



Consejo de Seguridad

Distr. general
6 de mayo de 2020
Español
Original: inglés

La protección de los civiles en los conflictos armados

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Este informe se presenta atendiendo a la solicitud que figura en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de septiembre de 2018 (S/PRST/2018/18). También atiende a las solicitudes de información sobre temas específicos que realizó el Consejo en sus resoluciones [2286 \(2016\)](#), [2417 \(2018\)](#), [2474 \(2019\)](#) y [2475 \(2019\)](#). El informe se presenta en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que es la mayor prueba a la que se ha enfrentado el mundo desde la creación de las Naciones Unidas y que ha afectado gravemente a la protección de los civiles, en particular en situaciones de conflicto. La pandemia es una crisis de salud mundial que podría devastar los Estados afectados por conflictos y abrumar sus ya débiles sistemas de salud. La capacidad de los Estados para prevenir la propagación del virus, atender a las personas infectadas y mantener los servicios de salud esenciales para la población en general se ha visto gravemente limitada y varía de un contexto a otro. La crisis de la COVID-19 ha exacerbado aún más la vulnerabilidad de los menos protegidos de la sociedad. Las personas de edad, las que no tienen acceso al agua y a los servicios sanitarios y las que sufren enfermedades preexistentes parecen ser particularmente vulnerables al virus. Las mujeres y los niños se enfrentan a obstáculos para acceder a la atención sanitaria y a los medios de subsistencia, la educación y otros apoyos fundamentales. Además, se han incrementado sus necesidades de protección, incluida la protección frente a la violencia doméstica y de género. El acceso a los servicios de salud materna y reproductiva ha empeorado. Las personas con discapacidades se enfrentan a nuevos obstáculos para recibir los servicios y apoyos a los que tienen derecho. La COVID-19 también representa un considerable peligro para los refugiados y los desplazados internos en los campamentos y asentamientos, que a menudo están superpoblados y carecen de servicios sanitarios y de saneamiento adecuados. Las restricciones de acceso, nuevas o anteriormente existentes, que se imponen a los agentes humanitarios podrían socavar aún más los esfuerzos de respuesta.

2. Consciente del desafío sin precedentes al que se enfrenta la comunidad internacional, el 23 de marzo de 2020 realicé un llamamiento a que se pusiera en práctica un alto el fuego inmediato a nivel mundial con el fin de ayudar a crear las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria, abrir un espacio para la diplomacia y llevar la esperanza a las personas más vulnerables ante la COVID-19. Las numerosas expresiones de apoyo han sido alentadoras, entre ellas el



respaldo de Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales, grupos armados, la sociedad civil y personas de todo el mundo. En muchos contextos, todavía es necesario superar los retos que plantea la aplicación del alto el fuego, en particular en zonas donde hay conflictos prolongados, en los que a menudo intervienen múltiples agentes armados e intereses complejos en los planos local, nacional e internacional. La pandemia puede incentivar que algunas partes en conflicto presionen para conseguir ventaja, lo que daría lugar a un aumento de la violencia, mientras que otras pueden encontrar oportunidades en ella, porque la atención de los Gobiernos y la comunidad internacional se ve absorbida por la crisis sanitaria.

3. En estas y otras situaciones de conflicto, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados siguen siendo aplicables y todas las partes y todos los agentes deben respetarlos a fin de garantizar la protección efectiva de las poblaciones afectadas por el conflicto y una respuesta eficaz a la pandemia. Esto podría lograrse, por ejemplo, protegiendo a los trabajadores de la salud, las infraestructuras esenciales y el transporte; reduciendo las lesiones relacionadas con los conflictos entre la población civil y aliviando así la presión sufrida por los sobrecargados sistemas de salud; facilitando el acceso rápido, sin obstáculos y seguro de la asistencia humanitaria; y asegurando que los que huyen de la violencia y la persecución puedan recibir protección.

4. En 2019 se registraron contrastes sorprendentes en la esfera de la protección de los civiles. Se conmemoró el 20º aniversario del examen por el Consejo de Seguridad de la protección de los civiles como tema del orden del día y el 70º aniversario de los cuatro Convenios de Ginebra, que son una piedra angular del derecho internacional humanitario. A lo largo de 2019, diversos Estados Miembros, representantes de las Naciones Unidas y otros destacaron la importancia de proteger a los civiles y su compromiso con el derecho internacional humanitario. En septiembre de 2019, Francia y Alemania presentaron un llamamiento a la acción para fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario y la acción humanitaria basada en principios, que hasta la fecha ha sido respaldado por 43 Estados Miembros¹. El año terminó con la celebración de la 33ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la que los Estados adoptaron una hoja de ruta para una mejor aplicación nacional del derecho internacional humanitario².

5. A pesar de esos pasos positivos, la realidad sobre el terreno era muy diferente. Hubo casos en que las partes en conflicto trataron de respetar el derecho internacional humanitario en sus operaciones, pero también hubo innumerables situaciones en las que se incumplieron habitualmente las normas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, como se expone en la sección II. La nueva década presenta tanto desafíos como oportunidades en el ámbito de la protección de los civiles, algunos de los cuales se examinan en la sección III. Como se indica en la sección IV, un esfuerzo genuino y concertado para aplicar las tres medidas presentadas en los dos informes anteriores (S/2018/462 y S/2019/373) y, en particular, para reforzar la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho, significaría un progreso real hacia el logro de las tres medidas. Eso requeriría, ante todo, la voluntad política necesaria.

¹ Véase onu.delegfrance.org/IMG/pdf/humanitarian_call_for_action.pdf.

² Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “Bringing international humanitarian law home: a roadmap for better national implementation of international humanitarian law”, resolución aprobada en la 33ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 9 a 12 de diciembre de 2019 (33IC/19/R1).

II. Estado de la protección de los civiles en 2019: un año de sufrimiento

6. Decenas de miles de civiles fueron asesinados, heridos físicamente o traumatizados en 2019. Millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares o a desplazarse por segunda, tercera o cuarta vez, lo que aumentó su vulnerabilidad. Al igual que se encontró en años anteriores, las mujeres y las niñas, en particular, fueron objeto de terribles actos de violencia sexual y de género. Además, los ataques directos o indiscriminados de las partes en conflicto dañaron y destruyeron viviendas, escuelas, hospitales, mercados, lugares de culto e infraestructuras civiles esenciales, como los sistemas de abastecimiento de electricidad y agua.

Numerosas muertes y lesiones de civiles

7. En 2019, las Naciones Unidas informaron de que más de 20.000 civiles habían resultado muertos o heridos como consecuencia de ataques realizados en conflictos de diez países: Afganistán, Iraq, Libia, Nigeria, República Árabe Siria, República Centroafricana, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania y Yemen. Esa cifra casi con seguridad se queda corta. Además, no incluye la información sobre bajas civiles en el Camerún, el Chad, Malí, Myanmar, el Níger, la República Democrática del Congo, el Sudán (Darfur) y el territorio palestino ocupado.

8. El Afganistán fue el país con el mayor número de bajas civiles registradas, ya que 10.392 civiles murieron o fueron heridos como consecuencia de artefactos explosivos improvisados, enfrentamientos en tierra, ataques aéreos y otras tácticas. Las mujeres y los niños representaron el 42 % de los civiles muertos y heridos. En la República Árabe Siria, las hostilidades provocaron la muerte de al menos 2.404 civiles, entre ellos 466 mujeres y 688 niños. Se informó de que 3.217 civiles habían muerto o resultado heridos en el Yemen y de que el 25 % de ellos eran niños. En Sudán del Sur, los combates que se produjeron entre marzo y diciembre de 2019 provocaron 1.405 muertos y heridos entre la población civil. En Somalia, se registraron 1.459 bajas civiles en 2019.

9. Diversos bienes de carácter civil también fueron dañados o destruidos en 2019. En Myanmar, por ejemplo, se informó de que monasterios, escuelas y campamentos de desplazados internos, así como zonas agrícolas, habían sufrido ataques. En Libia, un ataque aéreo contra un centro de detención de inmigrantes en julio de 2019 mató al menos a 53 migrantes y refugiados e hirió a otros 87. Los ataques de grupos armados a mercados, pueblos y camiones comerciales en Nigeria también ocasionaron la muerte de más de 100 civiles. En la zona más septentrional del Camerún, los ataques de grupos armados provocaron la destrucción de 700 casas y 7 iglesias y la muerte de más de 200 civiles. En la República Árabe Siria, 29 estaciones de bombeo sufrieron ataques, lo que afectó a la disponibilidad del agua para decenas de miles de civiles en todo el país.

10. El uso de armas explosivas en zonas pobladas causó al menos 17.904 bajas civiles en 2019³. Por noveno año consecutivo, más del 90 % de los muertos y heridos por el uso de armas explosivas en zonas pobladas fueron civiles⁴. Esta estadística subraya nuevamente la necesidad de que las partes en los conflictos eviten utilizar armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas pobladas. En Libia, por ejemplo, se produjo un aumento considerable de las bajas civiles como consecuencia de los ataques aéreos y 409 civiles murieron o sufrieron heridas en 2019, frente a 17

³ Action on Armed Violence, *Explosive Violence in 2019* (7 de enero de 2020).

⁴ *Ibid.*

civiles el año anterior. En el Afganistán, los artefactos explosivos improvisados siguieron siendo la causa principal de muerte y lesiones, al provocar un 42 % de las bajas civiles. La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria informa de que las municiones en racimo, bombas termobáricas, bombas de barril, municiones asistidas por cohete improvisado y armas químicas, a menudo utilizadas contra civiles y bienes de carácter civil, han causado la muerte de innumerables niños. En esos y otros contextos, los restos explosivos de guerra siguieron siendo una amenaza letal. En Nigeria, según las estimaciones, la contaminación por restos explosivos de guerra representó una amenaza para 1,5 millones de personas en el nordeste del país.

11. Los años de conflicto en el Sudán han hecho que ocho de los estados del país se enfrenten a la amenaza de las minas antipersonal y los restos explosivos de guerra. A finales de 2019 se habían registrado 3.900 emplazamientos peligrosos en el Iraq, contaminados con minas antipersonal y restos explosivos de guerra como consecuencia de múltiples conflictos que siguen afectando a la infraestructura, los hogares y los medios de subsistencia. Esos y otros ejemplos son un claro recordatorio del legado mortal de las minas antipersonal y de la importancia fundamental de su prohibición de conformidad con la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción. Se insta a todos los Estados que aún no son parte en la Convención a que se adhieran a ella sin demora y se aseguren de que esas armas no se utilicen nunca.

12. Como se señala en el informe presentado al Consejo de Seguridad por el Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, en muchos conflictos armados sigue habiendo casos de violencia sexual relacionada con los conflictos. En 2019, aunque algunos hombres y los niños también fueron víctimas de violencia sexual relacionada con los conflictos, las mujeres y las niñas siguieron representando la gran mayoría de las víctimas registradas. Se encontraron patrones de violencia sexual relacionada con los conflictos en el contexto de detenciones, desplazamientos y migraciones, durante operaciones militares, como represalia de los grupos armados por el supuesto apoyo a sus adversarios o para controlar la tierra, los recursos minerales o las industrias ilícitas. Se informó de que algunos hogares utilizaban mecanismos de adaptación perjudiciales, como el matrimonio precoz y forzoso, principalmente en los entornos de refugiados y desplazados.

13. Como se señaló en el informe del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales ([A/74/705](#)), las Naciones Unidas han estado reforzando las medidas de rendición de cuentas y centrandose en las víctimas los esfuerzos para atender a las denuncias de explotación y abusos sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas y los asociados en la ejecución. Sin embargo, sigue habiendo desafíos importantes, como la elevada tasa de rotación del personal, combinada con los entornos vulnerables en los que operan las Naciones Unidas, que requieren una vigilancia constante para velar por que se establezcan sistemas para determinar y mitigar los riesgos, seleccionar y capacitar al personal y responder de manera centrada en las víctimas, oportuna y enérgica a las denuncias cuando se reciban.

14. Los conflictos siguieron teniendo efectos devastadores en los niños y las niñas durante todo 2019. En el Afganistán, Malí, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, el Yemen y el territorio palestino ocupado se produjeron importantes violaciones graves contra los niños y las niñas. Decenas de miles de niños y niñas se vieron obligados a participar en las hostilidades, incluso en el frente de batalla, y estuvieron expuestos a multitud de otras violaciones, como asesinatos, mutilaciones y violencia sexual. Un número desproporcionado de niños y niñas fueron desplazados y muchos de ellos se separaron de sus familias y no tuvieron

acceso a alojamiento, alimentos ni atención médica. A lo largo del año, diversas escuelas siguieron utilizándose con fines militares, lo que expuso a maestros y estudiantes a posibles ataques. En muchas situaciones de conflicto, los ataques contra las escuelas conllevaron la quema de instalaciones, la destrucción del equipo escolar y las amenazas contra el personal educativo. Esos incidentes ponen de relieve la necesidad de que las partes en conflicto respeten estrictamente el derecho internacional humanitario y de que los Estados aprueben y apliquen la Declaración sobre Escuelas Seguras.

15. Miles de niños real o supuestamente vinculados al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL) y sus grupos afiliados viven en condiciones precarias. Esos niños son muy vulnerables, deben ser tratados ante todo como víctimas y el interés superior del niño debe ser una consideración primordial a la hora de decidir su tratamiento. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes debe ser tratado de una manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y que tenga en cuenta la edad del niño y la importancia de promover su reintegración y aumentar su capacidad de asumir una función constructiva en la sociedad.

16. Según la información disponible, en 2019 murieron al menos 16 periodistas en conflictos armados⁵, en el Chad, Libia, la República Árabe Siria y Somalia, entre otros lugares. Esta cifra constituye una disminución con respecto al año anterior, cuando 35 periodistas murieron en conflictos armados, pero la disminución se debe a que menos periodistas informaron desde las zonas de conflicto por razón del alto grado de inseguridad. Estas dificultades de acceso que experimentan los medios de comunicación es motivo de grave preocupación, dada la importancia del periodismo independiente para dar a conocer el sufrimiento humano, moderar a las partes beligerantes y abogar por soluciones políticas y la rendición de cuentas.

Millones de personas desplazadas a causa de la horrenda violencia y las terribles condiciones

17. El conflicto obligó a millones de civiles a abandonar sus hogares en 2019 y sumarse a los 70,8 millones de personas que ya estaban desplazadas como resultado de los conflictos y la violencia a principios de 2019. La mayoría de estas personas, más de 41 millones, se vieron desplazadas dentro de sus propios países. Por ejemplo, casi 1 millón más de personas quedaron desplazadas en la República Democrática del Congo, 455.553 en el Afganistán y 200.000 en Nigeria. En Libia, el número de desplazados internos casi se duplicó en 2019 hasta alcanzar los 343.000, debido a los combates en Trípoli. En la República Árabe Siria, 1,8 millones de personas se vieron desplazadas en 2019. Muchas familias sirias han sufrido múltiples desplazamientos. En Myanmar, los combates desplazaron a 48.000 personas en el estado de Rakáin y a 26.000 en el estado de Shan.

18. Los desplazados se enfrentaron a graves problemas en 2019, entre ellos la amenaza de nuevos actos de violencia, el acceso insuficiente a la asistencia humanitaria y las limitadas perspectivas de soluciones duraderas. Además, las familias y comunidades que acogieron a las personas desplazadas, tanto en zonas urbanas como en otras zonas, estuvieron sometidas a una tensión cada vez mayor.

⁵ Instituto Internacional para la Seguridad de la Prensa, "Killing the messenger 2019: an analysis of news media casualties carried out for the International News Safety Institute by Cardiff School of Journalism" (2020).

19. El Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos, establecido en octubre de 2019, tiene el cometido de proponer soluciones concretas a largo plazo para los desplazamientos internos, a fin de que los Estados Miembros y las Naciones Unidas puedan mejorar sus esfuerzos para ayudar a todos los afectados, incluidos los desplazados y las comunidades de acogida.

Acceso humanitario obstaculizado por la violencia, la inseguridad y la burocracia

20. En 2019 se informó de numerosos casos de violencia contra los trabajadores y activos humanitarios, incluidos los asesinatos y las agresiones, las detenciones arbitrarias, el acoso, el robo y el uso militar de las instalaciones humanitarias. El Afganistán, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur fueron los países que registraron el mayor número de incidentes relacionados con la seguridad en 2019⁶. El personal nacional representó más del 90 % de los muertos y heridos. En el Yemen, por ejemplo, se notificaron 392 incidentes de violencia contra el personal y los activos humanitarios. En el Afganistán perdieron la vida 32 trabajadores humanitarios, 52 resultaron heridos y 532 fueron secuestrados. En la República Democrática del Congo se registraron 357 incidentes relacionados con la seguridad, en los que murieron cuatro trabajadores humanitarios, 22 resultaron heridos y 36 fueron secuestrados. En Sudán del Sur se notificaron 535 incidentes en 2019, frente a 760 en 2018, y al menos 129 trabajadores humanitarios fueron reubicados debido a la inseguridad, lo que obstaculizó las operaciones.

21. Las operaciones humanitarias también se vieron restringidas por diversos impedimentos burocráticos y de otros tipos en el Iraq, Libia, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen, entre otros países. En el Yemen, en 2019 se notificaron 2.570 incidentes relacionados con el acceso, que impidieron o retrasaron la prestación de servicios humanitarios a 8,3 millones de personas, incluidos más de 2,1 millones de niños. En el Iraq, aunque las restricciones de acceso relacionadas con el conflicto se redujeron en 2019, se produjeron más de 320 incidentes de denegación u obstaculización del acceso a personas necesitadas, que afectaron a 1,4 millones de personas.

22. En Somalia, las organizaciones humanitarias se enfrentaron a impuestos arbitrarios y a la interferencia de las autoridades en la contratación de proveedores y prestadores de servicios, así como en la contratación de personal. Estos y otros incidentes provocaron perturbaciones, retrasos y, en algunos casos, la suspensión de las operaciones humanitarias. En la República Democrática del Congo, la complicación y los retrasos de los procesos de registro y obtención de visados de las organizaciones no gubernamentales y los impuestos *ad hoc* repercutieron en las operaciones humanitarias. En ocasiones, las autorizaciones a nivel nacional no se reconocían a nivel provincial.

23. Las operaciones humanitarias también se vieron limitadas por las medidas de lucha contra el terrorismo y las sanciones. En algunos contextos, las políticas nacionales de lucha contra el terrorismo han llevado a algunos Gobiernos a imponer condiciones a la financiación y las actividades humanitarias que ponen en peligro la capacidad de las organizaciones humanitarias para actuar de conformidad con los principios humanitarios. En virtud de las leyes de varios Estados, la realización de actividades humanitarias en zonas de influencia significativa de los grupos designados en esos Estados como “terroristas” puede exponer a las organizaciones a graves penas. En sus resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019), el Consejo de Seguridad instó reiteradamente a los Estados a que se aseguraran de que las medidas

⁶ Véase <https://aidworkersecurity.org/incidents/search?start=2019&detail=1>.

de lucha contra el terrorismo se ajustaran al derecho internacional humanitario y a que tuvieran en cuenta sus posibles efectos en las actividades humanitarias, en particular mediante la introducción de exenciones para las actividades humanitarias imparciales en los marcos de lucha contra el terrorismo y de sanciones.

Continuos ataques contra la atención de la salud

24. La Organización Mundial de la Salud (OMS) registró 1.006 incidentes relacionados con la seguridad que afectaron a la atención de la salud, con un saldo de 825 víctimas, en 11 países y territorios en 2019, entre ellos el Afganistán, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, el Yemen y el territorio palestino ocupado. Entre los incidentes, cabe mencionar la destrucción de hospitales, los ataques contra transportes médicos, el uso militar de instalaciones médicas y la retirada de artículos médicos de los convoyes humanitarios. En el Afganistán, el aumento de la frecuencia y la letalidad de los atentados contra el sector de la atención de la salud se tradujo en la pérdida de 48.000 horas de atención médica y 76.000 consultas. Las hostilidades que tuvieron lugar en Libia en diciembre de 2019 dañaron 26 instalaciones médicas, 12 de las cuales tuvieron que cerrar posteriormente. En el Yemen, 8,9 millones de personas se encontraron en situación de necesidad aguda de atención médica en 2019, pero solo la mitad de las instalaciones médicas estaban en funcionamiento, en parte como consecuencia de los daños relacionados con el conflicto. Los combates en el norte de la República Árabe Siria provocaron daños en 82 instalaciones médicas. En la República Democrática del Congo, la respuesta a la crisis de la enfermedad del Ébola se vio considerablemente dificultada por los 406 ataques a centros de salud que tuvieron lugar en 2019. Sigue siendo imperativo que las partes en conflicto cumplan el derecho internacional humanitario y garanticen la protección de todo el personal médico y humanitario dedicado exclusivamente a tareas médicas, su transporte y equipo, así como de los hospitales y otras instalaciones médicas, y que los Estados Miembros aumenten sus esfuerzos por aplicar la resolución [2286 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad y las recomendaciones conexas sobre la protección de la atención de la salud.

El hambre causada por los conflictos

25. Los conflictos siguen siendo la causa principal del hambre en el mundo. Según el *Global Report on Food Crises* de 2020, 77 millones de personas que sufrían hambre aguda (más del 57 % del total de las que se enfrentaban al hambre aguda en todo el mundo) vivían en 22 países y territorios afectados por conflictos o inseguridad en 2019⁷. En la cuenca del lago Chad, por ejemplo, la violencia relacionada con los conflictos provocó un aumento considerable de los niveles de inseguridad alimentaria aguda entre octubre y diciembre de 2019, y 3,3 millones de personas necesitaron asistencia urgente en materia de alimentos, nutrición y medios de vida, principalmente en el nordeste de Nigeria⁸. La práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, por ejemplo, en Sudán del Sur, es motivo de gran preocupación.

26. En su resolución [2417 \(2018\)](#), el Consejo de Seguridad reconoció el vínculo intrínseco entre el hambre y los conflictos, y la función esencial del derecho internacional humanitario a la hora de prevenir y afrontar el hambre en los conflictos

⁷ Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, *Global Report on Food Crises 2020: Joint Analysis for Better Decisions* (2020).

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), “Monitoring food security in countries with conflict situations: a joint FAO/WFP update for the members of the United Nations Security Council”, núm. 7 (enero de 2020).

armados. También reiteró la prohibición de la práctica de hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra. En diciembre de 2019, la Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional aprobó una enmienda al Estatuto para incluir el crimen de guerra de provocar intencionalmente la inanición de la población civil como método de hacer la guerra en conflictos armados no internacionales. Esto cierra una importante laguna en la jurisdicción de la Corte. También envía el mensaje categórico de que denegar deliberadamente a los civiles el acceso a los alimentos y otros elementos esenciales para sobrevivir es un crimen de guerra y no es aceptable. Se insta a los Estados partes en el Estatuto a que ratifiquen o acepten la enmienda sin demora.

Consecuencias devastadoras y desproporcionadas de los conflictos armados para las personas con discapacidad.

27. Los conflictos armados afectaron de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. En el Yemen, por ejemplo, uno de los desafíos fue el acceso limitado a los servicios de salud, la educación y las oportunidades de empleo. Las organizaciones que se ocupan de la inclusión de las personas con discapacidad tuvieron que hacer frente a limitaciones de la prestación de servicios cruciales debido a las demoras y los recortes de la financiación. Las personas con discapacidad desplazadas experimentaron dificultades para huir de la violencia y obtener ayudas, y a menudo vivían en condiciones inadecuadas e indignas⁹. Las personas de edad también se enfrentaron a problemas similares, ya que a menudo se las dejaba atrás para vigilar las propiedades o se las abandonaba cuando otros miembros de la familia huían de la violencia.

28. La aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución [2475 \(2019\)](#) fue un oportuno llamamiento a que las partes en conflicto protegieran a las personas con discapacidad y a que los Estados Miembros pusieran fin a la impunidad por los delitos cometidos contra las personas con discapacidad; asegurasen su acceso en igualdad de condiciones a los servicios básicos, así como la participación y representación efectivas de las personas con discapacidad, incluidas sus organizaciones, en la acción humanitaria, la prevención y resolución de conflictos, la reconciliación, la reconstrucción y la consolidación de la paz; y eliminasen la discriminación y la marginalización de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto armado.

Persistencia de la tragedia de las personas desaparecidas

29. Un número alarmante de personas siguieron desapareciendo en situaciones de conflicto armado en 2019. A finales de 2019, solo el CICR estaba tramitando más de 139.000 solicitudes de localización presentadas por familias de personas desaparecidas, la mayoría de las cuales estaban relacionadas con conflictos pasados o en curso. Las familias de los desaparecidos estaban desesperadas, porque no conocían el destino y el paradero de sus seres queridos. También se enfrentaban a otros problemas en su vida cotidiana, como el aislamiento social y los obstáculos jurídicos, administrativos y económicos, especialmente cuando la persona desaparecida había sido también el sostén de la familia. Además, la angustia y la incertidumbre a menudo ponían en peligro las perspectivas de reconstruir el tejido social de las sociedades afectadas por conflictos.

30. El derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos prohíben las desapariciones forzadas. De conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes deben prevenir la desaparición de personas y adoptar todas las medidas viables para averiguar el paradero de los desaparecidos

⁹ Amnistía Internacional, *Excluded: Living with Disabilities in Yemen's Armed Conflict* (Londres, 2019).

como resultado de un conflicto armado. Asimismo, el derecho internacional humanitario consagra el derecho de las familias a recibir información sobre la suerte y el paradero de sus parientes desaparecidos y exige a los Estados que investiguen los presuntos crímenes de guerra, algunos de los cuales pueden conllevar violaciones que provocan la desaparición de personas, incluidos los casos de desaparición forzada.

31. Todos los Estados Miembros deben asegurarse de que cuentan con leyes, políticas y marcos o mecanismos institucionales apropiados para prevenir la desaparición de personas, buscar a los desaparecidos y atender a las necesidades de sus familiares en situaciones de conflicto armado. Entre las medidas fundamentales figuran: la sistematización del registro, la centralización y la transmisión oportuna de información sobre las personas protegidas a sus familias, en particular los detenidos y los muertos; el establecimiento de centros nacionales de información; la recopilación, gestión y protección de la información sobre personas desaparecidas; la elaboración de los procesos forenses necesarios y el desarrollo de la capacidad para para ocuparse de restos humanos; y la prestación de apoyo psicológico, jurídico y financiero a las familias de los desaparecidos. Se acogió con beneplácito el hecho de que en la resolución [2474 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad se realizara un llamamiento a los Estados Miembros y las partes en conflicto para que adoptasen esas medidas. Se alienta a las partes en conflicto y a los Estados a que aprovechen el apoyo del CICR y otros agentes pertinentes para establecer los marcos jurídicos, normativos e institucionales necesarios e intercambiar buenas prácticas.

III. La protección de los civiles en la nueva década: riesgos y oportunidades

32. Es muy preocupante que la pandemia de COVID-19 pueda exacerbar las dificultades para proteger a los civiles. En un momento en que la atención de los Gobiernos y la comunidad internacional se ve absorbida por la crisis sanitaria, la pandemia puede incentivar que algunas partes en conflicto presionen a su favor o busquen oportunidades para atacar, lo que podría dar lugar a un aumento de la violencia y del sufrimiento de los civiles. Ese escenario subraya la necesidad de cumplir escrupulosamente el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, lo que contribuiría a los esfuerzos por dar una respuesta a la pandemia, por ejemplo, protegiendo a los trabajadores de la salud, así como sus instalaciones y sus medios de transporte.

Necesidad de nuevos enfoques de la guerra urbana como consecuencia de los altos niveles de vulnerabilidad y densidad de la población

33. La guerra urbana seguirá siendo un rasgo característico de los conflictos armados en los años venideros. Las partes en conflicto deben reconocer que no pueden luchar en zonas urbanas y otras zonas pobladas como lo harían en campos de batalla abiertos, por ejemplo, utilizando armas explosivas que afectan a zonas amplias y exponiendo a los civiles a un alto riesgo de sufrir efectos indiscriminados. La elevada densidad de población en las ciudades y pueblos supone que un mayor número de civiles esté en peligro. Además, la naturaleza del entorno urbano, caracterizado por viviendas de alta ocupación, calles estrechas y esquinas que obstaculizan la visión, pone a prueba la capacidad de las partes para evaluar y prever con precisión los daños que sufrirán los civiles y los bienes de carácter civil. Los civiles se arriesgan a quedar atrapados en el fuego cruzado o a ser confundidos con combatientes y sufrir ataques. La mezcla de combatientes y civiles y de objetivos militares y bienes de carácter civil, que puede ser deliberada y constituir en sí misma una violación del derecho internacional humanitario, hace que los civiles corran un mayor riesgo de sufrir daños

fortuitos en los ataques. Los esfuerzos de las partes en conflicto por estimar y reducir al mínimo los daños colaterales de las armas explosivas también pueden resultar ineficaces en contextos urbanos. Las calles estrechas y los edificios altos pueden canalizar las ondas expansivas de maneras imprevistas, mientras que los materiales de construcción contribuyen a la fragmentación secundaria, que puede matar o herir a los civiles. Debido a la interconexión de las infraestructuras de servicios esenciales, como los sistemas de suministro de agua y energía, y su vulnerabilidad a los daños causados por armas explosivas pesadas, podría cortarse el acceso a servicios esenciales para la supervivencia de la población civil en general.

34. Se acogen con beneplácito los esfuerzos en curso de los Estados Miembros y otros agentes pertinentes por elaborar una declaración política que aborde las consecuencias humanitarias del uso de armas explosivas en zonas pobladas. Mientras continúa el diálogo, sigue siendo fundamental contar con una declaración en la que los Estados signatarios, entre otras cosas, se comprometan a evitar el uso de armas explosivas con una amplia área de impacto en zonas pobladas y a formular políticas operacionales contra su empleo.

35. Asegurar la protección efectiva de la población civil en caso de guerra urbana requiere algo más que evitar el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance. Ante todo, precisa que la protección de los civiles sea una prioridad estratégica en la planificación y realización de las operaciones militares. Eso significa revisar y repensar la guerra urbana analizando las operaciones pasadas y en curso, incluidas las tácticas empleadas por los adversarios, recopilando las lecciones aprendidas y determinando y compartiendo las buenas prácticas. Asimismo, requiere utilizar esas pruebas y conocimientos para fundamentar nuevas doctrinas, estrategias y tácticas que tengan plenamente en cuenta la vulnerabilidad inherente y acrecentada de la población civil en contextos urbanos y la necesidad de otorgar prioridad a dichos aspectos en la adopción de decisiones operacionales a todos los niveles.

Aumento del riesgo para los civiles como consecuencia del desarrollo y la proliferación de la tecnología armamentística

36. El uso de aviones o vehículos teledirigidos armados por un número cada vez mayor de Estados y algunos grupos armados no estatales para llevar a cabo ataques en lugares como Libia, Somalia y el Yemen refuerza la preocupación de larga data por el cumplimiento del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia (véase [S/2013/689](#), párrs. 26 a 28). A medida que prolifera la tecnología de los vehículos aéreos no tripulados, la necesidad de afrontar estas preocupaciones es cada vez más aguda. La ausencia actual de debate en torno a la proliferación de la adquisición y el uso de vehículos teledirigidos armados produce un vacío político que debe ser abordado por los Estados Miembros, en cooperación con las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y la sociedad civil. El aumento de la transparencia, la supervisión y la rendición de cuentas incrementaría la confianza en la adhesión al derecho internacional, promovería normas comunes para reducir posibles actos ilícitos, facilitaría la aplicación de controles de la exportación y garantizaría la prestación de una protección más eficaz a los civiles.

37. También es importante actuar con rapidez para afrontar las preocupaciones sobre las consecuencias de los cambios en la esfera de los sistemas de armas autónomos letales. Por lo general, se considera que las armas autónomas son sistemas que permiten seleccionar y atacar un objetivo, ya sea una persona o un objeto, sin necesidad de intervención humana. Aunque los sistemas de armas autónomos letales no están específicamente regulados por los tratados de derecho internacional humanitario, es indiscutible que cualquier sistema de armas autónomo debe ser capaz

de ser utilizado, y debe utilizarse, de acuerdo con el derecho internacional humanitario. Sin embargo, hay dudas importantes sobre la forma en que el uso de los sistemas de armas autónomos letales para llevar a cabo ataques puede ajustarse al derecho internacional humanitario. También hay cuestiones morales y éticas fundamentales que afectan a la posibilidad de que sea la tecnología la que decida si se acaba o no con una vida humana.

38. Un número creciente de Estados Miembros ha pedido que se prohíban los sistemas de armas autónomos letales. Otros consideran que la aplicación del derecho internacional humanitario existente es suficiente para regular su uso. Todas las partes parecen estar de acuerdo en que, como mínimo, es necesario mantener el control o la decisión de un ser humano sobre el uso de la fuerza. Es imperativo que los Estados Miembros, con el apoyo y la participación activa de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado, lleguen rápidamente a un entendimiento común sobre las características, así como las limitaciones y obligaciones convenidas, que deben aplicarse a las armas autónomas.

Nuevos riesgos para la población civil como consecuencia del uso malintencionado de las tecnologías digitales

39. En todo el mundo, las tecnologías digitales ayudan a la gente a entrar en contacto, compartir noticias e información, aprender y tomar decisiones. En situaciones de conflicto armado, la información puede salvar vidas. También puede utilizarse indebidamente para promover el odio e incitar a la violencia. En muchas situaciones de conflicto se han utilizado los medios de comunicación social para difundir desinformación, sembrar división y exacerbar la violencia. En contextos frágiles, la incitación al odio, amplificada por las tecnologías digitales, crea oportunidades para que las personas, incluidos los agentes políticos, y los grupos organizados se aprovechen de los temores y quejas existentes y desencadenen la violencia. Para algunos grupos armados no estatales, como el EIIL, los medios sociales han sido un importante medio de reclutamiento, manipulación y coordinación.

40. Para responder a ese uso malintencionado de la tecnología digital se requiere un enfoque integral. Esto abarca las actividades de prevención, el desarrollo de conocimientos especializados para vigilar, detectar y evaluar las amenazas, el fomento de la resiliencia de las poblaciones afectadas, el aumento de la alfabetización digital y la mitigación de los daños una vez que la información ya se ha difundido. Todo esto debe hacerse imponiendo únicamente límites a la libertad de expresión e información que sean legales, necesarios y proporcionales. Asimismo, requiere la participación de los Estados Miembros, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las Naciones Unidas. En mayo de 2019, las Naciones Unidas pusieron en marcha la Estrategia y Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre el Discurso de Odio¹⁰, con el fin de mejorar los esfuerzos por abordar las causas y factores profundos del discurso de odio y hacer posible que las respuestas fueran eficaces.

41. El potencial de uso malintencionado de la tecnología digital se extiende también a los ataques cibernéticos contra la infraestructura esencial. Por ejemplo, el incremento de la digitalización e interconexión de los sectores de la salud y la energía los hace especialmente vulnerables a los ciberataques directos y a los daños fortuitos como consecuencia de los ataques dirigidos a otros lugares. Esa vulnerabilidad suele explotarse en tiempos de crisis, incluida la pandemia COVID-19, durante la cual los centros de salud de varios países han sido objeto de graves ciberataques y la

¹⁰ Véase www.un.org/en/genocideprevention/hate-speech-strategy.shtml.

Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) ha informado de que se ha producido un aumento de los ataques con programas maliciosos secuestradores. La OMS se ha enfrentado a una avalancha de ciberataques e intentos de suplantación de identidad. Del mismo modo, los ciberataques que afectan al funcionamiento de la infraestructura de suministro eléctrico y de agua en situaciones de conflicto armado podrían causar daños importantes a los civiles. El crecimiento de la interconectividad mundial supone que esos ataques podrían hacerse cada vez más generalizados y afectar a muchos sistemas o redes al mismo tiempo. La respuesta a esos ataques puede aumentar la amenaza para los civiles. Los desafíos que supone determinar la atribución y la intención de los ciberataques se ven amplificadas por las dificultades para definir claramente los actores estatales y no estatales en el ciberespacio. Un número cada vez mayor de Estados reconoce que el derecho internacional humanitario es aplicable a las operaciones cibernéticas durante los conflictos armados¹¹. Sin embargo, es necesario seguir reflexionando para determinar las formas de reducir el posible costo humano de esas operaciones y trabajar para lograr un consenso sobre la interpretación del derecho internacional humanitario.

Sufrimiento de los civiles agravado por el impacto ambiental de los conflictos y el cambio climático

42. En el informe anterior se destacaron las repercusiones negativas de los conflictos en el medio ambiente y las consecuencias para la salud humana (S/2019/373, párr. 50). Los conflictos armados tienen un impacto directo y significativo en el medio natural, ya que conducen a la destrucción del hábitat a largo plazo, la pérdida directa de la vida silvestre a causa de la caza furtiva o al convertirse en fuente de alimento para las poblaciones afectadas por conflictos, la sobreexplotación y degradación de los recursos naturales y el aumento de la contaminación del suelo, el aire y el agua. Esto puede tener efectos perjudiciales para las poblaciones locales y el medio ambiente del que dependen.

43. Se acoge con beneplácito la mayor atención que prestan los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y la sociedad civil a los daños ambientales causados por los conflictos armados. En un debate sobre la fórmula Arria, celebrado en diciembre de 2019, se formularon importantes sugerencias que merecen estudiarse y debatirse más a fondo. Además, el proyecto de principios de la Comisión de Derecho Internacional sobre la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados se distribuyó a los Gobiernos para que formularan observaciones. En 2020, el CICR publicará sus directrices actualizadas para la protección del medio ambiente natural en situaciones de conflicto armado. Las directrices aclararán las normas existentes del derecho internacional humanitario y orientarán a las partes en conflicto a la hora de adoptar medidas concretas para la promoción y aplicación de dichas normas.

44. La importancia de aplicar el derecho internacional humanitario se ve subrayada por el hecho de que las consecuencias ambientales de los conflictos armados también pueden contribuir al cambio climático. Por ejemplo, los daños sufridos por la infraestructura, como las instalaciones petrolíferas y químicas, así como la quema deliberada de pozos de petróleo, como sucedió en el Iraq en 2016, pueden emitir grandes volúmenes de gases de efecto invernadero y otros tipos de contaminación a la atmósfera.

45. Al mismo tiempo, las poblaciones afectadas por conflictos son especialmente vulnerables a las consecuencias del cambio climático. Los conflictos armados dañan

¹¹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions* (octubre de 2019).

o destruyen la infraestructura, reducen la estabilidad financiera y tienen repercusiones negativas en las inversiones o intervenciones extranjeras que, de otro modo, podrían prestar apoyo para la adaptación¹². A nivel mundial, muchos conflictos se producen en zonas de clima cálido, donde la agricultura es un medio de subsistencia común y predominante y que resultan particularmente sensibles a las perturbaciones climáticas. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, las ocho peores crisis alimentarias del mundo están todas vinculadas tanto con conflictos como con crisis climáticas. En África Subsahariana, las combinaciones de conflictos, inundaciones, sequías y otros peligros naturales hicieron que los nuevos desplazamientos internos se duplicaran en solo tres años, entre 2015 y 2018¹³. Los conflictos erosionan la creación de instituciones y la capacidad de los Estados y sus poblaciones para adaptarse al cambio climático y prepararse para él. Es crucial comprender mejor la relación entre los conflictos y el cambio climático.

Protección de los civiles, misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales

46. La protección de los civiles seguirá siendo una prioridad para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, de conformidad con los mandatos que les encomiende el Consejo de Seguridad. Las operaciones de mantenimiento de la paz, que se despliegan en contextos de seguridad cambiantes, seguirán adaptándose para garantizar la protección de los civiles mediante un enfoque integrado que aproveche las contribuciones de los componentes civil, policial y militar. La política revisada y nueva orientación titulada “*Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*” (manual sobre la protección de los civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas) y publicada por el Departamento de Operaciones de Paz establece este enfoque amplio e integrado. Se prestará apoyo a la dirección de las misiones y a los asesores en materia de protección de civiles para que pongan en práctica la política y la orientación mediante visitas sobre el terreno y capacitación en las misiones, así como mediante una campaña virtual de actos y recursos.

47. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en colaboración con otros agentes de protección y junto con las comunidades locales, los Estados Miembros y las organizaciones regionales, seguirán apoyando la responsabilidad primordial del Estado anfitrión de proteger a los civiles. Con el objetivo de lograr una paz duradera y sostenible, las operaciones de mantenimiento de la paz armonizarán su compromiso político y su apoyo a los procesos de paz con los enfoques de protección a nivel militar, policial y comunitario, asegurando así que se utilice un enfoque coherente e integrado a nivel de toda la misión. Las operaciones de mantenimiento de la paz velarán por que se localicen y mitiguen los riesgos para los civiles derivados de su presencia y sus acciones.

48. Para apoyar un enfoque proactivo y preventivo de la paz y la seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz necesitarán un enfoque más estructurado de la protección de los civiles durante las transiciones y los cambios de la presencia de las Naciones Unidas. Esto se aplica particularmente en los casos en que los civiles siguen en peligro durante y después de la reconfiguración, la reducción y el cierre de una operación de mantenimiento de la paz. Para ello, se requerirá la colaboración y el diálogo entre los agentes del sistema de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y los Estados receptores durante la

¹² Cruz Roja Noruega, *Overlapping Vulnerabilities: The Impacts of Climate Change on Humanitarian Needs* (Oslo, 2019).

¹³ *Panorama global humanitario 2020* (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, diciembre de 2019).

planificación de la transición. Será necesario establecer puntos de referencia y normas claras con miras a garantizar que la protección de los civiles siga siendo el núcleo de un enfoque a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas que dé prioridad a las necesidades de la población en riesgo, teniendo en cuenta al mismo tiempo los instrumentos y recursos disponibles.

49. Si bien las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas en general no tienen el mandato de utilizar la fuerza y aprovechar los componentes militares y policiales para proteger a los civiles, también pueden desempeñar un papel importante. Según el contexto operacional, pueden contribuir a la protección de los civiles mediante la participación política y de la sociedad civil, los buenos oficios, el diálogo, el desarrollo de la capacidad y las actividades de promoción. Algunas tienen el mandato de apoyar a las autoridades nacionales en la protección y promoción de los derechos humanos, así como en el fortalecimiento de la aplicación de la ley, los procesos judiciales y la responsabilidad penal por delitos graves.

IV. Los principales desafíos siguen siendo el respeto del derecho y la rendición de cuentas por las violaciones graves

50. Conviene repetir que el terrible sufrimiento infligido a los civiles se reduciría considerablemente si las partes en conflicto respetaran el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y si los terceros Estados tomaran medidas para asegurar el respeto del derecho internacional humanitario. En cualquier caso, sigue siendo cierto que el respeto del derecho y la rendición de cuentas por las violaciones graves son los dos desafíos más urgentes que se plantean para reforzar la protección de los civiles.

Más allá de la retórica de exigir el respeto del derecho

51. A lo largo de 2019, diversos Estados Miembros, las Naciones Unidas y otros agentes destacaron la importancia de proteger a los civiles y reafirmaron su compromiso con el derecho internacional humanitario y con su cumplimiento. Como se ha señalado en el párrafo 4, también hubo importantes iniciativas estatales. El llamamiento a la acción para fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario y la acción humanitaria basada en principios presentado por Francia y Alemania ha sido respaldado por 43 Estados Miembros. En diciembre de 2019, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobó una hoja de ruta para una mejor aplicación nacional del derecho internacional humanitario.

52. Los Estados que respaldan el llamamiento a la acción se han comprometido a adoptar medidas concretas para reforzar el respeto del derecho internacional humanitario, entre ellas la adopción o el fortalecimiento de marcos nacionales de protección destinados a garantizar la aplicación del llamamiento a la acción en el plano nacional. En la medida 1 de los informes de 2018 y 2019 ([S/2018/462](#) y [S/2019/373](#)), se exhortó expresamente a los Estados a que elaboraran esos marcos como medio de fortalecer el respeto del derecho durante las hostilidades estableciendo autoridades y responsabilidades institucionales claras para la protección de los civiles. Entre otras cosas, los marcos deberían incluir un enfoque proactivo para evitar o, al menos, mitigar los daños causados a los civiles y responder a ellos, y reforzar la protección de los civiles por parte de los grupos armados estatales y no estatales. Sobre la base de esta iniciativa, sería deseable, desde el punto de vista de la protección de los civiles, que los Estados Miembros elaboraran marcos en los que se incorporasen elementos como los indicados en el anexo del informe de 2018.

53. Forman parte del llamamiento a la acción los compromisos de capacitar a las fuerzas asociadas en materia de derecho internacional humanitario y apoyar la prestación de esa capacitación a los grupos armados no estatales. Ambas actividades son fundamentales para garantizar el cumplimiento del derecho y deben llevarse a cabo. Como se explica en la medida 2 de los informes de 2018 y 2019, reforzar el respeto de la ley por parte de los grupos armados no estatales exige que los agentes humanitarios y otros agentes competentes mantengan con ellos una interacción sostenida, estratégica y con arreglo a principios. Esto no confiere legitimidad alguna a los grupos de que se trate, sino que refleja la realidad de que la interacción con los grupos armados no estatales es una condición indispensable para lograr el respeto del derecho, negociar el acceso humanitario y llevar a cabo actividades humanitarias.

Encontrar la voluntad política para cerrar la brecha de la responsabilidad

54. Como se destacó en la medida 3 de los informes de 2018 y 2019, para reforzar el respeto del derecho era fundamental garantizar la rendición de cuentas por su violación. Sin embargo, los esfuerzos realizados con ese fin siguen siendo insuficientes.

55. En el pasado, el Consejo de Seguridad ha tomado medidas significativas para mejorar la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Entre ellas figuran, por ejemplo, el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda en 1993 y 1994, respectivamente, y la creación de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur, en 2004, y la Comisión Internacional de Investigación para la República Centroafricana, en 2013. En 2005 el Consejo, atendiendo a las conclusiones de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur, adoptó la medida histórica de remitir la situación en Darfur al Fiscal de la Corte Penal Internacional y posteriormente en 2011 la situación en Libia.

56. La Asamblea General creó el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011 con el fin de reunir y preservar las pruebas de los delitos cometidos en la República Árabe Siria para futuros enjuiciamientos. El Consejo de Derechos Humanos estableció la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria y una misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, seguida en 2018 por el establecimiento del Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar, así como el Grupo de Eminentes Expertos Internacionales y Regionales sobre el Yemen.

57. Entre los demás acontecimientos que se han producido figura el caso presentado ante la Corte Internacional de Justicia en 2019 en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, *Gambia c. Myanmar*. Este caso dio lugar a que, en enero de 2020, se dictaran medidas provisionales para proteger a los miembros del grupo rohinyá. En el plano nacional, en virtud del principio de la jurisdicción universal, ha habido una corriente constante de investigaciones, detenciones y enjuiciamientos en varios Estados en relación con la perpetración de crímenes internacionales en la República Árabe Siria, así como en Liberia y Rwanda.

58. Para evitar que se repitan los crímenes de guerra y hacer justicia a las víctimas, las denuncias de crímenes de guerra requieren una investigación y un enjuiciamiento creíbles, dondequiera y cuandoquiera que se produzcan.

59. Existen diferencias en los marcos jurídicos internos y en la práctica de los Estados en cuanto al grado en que las partes en conflicto adoptan las medidas necesarias para identificar e investigar posibles violaciones graves. El CICR y la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra han publicado recientemente directrices para los Estados en las que se establece un marco general para las investigaciones realizadas durante conflictos armados y los principios y normas internacionales pertinentes¹⁴.

60. Pocas fuerzas armadas, si es que hay alguna, rastrean o investigan de forma rutinaria los daños causados a la población civil como resultado de sus operaciones, pero hacerlo podría contribuir a determinar las violaciones graves que hayan podido producirse. En un estudio reciente se encontraron incoherencias en cuanto a cuándo y cómo se realizaban investigaciones sobre los daños a civiles y se indicaron casos de investigaciones que habían concluido sobre la base de información interna incompleta o inadecuada, o que no habían incorporado suficientemente las pruebas externas, como entrevistas a testigos o visitas sobre el terreno¹⁵. En el estudio se formulan recomendaciones para avanzar en la práctica. Además, las Naciones Unidas publicaron recientemente una guía para apoyar el establecimiento de sistemas de registro de bajas, también en situaciones de conflicto armado¹⁶.

61. Tanto el llamamiento a la acción para fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario y la acción humanitaria basada en principios como la hoja de ruta para una mejor aplicación nacional del derecho internacional humanitario abordan la cuestión de la rendición de cuentas por las violaciones. También ha sido objeto de amplios comentarios académicos¹⁷. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y garantizar la rendición de cuentas y deben adoptar medidas concretas, creíbles y prácticas con ese fin. Durante los últimos 20 años, en los informes del Secretario General sobre la protección de los civiles se han formulado amplias recomendaciones sobre la rendición de cuentas que siguen siendo pertinentes hoy en día y que deberían aplicarse (véase, por ejemplo, [S/2009/277](#), párrs. 61 a 73).

62. Sobre la base de esas diversas fuentes, se recomienda que los Estados Miembros, así como las partes no estatales en los conflictos, según proceda:

- a) Impartan capacitación a los miembros de las fuerzas armadas y los grupos armados no estatales sobre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la formación de repaso;
- b) Publiquen manuales, órdenes e instrucciones que establezcan sus respectivas obligaciones y velen por la disponibilidad de procesos de investigación apropiados, así como de asesores jurídicos para informar a los comandantes sobre la aplicación del derecho;
- c) Velen por que se observen las órdenes e instrucciones mediante el establecimiento de mecanismos eficaces de vigilancia y denuncia y procedimientos disciplinarios, en cuyo centro debe estar la estricta adhesión al principio de la responsabilidad de mando;

¹⁴ CICR y Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, "Guidelines on investigating violations of international humanitarian law: law, policy and good practice" (septiembre de 2019).

¹⁵ Centro para Civiles en Conflicto, Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Columbia, *In Search of Answers: U.S. Military Investigations and Civilian Harm* (2020).

¹⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Guidance on Casualty Recording* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.20.XIV.1).

¹⁷ Véase, por ejemplo, Theodor Meron, "Closing the accountability gap: concrete steps toward ending impunity for atrocity crimes", *American Journal of International Law*, vol. 112, núm. 3, págs. 433-451 (julio de 2018).

d) Establezcan capacidades específicas para efectuar el seguimiento de las denuncias de daños civiles, analizarlas, aprender de ellas y darles respuesta.

63. Si no lo han hecho ya, los Estados Miembros también deberían:

a) Aprobar legislación nacional sobre el enjuiciamiento de personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, actos de genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, así como ofrecer reparación a las víctimas;

b) Buscar y enjuiciar a las personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y otras violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, o extraditarlas de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional;

c) Convertirse en parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sin demora;

d) Cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional y otros mecanismos de investigación y judiciales.

64. Se insta al Consejo de Seguridad a que, por su parte, considere la posibilidad de:

a) Continuar remitiendo a la Corte Penal Internacional situaciones en las que presuntamente se hayan producido crímenes bajo la jurisdicción de la Corte;

b) Insistir en que los Estados Miembros cooperen plenamente con la Corte Penal Internacional y mecanismos judiciales similares;

c) Hacer cumplir esa cooperación, según sea necesario, mediante medidas específicas;

d) Solicitar sistemáticamente informes sobre violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos;

e) Otorgar un mandato a comisiones de investigación para que examinen las situaciones en las que exista preocupación por esas violaciones con miras a identificar a los responsables y hacerlos rendir cuentas en el plano nacional.

65. Se insta además a los Estados Miembros a que:

a) Inviertan en infraestructura de investigación, judicial y de enjuiciamiento, incluso en terceros países;

b) Adopten medidas adecuadas para garantizar la protección de las víctimas y los testigos, de modo que puedan participar de forma segura en las investigaciones y los juicios;

c) Mejoren la cooperación interestatal, lo que incluye ofrecer intercambios de conocimientos especializados para mejorar la capacidad de los agentes nacionales, incluidos los jueces, los fiscales, los abogados defensores y los investigadores;

d) Examinen y apoyen las iniciativas de rendición de cuentas a nivel regional;

e) Elaboren soluciones innovadoras para promover y asegurar un mayor grado de rendición de cuentas;

f) Rechacen las amnistías e inmunidades específicas por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

66. El fortalecimiento de la rendición de cuentas por los delitos internacionales y otras violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos requiere una inversión política y financiera mucho mayor, no solo en los procesos nacionales de los Estados Miembros afectados por conflictos, sino también en los de otros Estados Miembros. Insto a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de prevenir esos crímenes y violaciones, otorgar prioridad a su investigación y enjuiciamiento, y elaborar un enfoque amplio y basado en principios para lograr la rendición de cuentas, sobre la base de las recomendaciones anteriormente mencionadas.

V. Conclusión

67. La manera más eficaz de proteger a los civiles es prevenir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos armados. Mientras el mundo se enfrenta al monumental desafío de la pandemia de COVID-19, la necesidad de silenciar las armas no podría ser más imperiosa. Insto una vez más a las partes en conflicto a que respondan a mi llamamiento a poner en práctica un alto el fuego mundial a fin de facilitar los esfuerzos para hacer frente a la pandemia. En los casos en que no sea posible prevenir o resolver los conflictos, es imperativo que, colectivamente, las partes en el conflicto, los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil fortalezcan la protección de los civiles. En términos muy básicos, eso significa garantizar el respeto del derecho en todas las circunstancias y la rendición de cuentas por las violaciones graves. Las herramientas necesarias para conseguirlo ya existen y están disponibles. Lo que se necesita más que nunca es la voluntad política y el compromiso de otorgar prioridad a la protección de los civiles con el fin de asegurar que se convierta en una realidad tangible para los afectados por los conflictos armados, hoy y en el futuro.
