afganistán, Colombia, la República Democrática del Congo, los territorios palestinos ocupados, el Pakistán, Somalia, el Sudán, Uganda, el Yemen o en otros lugares, la experiencia ha demostrado que pueden salvarse vidas si se mantiene un diálogo con ellos a fin de lograr que respeten el derecho internacional humanitario en sus operaciones de combate y en su actuación en general; a fin de tener acceso seguro para fines humanitarios; y para disuadirlos de que utilicen determinados tipos de armas.

53. En efecto, si bien las motivaciones y conductas de los grupos armados son muy diversas, hay grupos que se han mostrado dispuestos a contraer y aplicar compromisos de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos. Algunos grupos armados no estatales se han mostrado receptivos a recibir capacitación sobre estos temas. Algunos han adoptado códigos de conducta, formulado declaraciones unilaterales y suscrito acuerdos especiales previstos en el derecho internacional humanitario, por los cuales se han comprometido a cumplir sus obligaciones o inclusive han asumido compromisos que van más allá de lo que exige la ley. Algunos grupos han acordado y aplicado planes de acción de conformidad con la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, a fin de adecuar su conducta a las normas internacionales relativas a los niños en los conflictos armados y, en particular, para liberar a los niños que tuvieran en sus filas. Cuarentaiún grupos armados han firmado el llamamiento de Ginebra “Documento de Compromiso”, que ha dado lugar a la destrucción de unas 20.000 minas antipersonal almacenadas y de miles de artefactos explosivos improvisados y municiones abandonadas sin detonar.

54. Las investigaciones recientes han determinado varios incentivos para que los grupos armados no estatales cumplan las normas internacionales de proteger a los civiles¹. Al parecer, los propios intereses del grupo, que tienen aspectos militares, políticos y jurídicos, constituyen el principal incentivo para el cumplimiento. En lo

¹ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Armed Non-State Actors and International Norms: Towards a Better Protection of Civilians in Armed Conflict* (12 de abril de 2010). Puede consultarse en <http://www.adh-geneve.ch/pdfs/armednonstateactors.pdf>.

que respecta a los argumentos militares para el cumplimiento, el respeto de las normas por una de las partes en el conflicto suele típicamente alentar el respeto de las normas por la otra u otras partes. A la inversa, aunque no sea justificado por la ley, los abusos y violaciones cometidas por una parte suelen dar lugar a una respuesta similar de la otra parte. Los argumentos políticos para el cumplimiento se centran en el deseo de muchos grupos armados no estatales de que se les reconozca y se reconozcan las causas que ellos defienden como “legítimos”. Los argumentos jurídicos para el cumplimiento se centran principalmente en evitar la sanción penal internacional, y la mejor manera de lograrlo es mediante un mando y un control eficaces del grupo armado sobre sus miembros. Además, existen importantes argumentos humanitarios para el cumplimiento que se refieren al deseo de ciertos grupos armados no estatales de respetar la dignidad humana. Este deseo, que no debería subestimarse, podría abrir oportunidades que fueran más allá de las obligaciones internacionales efectivas y asegurar que tales grupos se atuvieran a las normas que garantizan un nivel más alto de protección para los civiles que las que exige estrictamente el derecho internacional.

55. La interacción con los grupos armados con fines humanitarios es claramente posible y ciertamente necesaria para negociar el acceso de asistencia humanitaria en condiciones de seguridad destinada a aquellos que la necesitan. Me siento alentado por que el debate en curso sobre esta cuestión durante los debates bianuales de participación abierta del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles revela que los Estados Miembros reconocen cada vez más la importancia de la interacción con fines humanitarios. No obstante, esto todavía no se ha traducido en una aceptación amplia de tal interacción y, menos aún, en la voluntad de abstenerse de adoptar medidas que entorpezcan o, en algunos casos, penalicen la interacción con grupos armados no estatales. Por ejemplo, en Somalia preocupa el hecho de que algunos Estados donantes, en particular aquellos que han declarado a Al-Shabaab organización terrorista, hayan establecido condiciones en sus acuerdos de financiación con organizaciones humanitarias que imponen límites para las operaciones en zonas controladas por Al-Shabaab. En Gaza, algunos Estados donantes han procurado en sus políticas de financiación humanitaria limitar los contactos con Hamas por parte de las organizaciones humanitarias que financian, a pesar de que Hamas ejerce un control efectivo en Gaza y, por lo tanto, es un interlocutor clave para asegurar que la asistencia llegue a aquellos que la necesitan. Los organismos humanitarios también han manifestado su preocupación respecto de los posibles efectos humanitarios de la legislación interna, como la de los Estados Unidos, que tipifica como delito las diversas formas de apoyo material a grupos prohibidos.

Recomendaciones

56. Desearía subrayar nuevamente la necesidad de adoptar un enfoque amplio para mejorar el respeto de la ley por parte de los grupos armados no estatales. Tal enfoque supondría una mejor comprensión de las motivaciones de grupos específicos y de sus incentivos para respetar el derecho internacional; y la elaboración de estrategias para lograr que tales grupos colaboren con miras a procurar una mejor protección de la población civil, incluido el acceso seguro de la asistencia humanitaria a aquellos que la necesitan.

57. De manera más inmediata, instaría a los Estados Miembros a que examinaran las posibles consecuencias humanitarias de sus iniciativas jurídicas y de política y a que evitaran adoptar medidas que pudieran tener el efecto de inhibir a las entidades

humanitarias en sus esfuerzos por interactuar con los grupos armados para los fines humanitarios a que se ha hecho referencia.

C. Protección de la población civil por las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones de las Naciones Unidas

58. Del Chad a Cote d'Ivoire, de la República Democrática del Congo a Liberia, y de Sierra Leona al Sudán, las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han tenido importantes repercusiones en la mejora de la protección de las poblaciones civiles. Sin embargo, como señalé en mi anterior informe, la ejecución de los mandatos de protección de los civiles ha tropezado con varios obstáculos.

59. Se está procurando lograr mejoras. Estas incluyen la formulación de un concepto operacional del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno para la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y la elaboración de un marco que sirva de guía a las misiones en la preparación de estrategias para proteger a los civiles, que se solicitaron expresamente en la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad. Ya que este marco abarca únicamente la formulación de estrategias de protección, se requerirá más orientación operacional sobre otros aspectos de la ejecución de los mandatos de protección por parte de las misiones de mantenimiento de la paz. Hasta la fecha, las misiones de las Naciones Unidas en Cote d'Ivoire, la República Democrática del Congo y el Sudán ya han elaborado estrategias para proteger a los civiles, y la Misión de las Naciones Unidas en el Líbano viene elaborando tal estrategia. Insto a otras misiones pertinentes a que empiecen el proceso.

60. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad me solicitó también que, en los informes que le presentara sobre la situación de países concretos, incluyera información más exhaustiva y detallada acerca de la protección de los civiles en los conflictos armados y preparara orientaciones con ese fin. Esa información es vital para que el Consejo pueda adoptar medidas eficaces contra los responsables de violaciones y conferir a las misiones de mantenimiento de la paz mandatos viables y ajustados a la realidad y vigilar el cumplimiento de esos mandatos. La Secretaría está elaborando actualmente esas orientaciones.

61. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad solicitó que las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos relativos a la protección de los civiles llevaran a cabo actividades de capacitación antes del despliegue y formación del personal directivo superior sobre la protección de los civiles. El Consejo solicitó además a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía que se aseguraran de que su personal que participase en misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y otras misiones pertinentes recibiera capacitación adecuada para aumentar su sensibilización y receptividad respecto de las cuestiones relacionadas con la protección. El Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha solicitado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que elabore módulos de capacitación para todo el personal de mantenimiento de la paz en que se aborden las tareas previstas en los mandatos, incluida la protección de los civiles. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha empezado a hacer progresos en ese sentido y se prevé

que los módulos se finalizarán a principios de 2011. En asociación con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer y la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz también está elaborando materiales de capacitación sobre la violencia sexual, basados en situaciones hipotéticas, para el personal militar de mantenimiento de la paz.

62. Se ha expresado preocupación en repetidas ocasiones respecto de la necesidad de proporcionar a las misiones los recursos necesarios para aplicar los mandatos relativos a la protección. Esto es fundamental para cumplir las expectativas del Consejo de Seguridad, que establece los mandatos y, más importante aun, para cumplir las expectativas de las poblaciones civiles a las que las misiones deben proteger con arreglo a su mandato. En la resolución 1894 (2009), el propio Consejo destacó que las actividades de protección encomendadas debían recibir prioridad cuando se adoptasen decisiones sobre cómo utilizar la capacidad y los recursos disponibles, aunque reafirmó también la importancia de que sus miembros fueran más conscientes de las consecuencias que tenían sus decisiones para los recursos y el apoyo sobre el terreno. A solicitud del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno están definiendo las necesidades de recursos y capacidad para el cumplimiento de los mandatos relativos a la protección de los civiles, lo que contribuirá a crear mayor conciencia. A este respecto, me preocupa la retirada reciente y prevista de los helicópteros de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), así como las deficiencias existentes en la UNAMID y las repercusiones negativas de esta retirada para la proyección de las fuerzas, que es un componente fundamental de la respuesta de protección de esas misiones.

63. La ejecución de un mandato de protección ya es suficientemente difícil pero lo es aun más cuando las fuerzas armadas y de seguridad del Estado huésped —que con frecuencia recibe apoyo técnico y de otro tipo de la misión de las Naciones Unidas— están implicados en la comisión de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En 2009, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) fue objeto de duras críticas por su apoyo a elementos de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) que fueron acusados de graves violaciones del derecho internacional humanitario durante las operaciones militares contra las Forces démocratiques de libération du Rwanda.

64. Siguiendo mis instrucciones, la Misión elaboró y aplicó una política de condicionalidad, con arreglo a la cual la Misión no apoyaría las operaciones militares de las unidades de las FARDC si había motivos para creer que esas unidades violarían el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos durante la operación. La Misión también solo apoyaría o participaría en las operaciones de las FARDC que se planearan conjuntamente con la Misión. Más aun, intercedería inmediatamente con el mando de las FARDC si se creyera que elementos de una unidad que recibe apoyo de la misión estuvieran cometiendo graves violaciones, y suspendería el apoyo si las FARDC no tomaran ninguna medida o si continuaran las violaciones. A estos efectos, posteriormente se incluyeron disposiciones en la resolución 1906 (2009) del Consejo de Seguridad.

65. Este problema no es exclusivo de la República Democrática del Congo. Las Naciones Unidas también prestan apoyo técnico y financiero a la Misión de la Unión Africana en Somalia cuyas operaciones han dado lugar a un alarmante número de bajas entre la población civil y han suscitado profunda preocupación en cuanto al cumplimiento del derecho internacional humanitario. Teniendo en cuenta estos casos, la Secretaría está impulsando un proceso destinado a asegurar la coherencia entre las distintas misiones y un acuerdo sobre los principios básicos que han de incluirse en cualquier futura política de condicionalidad que se formule para casos concretos.

66. En su resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad reafirmó su práctica de exigir la elaboración de parámetros de referencia para medir y examinar los progresos realizados en la ejecución de los mandatos de mantenimiento de la paz, y destacó la importancia de incluir en dichos parámetros indicadores de progreso sobre la protección de los civiles. Los parámetros de referencia son fundamentales para medir los progresos, y demostrar que la protección de los civiles no es solo una declaración política que representa una aspiración a nivel normativo sino que también puede tener y tiene en efecto un significado práctico sobre el terreno. Los parámetros de referencia también contribuyen a que los miembros del Consejo participen de una manera más focalizada y sostenida en el examen de amenazas y problemas específicos que enfrentan los civiles en las zonas de conflicto. Además, constituyen criterios necesarios para que los Estados y comunidades afectados, así como para que las organizaciones internacionales, puedan determinar cuánto más apoyo se requiere y por cuánto más tiempo y en qué esferas concretas hay que seguir prestándolo.

67. La necesidad de medir los progresos en relación con parámetros es particularmente acuciante en el contexto de la reducción de los contingentes de una misión, lo que constituye una cuestión que suscita cada vez más preocupación. En los últimos meses ha empezado la retirada de algunos miembros del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de la República Democrática del Congo, y se espera que la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) se retire por completo antes del final de 2010. Las repercusiones de la reducción de los contingentes de las misiones en los ámbitos humanitario y de la protección varían según el contexto local. Sin embargo, a fin de reducir el posible riesgo de un aumento de los niveles de inestabilidad, violencia, y problemas en materia de protección —incluida la disminución de la protección física— es fundamental que la reducción de los contingentes no esté basada en calendarios impuestos de forma arbitraria sino en el logro de parámetros claros, inclusive en lo que respecta a la protección de los civiles.

68. Teniendo en cuenta lo anterior, me siento alentado por la resolución 1923 (2010) del Consejo de Seguridad relativa a la reducción de los contingentes de la MINURCAT. Es sumamente importante que en ella se definan las tareas y parámetros de protección concretos que el Chad se ha comprometido a aplicar. Estos incluyen garantizar la seguridad y la protección de los civiles en peligro; y el regreso o reasentamiento voluntario y en condiciones de seguridad de las personas internamente desplazadas. Es importante que en la resolución se prevea el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto de alto nivel del Gobierno del Chad y las Naciones Unidas para que evalúe periódicamente la situación respecto de la protección y las medidas adoptadas por el Gobierno para realizar las diversas tareas. La resolución 1923 (2010) ofrece un ejemplo útil de los parámetros de referencia y

requisitos en los que el Consejo podría insistir para asegurar que la reducción de los contingentes se lleve a cabo con pleno conocimiento de sus efectos para la protección de los civiles. Una vigilancia y una presentación de informes eficaces por el grupo de trabajo de alto nivel sobre la aplicación de esas disposiciones serán decisivas tanto para mantener informado al Consejo de los progresos alcanzados como para señalar a la atención de los Estados donantes las esferas que requerirán apoyo adicional.

69. De hecho, la reducción de los contingentes también suscita preocupación por las graves consecuencias en cuanto a los recursos que esta puede tener para los agentes humanitarios y de desarrollo que se quedan en el terreno una vez que la misión se ha retirado. Estos agentes tal vez dependían de la misión para su seguridad, apoyo logístico y otro tipo de apoyo financiado con cargo a cuotas y no a contribuciones voluntarias. Después de que las misiones se retiran de contextos que todavía plantean problemas logísticos y de seguridad, los agentes humanitarios y de desarrollo requieren capacidad y recursos adicionales para garantizar su seguridad y la continuidad de sus operaciones. Este mismo razonamiento se aplica a otras esferas que anteriormente recibían apoyo de la misión y estaban financiadas con cargo a las cuotas, como las actividades relacionadas con el derecho, los derechos humanos y la protección de los niños. En mis informes al Consejo de Seguridad incluiré información sobre las posibles consecuencias operacionales y financieras de la reducción de los contingentes de las misiones. Los Estados Miembros deben estar plenamente conscientes de las posibles consecuencias de la retirada y, en particular, de la necesidad de aumentar las contribuciones voluntarias para apoyar las actividades humanitarias y de desarrollo en curso que son de carácter decisivo, especialmente las relacionadas con la protección.

Recomendaciones

70. De conformidad con la resolución 1894 (2009), las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones pertinentes deberían elaborar parámetros específicos para medir y examinar los progresos en el cumplimiento de los mandatos de proteger a los civiles.

71. Antes de reducir los contingentes de las operaciones de mantenimiento de la paz y de otras operaciones pertinentes de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad o los Estados Miembros en general, deberían instar a que se establecieran parámetros de referencia relativos a la protección de los civiles. El Consejo debería también instar a que se estableciera un mecanismo adecuado para medir los progresos en relación con tales parámetros y presentar informes sobre los progresos.

72. En el contexto de la reducción de contingentes, se alienta a los Estados donantes a prever y responder de manera oportuna al aumento de las necesidades de financiación para los agentes humanitarios y de desarrollo que permanecen en la zona de la misión.

D. Acceso humanitario

73. El acceso es un requisito previo fundamental para la labor humanitaria. Sin embargo, como se demuestra en el anexo del presente informe, el acceso con mucha frecuencia suele verse afectado. Las limitaciones burocráticas, las hostilidades activas, los ataques deliberados contra los trabajadores humanitarios y el robo de

suministros y equipos por motivos económicos, o la combinación de todos estos factores, continúan socavando los esfuerzos dirigidos a prestar asistencia y protección a las personas que las necesitan.

74. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad observó con gran preocupación la magnitud y prevalencia de las limitaciones del acceso de la asistencia humanitaria, así como la frecuencia y gravedad de los ataques dirigidos contra el personal y los bienes de asistencia humanitaria y las repercusiones que tenían tales ataques para las operaciones humanitarias. El Consejo destacó además la importancia de que las partes en los conflictos armados cooperaran con el personal humanitario para permitir y facilitar el acceso a las poblaciones civiles afectadas por dichos conflictos.

75. Lo que es más importante, en esa resolución el Consejo de Seguridad reafirmó su papel en la promoción de un entorno propicio que facilitara el acceso de la asistencia humanitaria a quienes la necesiten. Con este fin, el Consejo expresó su intención de exhortar a las partes en los conflictos armados a cumplir las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional humanitario de facilitar el tránsito rápido y sin trabas de los artículos, equipos y personal de socorro, y de respetar y proteger al personal humanitario; condenar sistemáticamente todos los actos de violencia y otras formas de intimidación dirigidas deliberadamente contra el personal humanitario y pedir su cese inmediato; y tomar las medidas apropiadas para responder a los ataques deliberados contra el personal humanitario.

76. Se acoge con agrado la atención continuada que presta el Consejo de Seguridad a las limitaciones al acceso, aunque este problema aún requiere un enfoque más amplio y coherente. El Consejo ha continuado expresando preocupación acerca de las restricciones al acceso de la ayuda humanitaria en diversas situaciones y ha exhortado a las partes a que faciliten el acceso rápido y sin trabas a todas las personas que necesiten asistencia. Sin embargo, es necesario especificar con mayor precisión el carácter de tales restricciones y, más aun, las medidas que han de adoptarse para eliminarlas, como agilizar el despacho de aduanas y los trámites aduaneros y acelerar los procesos de expedición de permisos de viaje o prescindir de ellos. El Consejo también ha condenado reiteradamente los ataques contra el personal humanitario en el Afganistán, Darfur, la República Democrática del Congo, Somalia y en otros lugares. No obstante, en muy pocos casos ha pedido que los responsables de esos ataques rindan cuentas.

77. Además de un enfoque más amplio y coherente, varias de las posibles medidas determinadas en mi informe anterior siguen siendo pertinentes. Estas incluyen pedir a las partes en conflicto que permitan el paso seguro de los civiles que desean abandonar las zonas de combate, acuerden la suspensión temporal de las hostilidades, declaren días de tranquilidad y establezcan arreglos de solución de conflictos².

78. El Consejo de Seguridad podría también apoyar los esfuerzos dirigidos a abordar el problema particular del aumento de la delincuencia en los conflictos armados alentando al personal de las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones de las Naciones Unidas a que determinen y analicen los factores que contribuyen a dicha delincuencia y las medidas que podrían reducir las consecuencias

² Los arreglos de solución de conflictos suponen coordinar el calendario y el lugar para las actividades de socorro y la circulación de las organizaciones humanitarias mediante el enlace entre esas organizaciones y las partes en el conflicto durante las hostilidades.

de esos factores para el acceso humanitario. Este esfuerzo estaría en consonancia con la función que cumple el Consejo, establecida en la resolución 1894 (2009), en la promoción de un entorno propicio para facilitar el acceso humanitario, y aportaría una valiosa contribución al mantenimiento de un acceso seguro haciendo frente al problema que amenaza cada vez más las operaciones humanitarias en el Chad, Darfur, la República Democrática del Congo y otros lugares. Tal análisis contribuiría también a la labor de las misiones como los factores que subyacen al aumento de la delincuencia tienen consecuencias para el desarme, la desmovilización, la reintegración y la rehabilitación, el sector de seguridad y el estado de derecho.

Recomendaciones

79. Se insta al Consejo de Seguridad a adoptar un enfoque más coherente y amplio en relación con las limitaciones del acceso, en particular en la aplicación de las disposiciones de la resolución 1894 (2009).

80. También se insta al Consejo de Seguridad a que vele por una mejor rendición de cuentas en casos graves de demoras deliberadas o denegación del acceso para operaciones humanitarias, así como en situaciones que supongan ataques contra el personal humanitario, inclusive remitiéndolos a la Corte Penal Internacional o alentando su enjuiciamiento a nivel nacional.

81. A este respecto, y conforme a lo dispuesto en la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad debería solicitar al Coordinador del Socorro de Emergencia que señalara a su atención de forma sistemática las situaciones en que se obstaculizaran deliberadamente las operaciones humanitarias y que sugiriera posibles medidas de respuesta para que las examinara el Consejo.

E. Promoción de la rendición de cuentas

82. A fin de lograr un mejor cumplimiento es fundamental promover la rendición de cuentas por parte de quienes perpetren violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos, ya sean los autores o las partes en el conflicto. Como señalé en mi informe anterior, en numerosos conflictos, el hecho de que no se rindan cuentas y, lo que es peor aún, el hecho de que en muchos casos ni se espere que ello ocurra, es lo que en gran medida permite que se multipliquen las violaciones de los derechos humanos.

83. En mi informe anterior formulé varias recomendaciones para promover la rendición de cuentas. Estas recomendaciones todavía están vigentes y algunas de ellas se reiteran en la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad. Concretamente, en esa resolución se exhorta a las partes interesadas a que difundan información y proporcionen capacitación sobre derecho internacional humanitario, normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados a los combatientes; y a que aseguren que las ordenes e instrucciones impartidas a los combatientes se ajusten a las normas del derecho internacional y que se acaten, inclusive mediante el establecimiento de procedimientos disciplinarios efectivos. Además, se destaca la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones de investigar y enjuiciar a las personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio u otras violaciones graves del derecho internacional humanitario.

84. La importancia que se atribuye a la responsabilidad de los Estados de investigar y enjuiciar a los autores de tales delitos está justificada y, como se observa en la sección II.B, se han producido nuevos avances positivos, aunque graduales, a nivel nacional. Estos avances son fundamentales, en particular para elevar el nivel de expectativa respecto de la rendición de cuentas entre las partes beligerantes. Sin embargo, estos siguen siendo demasiado pocos frente a las denuncias existentes y crecientes de graves violaciones de las normas del derecho humanitario y de derechos humanos en los conflictos actuales.

85. Como ha quedado demostrado en los debates abiertos bianuales del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles, los Estados Miembros asignan gran importancia al principio de complementariedad y varios de ellos han puesto de relieve que los esfuerzos que se realizan a nivel internacional para promover la rendición de cuentas deberían servir de apoyo y no sustituir los esfuerzos nacionales. Esto es fundamental, aunque con frecuencia se requerirá apoyo financiero y técnico. A este respecto, se debe prestar particular atención a las medidas dirigidas a mejorar el acceso a la justicia para las víctimas, lo que a menudo representa un problema, en particular en los casos relacionados con la violencia sexual.

86. También quiero señalar que en la resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad se puso de relieve la necesidad de mejorar la cooperación internacional en apoyo de los mecanismos nacionales, y se señaló que había de considerarse toda una gama de mecanismos de justicia y reconciliación, incluidos los tribunales penales nacionales, internacionales y “mixtos”. La Sala de Crímenes de Guerra de Bosnia y Herzegovina, las salas especiales de los tribunales de Camboya y el Tribunal Especial para Sierra Leona son todos modelos importantes de mecanismos para apoyar las investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional, que son tan necesarios.

87. Al mismo tiempo, es indispensable que las medidas a nivel internacional dirigidas a garantizar la rendición de cuentas no estén condicionadas por el ritmo innecesariamente lento de medidas ineficaces a nivel nacional. A este respecto, una primera medida importante, aunque a veces políticamente delicada, para asegurar la rendición de cuentas es el establecimiento de comisiones de investigación. Las medidas de este tipo envían una importante señal de que los responsables de violaciones serán enjuiciados; de que no se pasará por alto a las víctimas; y pueden servir para preparar el terreno para un proceso judicial nacional o internacional. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad puso de relieve la importancia de que se examinara la medida en que las partes en los conflictos cumplían lo dispuesto en el derecho internacional y observó los diversos métodos que se utilizaban para reunir información sobre las presuntas infracciones. Además, subrayó la importancia a este respecto de recibir información que fuera oportuna, objetiva, precisa y consideró la posibilidad de utilizar, a tales efectos, la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta, establecida en virtud del artículo 90 del Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra.

88. La Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta es una de las opciones que tiene a su disposición el Consejo. Anteriormente, el Consejo también ha solicitado el establecimiento de comisiones especiales en relación con la ex Yugoslavia, Rwanda y Darfur, de conformidad con las resoluciones 780 (1992), 935 (1994) y 1564 (2004), respectivamente. Las conclusiones y recomendaciones formuladas por estas comisiones contribuyeron al establecimiento del Tribunal

Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, así como la decisión del Consejo de remitir la situación en Darfur a la Corte Penal Internacional.

89. No solo el Consejo de Seguridad puede adoptar iniciativas en esta esfera. El Consejo de Derechos Humanos ha enviado varias comisiones investigadoras, con apoyo de la secretaría prestado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluida la Comisión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza, establecida en abril de 2009. El informe de la Comisión de Investigación, publicado en septiembre de 2009, determinó que las fuerzas armadas israelíes y los grupos armados palestinos habían cometido graves violaciones de las normas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos ha establecido un sistema de presentación de informes para vigilar los progresos en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión, así como un comité de expertos independientes para que evalúen todo procedimiento judicial o de otro tipo a nivel nacional que lleve a cabo Israel y la parte palestina.

90. Desde el punto de vista político, puede ser delicado establecer comisiones de investigación o mecanismos similares. No obstante, estos evidentemente son útiles para comprobar los hechos y recomendar medidas de seguimiento con miras a asegurar la rendición de cuentas por violaciones. Me propongo solicitar a los departamentos de la Secretaría que participan directamente en la organización de las investigaciones y en la prestación de apoyo a estas que realicen un examen de la experiencia de las Naciones Unidas en estos procesos, en consulta con otros departamentos pertinentes, con miras a determinar cómo podrían utilizarse de manera más coherente y menos sujeta a consideraciones políticas. El examen riguroso debería ser la norma.

91. En el caso de Sri Lanka, en lugar de establecer un mecanismo de investigación o rendición de cuentas, como una medida de seguimiento a la declaración que formulé de forma conjunta con el Presidente Rajapaksa en mayo de 2009, nombré en junio de 2010 un grupo de expertos para que me asesorara sobre los esfuerzos de Sri Lanka por hacer frente a las violaciones del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos que pudieran haberse cometido durante el conflicto.

92. Como mencioné en mi informe anterior, las víctimas tienen derecho a obtener reparación por violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La reparación puede cumplir una importante función disuasoria, así como restaurativa.

93. A este respecto, quisiera observar una práctica, que está surgiendo en varios Estados y que tal vez otras partes en conflictos armados deseen considerar, de reconocer el daño que han causado a los civiles y de compensar a las víctimas. La práctica de hacer enmiendas puede variar desde una disculpa pública hasta pagos financieros y la prestación de asistencia relacionada con los medios de subsistencia a personas, familias y comunidades. No obstante, esta práctica no debe considerarse una alternativa al enjuiciamiento de los responsables de violaciones del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos y de hacer justicia a las víctimas y sus familias y comunidades.

94. En el Afganistán, por ejemplo, la mayoría de los Estados que participan en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán han aplicado esta práctica mediante disculpas públicas o diversos planes de compensación monetaria. No obstante, los Estados que participan en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán tienen políticas y prácticas de compensación que varían en gran medida, y los mandos militares tienen amplias facultades discrecionales para investigar y aplicar las políticas existentes. La Organización del Tratado del Atlántico Norte aprobó un conjunto de directrices no vinculantes en junio de 2010 con el fin de racionalizar el proceso para hacer frente a los daños causados a los civiles y garantizar la imparcialidad, previsibilidad y sensibilidad respecto de las víctimas. Alentaría a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán a que velara por que se difundiera información sobre el procedimiento para presentar reclamaciones a la población y por que esas reclamaciones se resolvieran de forma oportuna.

Recomendaciones

95. **Se alienta a los Estados miembros a que proporcionen asistencia financiera y técnica para apoyar la realización de esfuerzos nacionales más eficaces para investigar y enjuiciar las violaciones graves del derecho internacional humanitario y de la normativa de derechos humanos.**

96. **Se alienta a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de establecer tribunales penales y “mixtos” cuando los mecanismos nacionales no puedan atender todos los casos pendientes o que puedan presentarse.**

97. **Se alienta a los Estados miembros que todavía no lo han hecho a que firmen y ratifiquen el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.**

98. **El Consejo de Seguridad debería:**

a) incluir en forma sistemática en las resoluciones pertinentes referidas a situaciones concretas, disposiciones relativas a:

i) La necesidad de difundir información acerca del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos y los refugiados y proporcionar capacitación a los combatientes al respecto; y establecer procedimientos disciplinarios eficaces para garantizar que se cumplan las órdenes e instrucciones impartidas a los combatientes;

ii) La necesidad de que los Estados adopten medidas adecuadas para cumplir con sus obligaciones de investigar y enjuiciar a las personas sospechosas de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio u otras graves violaciones de los derechos humanos;

b) Insistir en que los Estados miembros cooperen plenamente con la Corte Penal Internacional y mecanismos similares. Esto incluye, respecto de los Estados Partes en el Estatuto de Roma, la detención de las personas acusadas por la Corte Penal Internacional que se encuentren en su territorio;

c) Hacer cumplir esas medidas relativas a la cooperación, cuando sea necesario, a través de medidas específicas;

d) Solicitar en forma sistemática la presentación de informes sobre violaciones y considerar la posibilidad de encomendar a las comisiones de

investigación que examinen las situaciones en que se planteen inquietudes respecto de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos, en particular con el fin de identificar a los responsables para que rindan cuentas a nivel nacional, o se les apliquen medidas específicas y/o para que el caso sea remitido a la Corte Penal Internacional;

e) Exhorte a los Estados a que establezcan o dispongan el establecimiento de mecanismos de reparación para recibir las reclamaciones de personas que declaren ser víctimas de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos.

IV. Conclusiones y medidas

99. Este informe se inició con un mensaje claro y simple: que debemos centrar nuestros esfuerzos en mejorar la protección en los lugares y para quienes sea más importante: sobre el terreno, en situaciones de conflicto y para los cientos de miles de civiles que a diario corren el riesgo de ser víctimas, o en efecto son las víctimas, de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos.

100. En el presente informe y en mi informe anterior, he esbozado las recomendaciones pertinentes destinadas a afrontar los cinco retos principales y, sobre todo, facilitar la protección sobre el terreno. Desearía instar encarecidamente al Consejo de Seguridad y a los Estados Miembros a que consideren estas recomendaciones y las apliquen según corresponda.

101. Además, insto a los miembros del Consejo de Seguridad y a los demás Estados miembros a que consideren tres medidas que están implícitas en el presente informe y que sin embargo son absolutamente fundamentales para intensificar nuestros esfuerzos colectivos para reforzar la protección de los civiles. Las dos primeras se aplican específicamente al Consejo, mientras que la tercera se refiere al papel de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Primera medida

Asegurar un enfoque integral

102. Es indispensable que abandonemos el actual enfoque selectivo de la protección de los civiles en los conflictos armados. En la resolución 1894 (2009), el Consejo de Seguridad reiteró su voluntad de responder a las situaciones de conflicto armado, donde los civiles son objeto de ataques o se está obstaculizando deliberadamente la asistencia humanitaria, incluso mediante el examen de las medidas apropiadas que pueda adoptar. También sería importante que el Consejo considere extender esta voluntad a actuar a los conflictos de los que todavía no se ocupa, pues estos suelen plantear muchas de las mismas inquietudes respecto de la protección, e incluso algunas más apremiantes, que las que se plantean en las situaciones que ya están en la mira del Consejo. Tales conflictos también pueden justificar o, por su propio carácter, exigir la atención, la condena y la acción del Consejo, de conformidad con las resoluciones temáticas sobre la protección de los civiles y las acciones enumeradas en el aide-mémoire.

103. **Insto al Consejo de Seguridad a que determine maneras nuevas e innovadoras para hacer frente a los contextos que no figuran oficialmente en su orden del día, pero donde se plantean importantes preocupaciones en relación con la protección de los civiles, inclusive mediante la celebración de reuniones con arreglo a la fórmula Arria y reuniones a nivel de expertos de un carácter menos formal. La Secretaría está dispuesta a ayudar en este sentido.**

Segunda medida

Asegurar un enfoque coherente

104. El compromiso expresado por el Consejo de Seguridad respecto de la protección de los civiles como una cuestión temática es evidente, incluso a través de su labor en el Grupo oficioso de expertos sobre la protección de los civiles. Sin embargo, no obstante la necesidad de adoptar un enfoque más abarcador, debe haber mayor coherencia en la manera y medida en que el Consejo aborda la protección en los contextos de los que ya se está ocupando.

105. **Se alienta a los miembros del Consejo de Seguridad a que apliquen sistemáticamente el aide-mémoire y sigan recurriendo con asiduidad al Grupo oficioso de expertos sobre la protección de los civiles y a que consideren otras maneras en las que el Grupo podría realizar otros aportes a las deliberaciones del Consejo, incluso mediante reuniones informativas específicas sobre los problemas de protección y sobre los adelantos logrados en lo que respecta a la atención de las inquietudes particulares de los países en materia de protección en relación con los parámetros establecidos.**

Tercera medida

Garantizar un enfoque basado en la rendición de cuentas

106. Es indispensable que en forma sistemática se realice una supervisión y se presenten informes respecto de las repercusiones de nuestros esfuerzos para mejorar la protección de los civiles. Hacer un seguimiento de los adelantos, incluso en lo concerniente a la aplicación de las resoluciones del Consejo; identificar las esferas que suscitan preocupación y las medidas de respuesta apropiadas; y asegurar la aplicación de un enfoque por el cual quienes intervengan sean responsables de sus actos o de sus omisiones.

107. El Consejo de Seguridad ha reconocido la necesidad de parámetros sobre los cuales las misiones de mantenimiento de la paz habrán de informar respecto del cumplimiento de sus mandatos, incluso en relación con la protección de los civiles. Esto es fundamental, en particular para la reducción de las misiones, sobre todo las que han desempeñado un papel fundamental en la protección de los civiles.

108. Sin embargo, se necesita un enfoque más amplio. Tenemos que supervisar y examinar de manera sistemática las actividades de protección de los civiles en todas las situaciones pertinentes y presentar informes al respecto, y también la función de todos los agentes pertinentes en la respuesta, incluyendo, sin carácter limitativo, las misiones de mantenimiento de la paz que son solo uno de los agentes de protección y que solo están presentes en un número limitado de situaciones. Tenemos que evaluar e informar sistemáticamente sobre el grado en que nuestras medidas ofrecen protección a los civiles.

109. Tengo la intención de pedir al Coordinador del Socorro de Emergencia que prepare, en consulta con agentes de las Naciones Unidas y otros interesados, indicadores para la supervisión sistemática y la presentación de informes sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

110. Si bien nuestros esfuerzos para proteger a los civiles sobre el terreno no han mantenido el ritmo de evolución de las actividades normativas, no podemos permitirnos desestimar sus efectos. Como lo demuestra el trabajo diario de un sinnúmero de trabajadores humanitarios y defensores de los derechos humanos, efectivos de mantenimiento de la paz y negociadores políticos, es posible dar protección. No obstante, necesitamos darle una prioridad en nuestras medidas, tanto en lo operativo como en lo político para plasmar el espíritu mismo de las Naciones Unidas y su Carta. En este sentido, nuestro objetivo más de 10 años después de que el Consejo de Seguridad examinó por primera vez este problema, debe dejar de ser la descripción de las deficiencias y la promoción del cambio normativo, para ocuparnos del perfeccionamiento de nuestros instrumentos sobre el terreno y el seguimiento de los adelantos o los desaciertos. Esta es la tarea que ahora se plantea al Consejo y, de hecho, a todos nosotros.

Anexo

Restricciones al acceso humanitario

1. Las restricciones al acceso humanitario en situaciones de conflicto armado adoptan distintas formas, que inciden tanto en el acceso del personal humanitario a la población civil necesitada, como en el acceso de la población civil a la asistencia y los servicios. No todas las restricciones son deliberadas y no todas constituyen violaciones del derecho internacional.

2. Mi anterior informe incluyó un anexo en que se señalaban distintos tipos de restricciones al acceso. Destacaba tres en particular que presentaban el mayor desafío debido a su amplitud y frecuencia y a sus graves consecuencias para el personal y las operaciones de asistencia humanitaria, así como para las poblaciones necesitadas, a saber, las restricciones burocráticas impuestas por los gobiernos y otras autoridades, la intensidad de las hostilidades, y los ataques contra el personal humanitario y el robo de bienes. Dieciocho meses después, estas mismas restricciones siguen afectando gravemente las operaciones humanitarias y socavan el bienestar de las poblaciones civiles en los conflictos de todo el mundo.

I. Restricciones burocráticas

3. Las restricciones burocráticas a la entrada de personal, bienes y equipo en un Estado afectado, así como para su circulación en el país de las operaciones, pueden ser onerosas y exigir mucho tiempo para su cumplimiento, y con frecuencia causan importantes retrasos en la prestación de asistencia. Mientras que, en virtud del derecho internacional humanitario, las actividades humanitarias requieren el consentimiento, y están sujetas al control de las partes en conflicto, éstas están obligadas a dar su consentimiento a las operaciones de socorro imparciales y deben facilitar y permitir la realización de las actividades humanitarias, incluyendo el acceso pleno, seguro y sin trabas del personal humanitario a la población civil necesitada. Las restricciones no deben imponer una carga excesiva a las operaciones humanitarias a expensas del acceso oportuno a la población afectada y en detrimento de ésta.

4. En apoyo a la facilitación de la entrada oportuna de productos y equipo en los Estados afectados, en septiembre de 2010, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) firmaron un Memorando de Entendimiento en el que acordaron cooperar en el establecimiento y la promoción de medidas para acelerar la importación de artículos de socorro y equipo en situaciones de emergencia. Basándose en los componentes relacionados con las aduanas de los convenios vigentes, la OCAH y la OMA también han elaborado textos modelo referidos, por ejemplo, a los procedimientos aduaneros de inspección y despacho. El Consejo de Seguridad puede apoyar las soluciones a las actuales trabas burocráticas pidiendo a los Estados afectados que se remitan al texto modelo para la preparación de acuerdos bilaterales con los organismos humanitarios y para superar los obstáculos en los procedimientos aduaneros en el momento oportuno.

5. Mientras tanto, las restricciones burocráticas siguen obstaculizando el acceso y la prestación de asistencia a los necesitados. En los territorios palestinos ocupados,

por ejemplo, las restricciones a la entrada de productos humanitarios, impuestas como parte del bloqueo de Gaza por Israel desde junio de 2007, siguen entorpeciendo los esfuerzos de recuperación y socavan el bienestar de la población civil. Desde junio de 2010, Israel ha relajado gradualmente las restricciones sobre los artículos comerciales que llegan a Gaza y algunos proyectos de recuperación de las Naciones Unidas han sido aprobados por las autoridades israelíes. No obstante, las actividades de reconstrucción de viviendas, instalaciones médicas y sistemas de agua y alcantarillado dañados durante la Operación Plomo Fundido siguen viéndose obstaculizadas por las restricciones a la importación de materiales de construcción y piezas de repuesto destinados a proyectos humanitarios. Los lentos procedimientos de supervisión de la entrada de camiones de carga, así como las restricciones existentes al tipo y la cantidad de artículos que pueden ingresar, y a la circulación del personal humanitario, siguen impidiendo la aplicación de una respuesta humanitaria proporcional a las necesidades humanitarias actuales.

6. En Sri Lanka, las restricciones al acceso de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales a las poblaciones afectadas del norte fueron atenuadas en el primer semestre de 2010 en reconocimiento a su experiencia y capacidad para facilitar la recuperación y reconstrucción con posterioridad al conflicto. Sin embargo, la acumulación de procedimientos para obtener un permiso para que las organizaciones actúen y lleven a cabo determinadas actividades supone una gran molestia para los agentes humanitarios que ocasiona retrasos y una reducción importante de la eficiencia de las operaciones de asistencia. Debe obtenerse la autorización del Ministerio de Defensa para tener acceso y trabajar en los campamentos de desplazados, así como en los lugares de retorno. Además de los controles de vehículos, el personal de las organizaciones no gubernamentales puede tener que someterse a cacheos antes de ingresar en los campamentos para los desplazados. Los procedimientos y los trámites impuestos al personal, los vehículos y programas no solo resultan problemáticos por su cantidad, sino también porque no siempre son interpretados de manera coherente por las autoridades locales, regionales y centrales. Las nuevas exigencias o la denegación repentina y aparentemente arbitraria de visas o permisos para viajar o realizar actividades provocan importantes retrasos y un alto grado de imprevisibilidad en la programación y ejecución de las actividades humanitarias y de recuperación/reconstrucción. Además, las actividades específicas, aunque hayan sido aprobadas, se ven restringidas por plazos muy limitados para su ejecución y cobertura geográfica. Esto es tan así que la mayoría de los agentes humanitarios deben ocuparse de manera casi constante de trámites laboriosos para solicitar autorización a fin de llevar a cabo sus actividades.

7. En el Sudán, la suspensión de los trabajadores humanitarios sigue vigente, y ha afectado más recientemente al personal de la Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aunque la expulsión del personal del ACNUR fue dejada sin efecto con posterioridad. En respuesta a las quejas de las organizaciones humanitarias por las continuas amenazas de expulsión, en agosto de 2010 el Gobierno del Sudán convino en establecer un mecanismo tripartito formado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Asuntos Humanitarios y el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas para examinar las posibles expulsiones en forma pormenorizada con el fin de facilitar su anulación.

8. El comité de alto nivel, establecido tras la firma del comunicado conjunto de 2007 entre el Gobierno del Sudán y las Naciones Unidas, y destinado a simplificar los procedimientos burocráticos que afectan a las operaciones humanitarias, se ha ampliado y fortalecido con el apoyo del Ministro de Asuntos Humanitarios, a raíz de la suspensión, en marzo de 2009, de las actividades de 16 organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. Se han establecido comités mixtos y subcomités estatales encargados de los programas humanitarios y la seguridad y protección del personal de asistencia y las pertenencias. En términos generales, aunque se han celebrado algunas reuniones a nivel estatal, los Comités Mixtos establecidos en los tres estados de Darfur aún no están en funciones. Esta circunstancia reduce en gran medida las oportunidades para el diálogo entre las autoridades y los agentes humanitarios acerca de las necesidades humanitarias y las posibles respuestas a tal efecto.

9. En el Yemen, para obtener acceso a un lugar determinado en una fecha determinada es preciso realizar una negociación compleja con múltiples agentes y el viaje es a menudo impredecible. Es necesario celebrar consultas previas con numerosos agentes: las autoridades centrales, el gobernador local, los insurgentes de al-Houthi, los líderes locales que pueden ejercer el control de facto sobre una zona y los contactos locales que pueden advertir de la presencia de grupos delictivos u hostiles. Estas condiciones ponen de relieve la importancia de fomentar la confianza a nivel local en todos los estamentos de las estructuras gubernamentales y no gubernamentales, lo cual a su vez exige una inversión considerable en una presencia a largo plazo en situaciones de conflicto prolongado.

10. Además de obstaculizar el acceso de los agentes humanitarios a los necesitados, las políticas implantadas por las autoridades nacionales pueden dar lugar a que algunos sectores de la población civil no puedan recibir asistencia. En el Pakistán, los criterios de inscripción a veces han excluido a los civiles que huyeron de sus hogares por temor a un ataque inminente y no porque fueron advertidos por el ejército de que evacuaran sus viviendas o porque su zona fue designada como “afectada por el conflicto”. De este modo se impide que muchos miles de personas necesitadas reciban alimentos, tiendas de campaña y artículos no alimentarios. En el Yemen, el Gobierno dejó de inscribir a los desplazados internos en julio de 2010 por la sospecha de que no todas las personas que solicitaban ser inscritas eran en verdad desplazados. Aunque tal sospecha puede ser legítima, se debe proceder de tal manera de garantizar que quienes verdaderamente precisan asistencia y servicios sean inscritos y no se los prive de ellos.

11. Los agentes humanitarios que trabajan en Somalia meridional y central se enfrentan de continuo a las demandas contrapuestas de Al-Shabaab y las autoridades locales para que paguen impuestos o realicen sus actividades de determinada manera. En enero de este año, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) suspendió temporalmente las operaciones en el sur de Somalia como consecuencia de exigencias inaceptables por parte de agentes locales no estatales con respecto a la prestación de asistencia. En un comunicado de prensa emitido posteriormente por Al-Shabaab se prohibían todas las operaciones del PMA en Somalia. Como consecuencia de la suspensión de las operaciones, aproximadamente 750.000 beneficiarios previstos quedaron excluidos de la distribución de alimentos en un país donde uno de cada cinco niños de las regiones del sur y el centro está desnutrido.

12. Normalmente, cuando se enfrentan a tales demandas, los agentes humanitarios tratan de mantener el diálogo, para explicar y conseguir la aceptación de sus fines humanitarios y negociar condiciones aceptables para continuar sus actividades. El diálogo con todos los agentes estatales y no estatales con fines humanitarios no es una opción sino más bien una necesidad inevitable para llegar a todos los civiles necesitados y garantizar la prestación imparcial de la ayuda. Esto ocurre en todos los conflictos, incluidos el Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, los territorios palestinos ocupados, el Pakistán, Somalia, el Sudán y el Yemen. Como se indicó anteriormente, sin embargo, algunos Estados donantes, han introducido condiciones en sus acuerdos de financiación o han adoptado políticas de financiación o leyes nacionales, que tienen el efecto de imponer límites, o incluso de tipificar como delito, el contacto de las organizaciones humanitarias con grupos no estatales armados.

13. Mientras que las estrategias políticas de algunos Estados miembros pueden exigir políticas o leyes encaminadas al aislamiento político o económico de ciertos grupos, tales medidas no deberían perjudicar a la población civil a través de la imposición efectiva de restricciones a los esfuerzos por atenderla y asegurar su supervivencia.

II. Hostilidades en curso

14. Las hostilidades en curso por lo general coartan la capacidad de las organizaciones humanitarias para llegar y ayudar a las poblaciones afectadas por un conflicto de manera oportuna en situaciones como las del Afganistán, la República Centroafricana, Darfur, la República Democrática del Congo, el Pakistán, Somalia y el Yemen.

15. En la región oriental de la República Democrática del Congo, por ejemplo, el acceso está seriamente restringido debido a las operaciones en curso de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) y de grupos armados no estatales, incluida la intensificación de los ataques del Ejército de Resistencia del Señor en los distritos de Haut Uélé y Bas Uélé. Esto tiene enormes repercusiones en la distribución de asistencia y suministros, incluido, por ejemplo, el suministro oportuno de botiquines de profilaxis posterior a la exposición a las sobrevivientes de violaciones, a fin de evitar la infección por el VIH.

16. En Somalia, las hostilidades que tuvieron lugar durante buena parte de 2010 han limitado seriamente el acceso de los agentes humanitarios internacionales y tuvieron consecuencias profundamente negativas para las operaciones de las organizaciones humanitarias locales. La situación es especialmente grave en Mogadiscio, donde los combates han impedido la realización de gran parte de las actividades de asistencia, interfirieron con el acceso a los servicios de salud y dieron lugar a la suspensión periódica localizada del suministro de alimentos húmedos y de los programas de alimentación complementaria para 266.000 beneficiarios.

17. En el Pakistán, los agentes humanitarios dicen que las hostilidades en curso son el obstáculo más importante para el acceso. Por ejemplo, de resultas de las hostilidades constantes, las poblaciones desplazadas o afectadas por el conflicto de algunas partes de las Zonas Tribales de Administración Federal, como en Waziristán septentrional o el distrito de Kurram.

18. La capacidad de la población civil para acceder a la asistencia y los servicios es tan importante como el acceso de los agentes humanitarios a los necesitados. Por ejemplo, el personal sanitario señaló un incremento en las muertes que pudieron ser evitadas cuando la gente no logra llegar a los servicios médicos de una manera segura y oportuna a causa de las hostilidades. Los recientes combates entre elementos opuestos al Gobierno y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y las fuerzas afganas en Kandahar han impedido el acceso de la población civil a los centros de atención médica, inclusive para el tratamiento de lesiones derivadas del conflicto.

19. En la parte oriental de Jebel Marra, en Darfur, las hostilidades ocurridas a comienzos de 2010 entre las facciones rebeldes rivales y entre las fuerzas rebeldes y las del Gobierno desplazaron alrededor de 100.000 civiles y precipitaron la suspensión de las actividades humanitarias en febrero de 2010. La población de Jebel Marra ya era vulnerable a la inseguridad alimentaria y las enfermedades antes de la suspensión de la ayuda. La falta de asistencia oportuna y necesaria ha dado lugar a temores de posibles brotes de enfermedades, con presuntos casos de sarampión, así como informes sobre malnutrición y diarrea con sangre. Aunque la intensidad de las hostilidades se ha reducido, el Gobierno ha denegado reiteradamente el permiso a las organizaciones humanitarias para que lleguen a las zonas bajo el control de la facción Abdul Wahid del Ejército de Liberación del Sudán, a fin de evaluar la situación y reanudar las operaciones humanitarias.

20. Estos ejemplos subrayan la importancia de la aplicación de medidas destinadas a facilitar el acceso durante las hostilidades activas, incluida la creación de corredores humanitarios o la suspensión temporal de las hostilidades para permitir la evacuación de civiles y el paso del personal y los suministros de socorro. Se deberían seguir promoviendo los días de tranquilidad para garantizar que los programas de vacunación continúen durante el conflicto. Pueden servir de modelo para facilitar otras actividades humanitarias durante las hostilidades. Estas medidas requieren la cooperación de los agentes humanitarios con todas las partes en conflicto. El Consejo de Seguridad puede apoyar estas medidas exhortando a las partes en conflicto a que convengan en ellas y faciliten su aplicación. La OCHA está realizando un estudio sobre las operaciones en entornos de seguridad complejos, que determinará, en parte, las buenas prácticas en relación con tales arreglos. Los resultados del estudio tal vez sirvan para orientar aún más las medidas que adopte el Consejo.

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

21. El aumento de la violencia contra el personal humanitario en la última década es la tendencia más grave que se observa en las restricciones que afectan el acceso. Más de 100 trabajadores humanitarios fueron asesinados cada año en 2008 y 2009, más de tres veces el número de muertos de hace una década y el doble del número de muertos de 2005. Los secuestrados y heridos en ataques han sido más de 200 cada año durante los últimos cuatro años. El personal humanitario nacional afronta la peor parte de ese riesgo. El año pasado, el personal de las Naciones Unidas ha sido el más afectado por la inseguridad en el Afganistán, el Pakistán y Somalia, y sigue haciendo frente a graves desafíos para la realización de operaciones humanitarias en esos contextos.

22. En lo que va de 2010, al menos 51 trabajadores humanitarios fueron asesinados y 82 secuestrados³. Si bien estas cifras indican una tendencia a la baja en la tasa general de víctimas para los trabajadores humanitarios en conflictos armados, el riesgo real para el personal de asistencia humanitaria no ha disminuido. Por el contrario, la reducción de los niveles de violencia contra el personal humanitario obedece en gran parte a la reducción de la presencia humanitaria y los desplazamientos sobre el terreno en respuesta a una mayor violencia, en particular en Darfur y Somalia. En consecuencia, los organismos humanitarios no sólo sufren de continuo niveles elevados e inaceptables de amenazas a su personal sino que también han visto una enorme reducción en los niveles de acceso a las poblaciones afectadas.

23. La violencia por motivos políticos contra el personal humanitario y la delincuencia por motivos económicos plantean problemas particulares en el Afganistán, la República Centroafricana, el Chad, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y el Yemen. En el sur del Sudán, por ejemplo, la violencia y las intimidaciones contra el personal de asistencia humanitaria se han incrementado durante el año último. Desde febrero de 2010, ha habido 99 denuncias de actos de violencia contra los trabajadores humanitarios por parte de las fuerzas de seguridad, o de acoso por parte de las autoridades del Sudán meridional. Treinta y cinco de esos incidentes fueron particularmente graves, pues entrañaron abusos físicos, detención sin cargos o ataques contra instalaciones humanitarias. Los ataques estuvieron dirigidos tanto al personal nacional como internacional y varios trabajadores humanitarios fueron hospitalizados a causa de las lesiones sufridas durante los ataques de las fuerzas de seguridad. En algunos casos se trató de la ocupación de escuelas y clínicas o del saqueo de suministros de uso médico y alimentos, con lo cual se redujeron los servicios humanitarios en algunos sectores a niveles alarmantemente bajos. En algunas oportunidades, los vehículos de las organizaciones humanitarias fueron tomados por las fuerzas de seguridad para facilitar los movimientos de tropas.

24. En Darfur, el secuestro sigue siendo una grave preocupación para la comunidad humanitaria. La incidencia de los secuestros de vehículos ha disminuido significativamente en comparación con 2009. Quince vehículos han sido secuestrados en lo que va de 2010 (9 en agosto), en comparación con 73 en 2009. En Somalia, aunque ha habido numerosos ataques graves y mortales contra trabajadores humanitarios en 2009 y 2010, el número total de ataques ha disminuido considerablemente en el año en curso. Sin embargo, en ambos contextos estas tendencias a la baja obedecen a una reducción considerable de la presencia humanitaria y los desplazamientos sobre el terreno con lo cual se ha restringido en gran medida el acceso.

25. Un cambio más importante se ha producido en el Afganistán. Si bien las medidas de seguridad de las Naciones Unidas siguen limitando el movimiento de los agentes humanitarios de las Naciones Unidas en las zonas controladas por grupos armados no estatales, algunas organizaciones no gubernamentales han tratado de adaptar sus medidas de gestión de la seguridad, establecer y mantener un diálogo con los elementos opuestos al Gobierno y ajustar su posición y relaciones con otros agentes con el fin de demostrar su neutralidad, imparcialidad e independencia. En

³ Véase *Aid Worker Security Database*, en www.humanitarianoutcomes.org. Las cifras de 2010 son provisionales.

consecuencia, de acuerdo con la Oficina para la Seguridad de las ONG en el Afganistán, los ataques contra organizaciones no gubernamentales con artefactos explosivos improvisados y con armas pequeñas han disminuido en más del 35% con respecto al año pasado. Por el contrario, la Oficina informa de que ha habido un aumento significativo de los ataques a contratistas privados dedicados a tareas de desarrollo que están estrechamente vinculados con las actividades de lucha contra la insurrección llevadas a cabo por la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y el Gobierno. Mientras que los ajustes realizados por las organizaciones no gubernamentales en su gestión de la seguridad, como se indica más arriba, les han permitido mantener la programación sobre el terreno, esa gestión está localizada y depende del contacto con los grupos armados y los dirigentes comunitarios de la zona inmediata y de la aceptación por parte de ellos. En el ínterin, la continuación de las amenazas durante los desplazamientos terrestres en zonas donde no existe una cadena de mando establecida entre los grupos armados significa depender en gran medida de viajes aéreos costosos. Esto incide en la capacidad de los agentes humanitarios para evaluar y atender las necesidades en nuevos lugares y subraya la importancia de negociar el acceso de una manera más proactiva e integral con todas las partes pertinentes.

26. Habida cuenta de su responsabilidad primordial de garantizar un entorno seguro para las operaciones humanitarias, los Estados suelen insistir en proporcionar escoltas armadas para las organizaciones humanitarias en respuesta a las amenazas constantes. En el Pakistán, el personal nacional de las organizaciones no gubernamentales sigue siendo tan vulnerable a la violencia en 2010 como lo fue en 2009. Veintidós empleados fueron asesinados, heridos o secuestrados en lo que va de 2010, mientras que en 2009 las víctimas fueron 28. Las autoridades paquistaníes han tratado de afrontar las amenazas a las operaciones humanitarias, en particular mediante escoltas armadas, por ejemplo, en las provincias de Khyber Pakhtunkhwa y el Punjab.

27. Sin embargo, en situaciones de conflicto armado y donde los ataques contra los trabajadores humanitarios son principalmente de naturaleza política, la utilización de escoltas armadas proporcionadas por las fuerzas de seguridad nacionales puede socavar la neutralidad y la independencia de los agentes humanitarios, y la percepción de los mismos, algo esencial para asegurar su aceptación por todas las partes en conflicto y minimizar las amenazas contra ellos y las personas que están tratando de ayudar. La presencia de agentes de seguridad o de las fuerzas armadas del Estado también inhibe la capacidad de los agentes humanitarios para comunicarse con los grupos armados no estatales a fin de obtener un acceso seguro a las poblaciones necesitadas, sobre todo cuando esas fuerzas son también partes en el conflicto.

28. En tales situaciones, las escoltas armadas deben ser utilizadas sólo como último recurso. El principio de último recurso, en lo que respecta a la utilización de recursos militares en operaciones humanitarias, incluidas las escoltas armadas, es ampliamente reconocido por los Estados⁴. Sin embargo, si se comprendieran mejor las razones que fundamentan los criterios y condiciones para la utilización del último recurso por todas las partes que tratan de facilitar el acceso humanitario, se podrían considerar medios alternativos para garantizar el acceso seguro y oportuno.

⁴ Véase Comité Permanente entre Organismos, Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies (marzo de 2003).

29. En las situaciones en las que la violencia contra el personal humanitario y el robo de bienes están motivados principalmente por intereses económicos y son perpetrados por grupos delictivos, las escoltas armadas puede tener un efecto disuasorio positivo. En la República Democrática del Congo, en lo que va del corriente año 152 incidentes de ese tipo han perturbado las operaciones humanitarias, incluidas 33 incursiones armadas en locales y 43 incidentes de violencia durante el robo de bienes, las dos terceras partes de esos incidentes ocurrieron en Kivu del Norte. Los grupos armados no estatales fueron responsables de 35 de esos incidentes, 89 fueron perpetrados por grupos delictivos desconocidos y los 28 restantes por las FARDC. En el Chad, la violencia contra las organizaciones humanitarias y los robos son cometidos principalmente por delincuentes para obtener beneficios económicos y recientemente esos hechos se han extendido a otras zonas y han adoptado nuevas formas, incluido el secuestro y el allanamiento de locales. Los secuestros han obligado a algunas organizaciones no gubernamentales a reducir o suspender las actividades en las zonas fronterizas con el Sudán.

30. De conformidad con las medidas de seguridad de las Naciones Unidas, en el Chad oriental los organismos de las Naciones Unidas tienen la obligación de contar con escoltas armadas proporcionadas por la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) y en gran parte de la República Democrática del Congo los organismos tienen la obligación de contar con escoltas armadas proporcionadas por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Esto ha ayudado a evitar los actos de violencia por motivos económicos, incluidos los secuestros de vehículos y el robo de suministros y en general ha contribuido a la seguridad de la zona. En el Chad, sin embargo, los organismos humanitarios prevén que en los próximos meses habrá contratiempos operacionales de resultados de la retirada de las fuerzas de la MINURCAT para fines de 2010, en un contexto caracterizado por la limitada capacidad de las fuerzas de seguridad nacionales y un aumento previsto en la delincuencia durante la próxima estación seca. Preocupaciones similares existen en relación con la República Democrática del Congo y la reducción de la MONUSCO, que ha adoptado medidas de seguridad en las zonas en que podrían llevarse a cabo actividades humanitarias.

31. El Gobierno del Chad ha manifestado su intención de proporcionar escoltas armadas a las organizaciones humanitarias, pero no se sabe si se dispone de capacidad suficiente para permitir la realización de actividades humanitarias en forma oportuna. Además, cada vez que se trata de intervenir en una situación de conflicto armado siguen existiendo, como se señaló anteriormente, inquietudes acerca de los riesgos para la percepción y, por lo tanto, acerca de la seguridad de las organizaciones humanitarias cuando son las fuerzas de seguridad nacionales las que proporcionan escoltas armadas, en lugar de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en este caso, la MINURCAT. Tanto en el Chad como en la República Democrática del Congo, las fuerzas de seguridad nacionales, en particular gracias al aumento de la capacidad de vigilancia, deberían adoptar enfoques alternativos para reducir al mínimo esos riesgos, a la vez que ayudan a crear un entorno propicio para la acción humanitaria, mediante la realización de patrullas a lo largo de las principales rutas de suministro y en las zonas donde se efectúan actividades humanitarias, en lugar de proporcionar acompañamiento directo.

32. Por último, cabe mencionar la amenaza constante que supone la piratería para los cargamentos humanitarios frente a la costa oriental de África, aun cuando la prestación de escoltas navales ha logrado facilitar el paso seguro y los cargamentos no se han visto perjudicados en 2010. No obstante, la capacidad de los piratas somalíes para atacar embarcaciones comerciales a una distancia de hasta 897 millas náuticas (1.661 kilómetros) de las costas de Somalia es un hecho preocupante y pone de relieve la importancia de que continúen las escoltas navales.
