



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/1999/957
8 de septiembre de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS CIVILES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

I. INTRODUCCIÓN

1. El 12 de febrero de 1999, el Consejo de Seguridad celebró una sesión pública sobre la cuestión de la protección de los civiles en los conflictos armados. El Consejo observó con inquietud que los civiles seguían siendo un blanco en los conflictos armados, lo cual constituía una violación flagrante del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos (S/PRST/1999/6). El Consejo me pidió que presentara un informe en el que figuraran recomendaciones sobre medidas que podría adoptar para mejorar la protección física y jurídica de los civiles en los conflictos armados. Someto el presente informe al Consejo de Seguridad en respuesta a esa solicitud.

2. A pesar de que en los últimos 50 años se han aprobado diversos convenios basados en el derecho internacional humanitario y el Derecho Internacional relativo a los derechos humanos, raro es el día que no recibimos pruebas de actos de intimidación y represión brutal, de tortura y de matanzas de civiles inocentes en los conflictos armados. Ya se trate de mutilaciones en Sierra Leona o de genocidio en Rwanda, de depuración étnica en los Balcanes o de desapariciones en América Latina, las partes en los conflictos han mostrado una indiferencia deliberada ante dichos convenios. Las facciones rebeldes, los combatientes de la oposición y las fuerzas de los gobiernos continúan atacando a civiles inocentes con una frecuencia alarmante.

3. El derecho internacional humanitario y el derecho internacional relativo a los derechos humanos establecen los derechos de los civiles y los deberes de los combatientes en tiempo de conflicto. A pesar de ello, en todo el mundo hay combatientes que se niegan a respetar estos estatutos y, en vez de ello, recurren al terror para dominar a la población. Sus víctimas padecen sufrimientos horribles y aquellos que intentan hacer frente a las crisis deben soportar una tensión enorme.

4. El 12 de agosto del presente año, con motivo del cincuentenario de la firma de los convenios de Ginebra, firmé con otras personas un llamamiento solemne a

todos los pueblos, naciones y gobiernos para que rechacen la idea de que la guerra es inevitable y combatan sin tregua sus raíces, se exija a todos los involucrados en los conflictos armados que respeten los principios elementales de humanidad y las normas del derecho internacional, protejan a los civiles de los horrores de la guerra y fomenten las relaciones entre individuos, entre pueblos y entre naciones sobre la base del respeto de la dignidad humana, la compasión y la solidaridad.

5. El presente informe ofrece recomendaciones claras sobre las medidas que deben tomarse para proteger a los civiles, incluso las medidas que el Consejo de Seguridad puede adoptar actuando en el ámbito de su competencia. El informe procura alentar al Consejo a tomar medidas decisivas para abordar esta cuestión crítica y promover un clima de respeto. La forma en que el Consejo responda a este desafío tendrá una importancia fundamental.

II. AMENAZAS Y VIOLENCIA CONTRA LOS CIVILES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

6. El derecho internacional humanitario establece normas que las partes en un conflicto armado deben cumplir con respecto al trato de civiles y otras personas protegidas. Casi todos los Estados Miembros han ratificado los Convenios de Ginebra de 1949¹ y la mayoría de ellos han firmado o ratificado los Protocolos de 1977². El derecho internacional relativo a los derechos humanos prevé también normas jurídicas que no pueden derogarse ni suspenderse ni siquiera en una emergencia pública.

7. Sin embargo, debido por un lado a que las partes en los conflictos no respetan las normas y, por otro lado, a que no hay suficientes mecanismos eficaces para hacer que se cumplan, se ha producido una situación en la que los civiles sufren de una manera desproporcionada y que la comunidad internacional parece incapaz de prevenir.

A. Ataques contra civiles

8. En muchos de los conflictos armados actuales, las víctimas civiles y la destrucción de la infraestructura civil no son simples secuelas de la guerra sino el resultado de ataques deliberados contra no combatientes. Los actos de violencia suelen ser perpetrados por agentes no estatales, por ejemplo fuerzas irregulares y milicias financiadas con fondos privados. En muchos conflictos,

¹ Hasta la fecha han ratificado los Convenios de Ginebra 188 países.

² El Protocolo Adicional I de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 amplía la definición de "conflictos armados internacionales" a los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación. El Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra desarrolla y complementa el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra relativo a casos de conflicto armado "que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las 'Altas Partes Contratantes'".

los combatientes atacan a los civiles para expulsar o erradicar a sectores de la población o bien para acelerar la rendición militar.

9. Una característica de los conflictos internos actuales es que, muchas veces, la línea que divide a los civiles de los combatientes no está claramente definida. A menudo, los combatientes viven o se refugian en las aldeas y, a veces, utilizan a civiles inocentes, incluso niños, como escudos humanos. En algunos casos, la comunidad presta apoyo logístico a los grupos armados, voluntariamente o por la fuerza, y a consecuencia de ello se convierte en blanco de otros grupos.

10. En algunos casos se ha procedido a la tortura y al asesinato sistemático de civiles. Cuando en 1994 se perpetró el genocidio en Rwanda, familias enteras fueron ejecutadas en sus hogares y aldeas enteras fueron salvajemente atacadas dentro de una campaña organizada de exterminio general que se cobró más de 500.000 vidas. En Sierra Leona, más de 5.000 civiles han sufrido mutilaciones desde 1997. En Burundi, más de 250.000 personas han sido asesinadas y otras miles han resultado desplazadas en varias ocasiones.

B. Desplazamiento forzado

11. En la actualidad hay más de 30 millones de personas desplazadas³, la mitad de ellas niños. A menudo expuestas a atrocidades sistemáticas y sin protección física adecuada, esas personas se ven obligadas a huir y a abandonar a familiares, bienes y hogares. Desde que se encargó el presente informe han sido desplazados grandes grupos de la población de Kosovo, en la República Federativa de Yugoslavia, así como miles de angoleños afectados por la reanudación de la guerra civil de Angola, por dar sólo dos ejemplos.

12. Los desplazamientos forzados se producen tanto a través de las fronteras como dentro de ellas. Las personas obligadas a abandonar su país de origen o su residencia permanente deberían disfrutar de la protección del derecho internacional de los refugiados, cosa que no siempre ocurre. Los desplazados internos están en principio protegidos por las leyes de sus propios países, por el derecho internacional humanitario aplicable a las víctimas de conflictos no gubernamentales y por el derecho internacional relativo a los derechos humanos⁴. A pesar de ello, muchas veces los países de origen o los gobiernos de los Estados que reciben a dichas personas no respetan las garantías del derecho internacional humanitario ni del derecho internacional relativo a los derechos humanos. Con frecuencia, los agentes no estatales no quieren o no pueden proteger a los refugiados y a los desplazados internos. Esa situación ha dado

³ El ACNUR calcula que el número de refugiados asciende a 13,2 millones de personas (La situación de los refugiados en el mundo, 1997 a 1998). El Representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas calcula que el número de personas internamente desplazadas asciende de 20 a 25 millones (E/CN.4/1999/79).

⁴ Los derechos de las personas internamente desplazadas se exponen en los "Principios Rectores de los desplazamientos internos", presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 por el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo).

lugar a muchos casos de confinamiento y devolución de refugiados. Otras veces, las autoridades nacionales no han querido reconocer la existencia de desplazados internos y han obstaculizado los esfuerzos internacionales desplegados para ayudarlos y protegerlos.

13. Además, en muchos conflictos armados internos recientes y actuales, los combatientes intimidan, atacan y desplazan deliberadamente a la población local a fin de lograr el control económico de los recursos naturales. En tales casos, los combatientes explotan el desplazamiento de civiles y se benefician de él.

C. Combatientes y elementos armados mezclados con civiles en los campamentos para refugiados y personas internamente desplazadas

14. A pesar de que los campamentos prometen un refugio provisional a los civiles, no siempre garantizan su protección. Cuando los campamentos no mantienen su carácter puramente civil y humanitario, los civiles pueden hallarse junto a combatientes u otros elementos armados. En esas circunstancias, los suministros de socorro pueden desviarse hacia miembros de facciones beligerantes que no reúnen condiciones para recibir protección o asistencia internacional. Además, tales facciones beligerantes suelen controlar la circulación de los refugiados y así dificultan su regreso u otras soluciones viables.

15. La presencia de combatientes en los campamentos de refugiados y desplazados internos puede desestabilizar la situación de toda una región. El ejemplo más patente fue la infiltración de milicianos interahamwe e impuzamugambi y de ex militares rwandeses en los campamentos de refugiados en el Zaire (en la actualidad República Democrática del Congo) y Rwanda después de terminar la guerra civil en 1994. Esos elementos amenazan también la seguridad y la protección de los civiles, especialmente los niños, quienes podrían ser obligados a alistarse por la fuerza en tales grupos. Los campamentos establecidos en los Estados vecinos de los países de origen de los refugiados suelen estar demasiado cerca de la frontera y por ello se militarizan. En consecuencia, están expuestos a ataques, incursiones militares e infiltraciones desde el otro lado de la frontera.

D. Problemas concretos que afectan a los niños

16. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que en el último decenio han muerto 2 millones de niños como consecuencia directa de los conflictos armados. Seis millones han resultado gravemente heridos o discapacitados permanentemente. Todavía muchos más se están muriendo a causa de la malnutrición y las enfermedades, y más de 300.000 menores de 18 años han sido cruelmente explotados como soldados de fuerzas armadas de gobiernos o de grupos armados de oposición en los conflictos actuales⁵. Inevitablemente, muchos de los niños alistados en los ejércitos han sido privados de sus derechos básicos, incluso de los derechos a la unidad familiar y a la educación. Muchos niños

⁵ Véase el informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, de 12 de octubre de 1998, (A/53/482, párrs. 18 a 22).

sufren graves traumas emocionales como resultado de las experiencias vividas y los hechos presenciados.

17. El informe Machel acerca de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306 y Add.1) puso de relieve muchos aspectos de la protección de los niños en los conflictos armados que requieren nuevas políticas, programas y respuestas operacionales. Se destacaban en él, en particular, las graves violaciones de los derechos de los niños que, como soldados, son obligados a participar en campañas de mutilación, violaciones, actos de violencia basada en el sexo y abusos sexuales.

E. Problemas concretos que afrontan las mujeres

18. Las emergencias complejas tienen consecuencias distintas para la mujer y el hombre. Si bien los hombres constituyen un mayor número de combatientes, las mujeres y los niños representan la mayor proporción de civiles afectados por los conflictos. Suelen producirse aumentos drásticos del número de niños y de mujeres que son cabeza de familia afectados por los conflictos, con la consiguiente modificación abrupta de sus funciones y el incremento de su volumen de trabajo. Como resultado de la desintegración de la estructura social y las familias durante los tiempos de conflicto armado, las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables a la violencia relacionada con el sexo y a la explotación sexual, incluidas las violaciones y la prostitución forzada. Además, las mujeres constituyen la mayoría de los refugiados y de los desplazados internos por lo que son ellas las que deben hacer frente en una medida desproporcionada a las consecuencias del desplazamiento descritas anteriormente. Por su parte, los hombres han sido las víctimas principales de ejecuciones sumarias en diversas guerras recientes.

F. Obstáculos a la asistencia humanitaria y al acceso del personal humanitario

19. En los conflictos, los combatientes, entre otras cosas, intentan restringir el acceso de los civiles a los alimentos u otras formas de asistencia vital e incluso dejan morir de hambre a los civiles deliberadamente. Por ejemplo, en 1992 en Somalia las partes en el conflicto impidieron expresamente la entrega de alimentos esenciales y suministros médicos, y cuando se sitiaron los enclaves de Bosnia y Herzegovina, se privó sistemáticamente a los civiles de la asistencia necesaria para sobrevivir.

20. Sólo en el presente año, las restricciones al acceso a las personas necesitadas por las organizaciones humanitarias han puesto en peligro las vidas de cientos de miles de personas en Angola, Kosovo (República Federativa de Yugoslavia) y Sierra Leona. Cuando no existe presencia internacional alguna, los civiles afectados por los conflictos en esas zonas se encuentran a merced de las partes beligerantes y dependen de ellas para los suministros necesarios.

G. Violencia dirigida al personal especialista en la prestación de socorro y al personal del mantenimiento de la paz

21. El personal humanitario y de mantenimiento de la paz se ha convertido crecientemente en el blanco directo de la violencia organizada. Al parecer, el emblema protector de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como la bandera de las Naciones Unidas, que representan la imparcialidad del personal de socorro, ofrecen menos protección que nunca. Las amenazas contra el personal de socorro y de mantenimiento de la paz limitan aún más la capacidad de las organizaciones humanitarias de velar por la prestación de la asistencia a las poblaciones vulnerables.

22. En los últimos años, han perdido la vida funcionarios de las Naciones Unidas y otro personal humanitario en el Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Burundi, El Salvador, Etiopía, la Federación de Rusia (Chechenia), Georgia, Haití, el Iraq, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, el Sudán, Tayikistán y Uganda, mientras han sido secuestrados otros en Bosnia y Herzegovina, la Federación de Rusia (Chechenia), Georgia, Guatemala, Liberia, el Perú, Somalia, el Sudán y Tayikistán. Los asesinatos, las lesiones y el hostigamiento del personal humanitario ocurren a diario.

H. Disponibilidad generalizada de armas pequeñas y utilización constante de minas terrestres antipersonal

23. La utilización generalizada de armas pequeñas, armas ligeras y minas terrestres antipersonal ha tenido consecuencias importantes en el alcance y nivel de la violencia que afecta a las poblaciones civiles en situaciones de conflicto armado. La falta de controles eficaces en relación con la transferencia de armas pequeñas, unido a su bajo precio, las convierte en armas predilectas en los conflictos actuales. Las armas pequeñas y de fácil utilización favorecen la transformación de los niños en soldados. Su gran disponibilidad para los combatientes no adiestrados también ha aumentado en gran medida los riesgos en la entrega de asistencia humanitaria a las zonas afectadas.

24. El legado mortal de más de dos docenas de guerras incluye millones de minas terrestres antipersonal y otras municiones de bajo costo sin detonar. En consecuencia, miles de civiles mueren o resultan mutilados cada año. Las minas terrestres también impiden que se utilice la tierra para la agricultura y que se preste la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo, y alteran o retrasan el reasentamiento y la reintegración de los desplazados internos y los refugiados que regresan a sus hogares.

I. Repercusiones humanitarias de las sanciones

25. La experiencia reciente ha demostrado que las sanciones pueden tener repercusiones sumamente negativas para las poblaciones civiles, sobre todo los niños y las mujeres. Los Comités de Sanciones establecidos por el Consejo de Seguridad para vigilar la aplicación de los regímenes de sanciones han adoptado

últimamente medidas para simplificar y acelerar los procedimientos que se aplican a la tramitación de las exenciones humanitarias. No obstante, los efectos secundarios de las sanciones siguen siendo motivo de inquietud en muchos casos.

26. Preocupan en particular las sanciones y los embargos regionales. Las sanciones regionales, a menudo impuestas apresuradamente por países vecinos sin directrices claras para reducir al mínimo las repercusiones humanitarias, han obstaculizado la prestación de asistencia humanitaria de emergencia en los últimos años, en particular en Sierra Leona y Burundi. En diversas oportunidades, los impedimentos a la tramitación eficaz de las exenciones humanitarias por las autoridades regionales encargadas del cumplimiento de las sanciones impidieron que las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas entregaran la asistencia necesitada con urgencia.

III. MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD - EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN LA PROTECCIÓN DE LOS CIVILES EN SITUACIONES DE CONFLICTO ARMADO

27. En la declaración del Presidente de 12 de febrero de 1999 (S/PRST/1999/6), el Consejo de Seguridad señaló que los sufrimientos humanos en gran escala ... son consecuencia de la inestabilidad y de nuevos conflictos y a veces factores que contribuyen a provocarlos. Teniendo presente su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo afirmó la necesidad de que la comunidad internacional prestara asistencia y protegiera a las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados. El Consejo también expresó que estaba dispuesto "a responder, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a las situaciones en que se hayan cometido agresiones contra civiles, por el hecho de ser civiles, o se haya obstruido deliberadamente la prestación de asistencia humanitaria a civiles".

28. En la declaración se señala la estrecha relación que existe entre las violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos de la población civil y la alteración de la paz y la seguridad internacionales.

29. En términos generales, en la actualidad se reconoce que el "mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" requiere que el Consejo de Seguridad adopte medidas en todas las etapas de un conflicto o de un conflicto probable. En lo posible, deben adoptarse medidas para resolver las causas fundamentales del conflicto e impedir que las controversias se conviertan en violencia. Cuando el criterio preventivo no pueda aplicarse con eficacia o fracase por cualquier motivo, la orientación principal de la política debe ser reducir al mínimo las consecuencias de la violencia para la población civil y tratar de poner fin a las hostilidades. Después de las guerras deben dirigirse todos los esfuerzos al mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, inclusive la reconciliación de los grupos separados por el conflicto, y la administración de justicia a quienes hayan violado el derecho internacional humanitario y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

30. En una serie de resoluciones aprobadas desde 1991, el Consejo de Seguridad ha reafirmado su "responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad

internacionales" como se dispone en el Artículo 24 de la Carta. El Consejo también reconoce que las violaciones generalizadas y sistemáticas del derecho relativo a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario constituyen amenazas a la paz y a la seguridad internacionales y, en consecuencia, exigen atención y acción.

31. En su resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, relativa al Iraq, el Consejo de Seguridad reconoció que los actos de represión perpetrados contra la población civil tenían consecuencias que ponían en peligro la paz y la seguridad en la región. En la resolución 941 (1994), de 23 de septiembre de 1994, relativa a Bosnia y Herzegovina, el Consejo reconoció que la "depuración étnica" constituía una violación patente del derecho internacional humanitario y representaba una grave amenaza a los esfuerzos en pro de la paz. En la resolución 955 (1994), de 8 de noviembre de 1994, relativa a Rwanda, el Consejo indicó que el genocidio y otras violaciones sistemáticas, generalizadas y manifiestas del derecho internacional humanitario constituían una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En la resolución 1203 (1998), de 24 de octubre de 1998, relativa a Kosovo (República Federativa de Yugoslavia), el Consejo afirmó que la situación dentro de las fronteras del país constituía una amenaza permanente a la paz y la seguridad en la región. Por último, y más recientemente, en la resolución 1244 (1999), de 10 de junio de 1999, relativa a Kosovo (República Federativa de Yugoslavia), el Consejo reafirmó el respeto a la soberanía e integridad territorial y también encargó a una misión de las Naciones Unidas el mandato de restablecer y mantener la seguridad en el territorio de la provincia.

32. La creciente preocupación del Consejo de Seguridad por la suerte de los civiles en los conflictos armados se basa en las informaciones frecuentes que recibe sobre la situación humanitaria en los países afectados por conflictos y también queda demostrada por la creación de los tribunales penales internacionales especiales para la ex Yugoslavia y Rwanda por el Consejo.

33. La prevención, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz se apoyan entre sí y algunas veces deben realizarse paralelamente si el Consejo ha de adoptar un criterio amplio e integrado para proteger a las poblaciones civiles en situaciones de conflicto armado. En la declaración de su Presidente de 12 de febrero de 1999, el Consejo señaló que "Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales deben adoptar un criterio amplio y coordinado a fin de atender al problema de la protección de civiles en situaciones de conflicto armado". En efecto, fue precisamente en ese contexto que el Consejo pidió que se preparara el presente informe "en el que figuren recomendaciones concretas sobre posibles medios por los que el Consejo, actuando en el ámbito de su competencia, podría mejorar la protección física y jurídica de los civiles en los conflictos armados".

34. En la sección que se ofrece a continuación, he formulado una serie de recomendaciones concretas para que el Consejo las examine. Las recomendaciones son resultado de amplias consultas, inclusive con el Comité Permanente entre Organismos, según lo solicitado. Se refieren a medidas en todas las etapas de un conflicto y comprenden una gama amplia de actividades relativas a la protección jurídica y física. Abarcan desde medidas para promover el

cumplimiento del derecho internacional por medio de acciones políticas y diplomáticas realizadas con el propósito de influir en el comportamiento de las partes en el conflicto, hasta medidas relativas al cumplimiento según lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta.

IV. MEDIDAS RECOMENDADAS PARA AUMENTAR LA PROTECCIÓN JURÍDICA

35. La protección de las personas civiles en los conflictos armados estaría ampliamente garantizada si los combatientes respetaran las disposiciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos. Por lo tanto, las recomendaciones que se formulan en esta sección tienen por objeto determinar la forma en que el Consejo de Seguridad puede promover el pleno respeto del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos y a los refugiados, entre los Estados y agentes no estatales y, en particular, las partes en los conflictos. Las recomendaciones incluyen también propuestas de medidas que el Consejo puede adoptar para que las violaciones de estos instrumentos sean sancionadas mediante procesos judiciales adecuados.

A. Ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales

36. Los instrumentos internacionales son herramientas esenciales para la protección jurídica de las personas civiles en los conflictos armados, por lo que deben ser uno de los principales intereses de las actividades del Consejo de Seguridad. Estas actividades deben centrarse inicialmente en alentar a los Estados Miembros a que ratifiquen los principales instrumentos, adopten las medidas necesarias para llevarlos a la práctica y creen más conciencia en las fuerzas armadas y la policía nacionales, así como en todos los sectores de la sociedad, de estas normas internacionales fundamentales, y promuevan su aceptación. A fin de fomentar un "clima propicio para el cumplimiento de las normas internacionales", los Estados Miembros deben aprovechar los servicios técnicos que ofrecen los órganos de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja, con miras a apoyar la incorporación de estos instrumentos internacionales en la legislación nacional, establecer instituciones nacionales sólidas encargadas de difundir, supervisar y hacer cumplir estos instrumentos, y elaborar programas de capacitación sistemática para las fuerzas armadas y la policía en derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, incluidos los derechos del niño y las disposiciones relativas a las cuestiones de género. En este contexto, podría resultar provechoso para los Estados Miembros intercambiar información sobre las mejores prácticas en la aplicación de los principales instrumentos de derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados⁶.

⁶ Los principales instrumentos del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra (1949) y sus dos Protocolos adicionales (1977), de los cuales el último abarca los conflictos armados internos. Los principales tratados de derechos humanos son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

- 1. Inste a los Estados Miembros a que ratifiquen los principales instrumentos del derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los derechos humanos y a los refugiados, retiren sus reservas y adopten todas las medidas legislativas, judiciales y administrativas pertinentes para aplicar estos instrumentos y difundirlos a todos los sectores de la sociedad, y presenten informes al Consejo sobre las medidas adoptadas a este respecto.**
- 2. Haga un llamamiento a los Estados Miembros y los agentes no estatales para que se adhieran, según corresponda, al derecho internacional humanitario, de los derechos humanos y de los refugiados, en particular, los derechos que no pueden ser suspendidos, los cuales se enumeran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷.**

B. Responsabilidad por crímenes de guerra

37. Con demasiada frecuencia, las autoridades nacionales han dejado impunes las violaciones generalizadas y sistemáticas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La creación, por parte del Consejo de Seguridad, de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y para Rwanda es una medida importante para subsanar esa deficiencia y luchar contra la cultura de la impunidad. Con la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional en 1998

⁶ (continuación)

Genocidio (1948), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984). Los principales instrumentos del derecho de los refugiados son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967). Otros instrumentos pertinentes son la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (1997), la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (1994), el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998), la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954) y su Protocolo (1999) y la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales (1980) y sus cuatro Protocolos adicionales.

⁷ El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que no se pueden suspender los derechos reconocidos en ese Pacto si dicha suspensión entraña discriminaciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, en virtud de las obligaciones que impone el derecho internacional humanitario en tiempo de conflicto armado. Las violaciones más frecuentes de los derechos que no pueden ser suspendidos son las ejecuciones sumarias y arbitrarias, la tortura, los tratos crueles y degradantes y la esclavitud (los trabajos forzados).

se prevé el establecimiento de un mecanismo coercitivo mundial para combatir la impunidad, el cual también podría servir de disuasión para futuras violaciones. La captura y el enjuiciamiento de los sospechosos acusados de haber perpetrado crímenes de guerra es un componente indispensable para hacer respetar el derecho y la justicia en el plano internacional.

38. En este contexto, recuerdo también la recomendación que hice al Consejo de Seguridad en mi informe titulado Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871) de que se hiciera financieramente responsables a los combatientes por las víctimas que ocasionaran, en virtud del derecho internacional, en los casos en que las personas civiles fueran agredidas deliberadamente, y de que se elaborara un dispositivo jurídico internacional para facilitar los esfuerzos de búsqueda, embargo y confiscación de los bienes de las partes transgresoras y sus dirigentes.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

3. En los casos de incumplimiento, considere la posibilidad de aplicar las medidas coercitivas estipulada en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer cumplir las órdenes y atender a las solicitudes de los dos tribunales especiales existentes para la ex Yugoslavia y Rwanda, respectivamente, con objeto de detener a los acusados y entregarlos a la justicia.

4. Inste a los Estados Miembros a que ratifiquen el Estatuto de la Corte Penal Internacional como una medida concreta encaminada a hacer respetar el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos⁸.

5. En espera de que se establezca la Corte Penal Internacional, aliente la elaboración de mecanismos de enjuiciamiento e investigación con componentes nacionales e internacionales, para utilizarlos en los casos en que, por falta de voluntad o por incapacidad de las partes involucradas, no parezca plausible enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, ya sean en tribunales nacionales o internacionales.

6. Inste a los Estados Miembros a que adopten leyes nacionales para enjuiciar a las personas responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Los Estados Miembros deben proceder a enjuiciar a las personas que se encuentren bajo su autoridad o en su territorio por violaciones graves del derecho internacional humanitario, en virtud del principio de la jurisdicción universal, y presentar un informe al respecto al Consejo de Seguridad.

⁸ Desde junio de 1999, únicamente 3 de los 82 Estados signatarios del Estatuto de la Corte Penal Internacional han presentado instrumentos de ratificación. Se necesitan 57 ratificaciones más para que el Estatuto entre en vigor.

C. Lagunas en el derecho internacional vigente

1. Desplazamiento interno

39. En 1992, respondiendo a una petición de la Comisión de Derechos Humanos, el entonces Secretario General nombró a un Representante sobre la cuestión de los desplazados internos, con el cometido de examinar la protección de esas personas. En ausencia de un marco jurídico internacional en que se describieran los derechos y las libertades de esas personas en particular, el Representante recopiló los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos, basados en instrumentos vigentes del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo).

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

7. En casos de desplazamientos internos a gran escala, aliente a los Estados a seguir la orientación jurídica plasmada en los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos.

2. Edad mínima para el reclutamiento en las fuerzas armadas y otros grupos armados

40. La edad mínima aceptada internacionalmente para el reclutamiento y la participación en las hostilidades es actualmente la de 15 años⁹. En el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998) se tipifica como crimen de guerra el reclutar o alistar niños menores de 15 años o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades. En el Convenio de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999) se prohíbe el reclutamiento forzado u obligatorio de niños [menores de 18 años] para utilizarlos en conflictos armados, aunque se permite el alistamiento voluntario y el reclutamiento para fines distintos del combate. En la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990) se prohíbe el reclutamiento o la utilización de menores de 18 años. Actualmente, ninguna de las tres convenciones está vigente y aún no han dado fruto los intentos de la Comisión de Derechos Humanos de introducir y aprobar un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño con el objeto de elevar a 18 la edad mínima para el reclutamiento y la participación en las hostilidades.

41. Aunque en la legislación nacional de la mayor parte de los Estados Miembros se codifican los 18 años como la edad del servicio militar obligatorio, desgraciadamente, rara vez se respeta esa norma en época de conflicto armado. El hecho de que la mayor parte de los niños soldados que participan en

⁹ Cabe señalar, no obstante, que en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que los Estados partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados partes procurarán dar prioridad a los de más edad.

conflictos armados lo hagan en grupos armados no estatales en los cuales la cadena de mando y la responsabilidad suelen ser poco claras es una complicación adicional.

42. En octubre de 1998 anuncié un requisito relativo a la edad mínima que debería tener el personal para el mantenimiento de la paz que los Estados Miembros pusieran a disposición de las Naciones Unidas y pedí a los gobiernos contribuyentes que en sus contingentes enviaran a soldados de preferencia no menores de 21 años de edad, y en ningún caso menores de 18. Además, se pidió a los Estados Miembros que no enviaran observadores de policía civil ni observadores militares menores de 25 años a las operaciones de mantenimiento de la paz¹⁰. La decisión se adoptó para que la utilización de personal uniformado por las Naciones Unidas sirviera de ejemplo para las fuerzas policiales y militares de todo el mundo.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

8. Inste a los Estados Miembros a apoyar la propuesta de elevar a 18 la edad mínima de reclutamiento y participación en las hostilidades y a acelerar la preparación de un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la situación de los niños en los conflictos armados para que lo examine la Asamblea General.

9. Exija que los agentes no estatales que participan en los conflictos no utilicen a menores de 18 años en las hostilidades y que se les apliquen sanciones concretas en caso de incumplimiento.

3. Seguridad del personal humanitario

43. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994, que entró en vigor el 15 de enero de 1999, abarca al personal de las Naciones Unidas y al personal asociado que participa en operaciones expresamente autorizadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. A mi juicio, está surgiendo un consenso de que el alcance de la Convención de 1994 debería ampliarse para que abarcara otros cuadros de personal de las Naciones Unidas y personal asociado no previstos actualmente en la Convención, como el personal de contratación local. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar legislación nacional adecuada sobre el tema.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

10. Inste a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a ratificar la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y aliente a los Estados Miembros que ya la hayan ratificado a aplicarla cabalmente.

¹⁰ Véase el boletín informativo diario para la prensa de 29 de octubre de 1998 de la Oficina del Portavoz del Secretario General.

11. Invite a la Asamblea General a emprender con urgencia la formulación de un protocolo de la Convención de 1994, que ampliaría el alcance de la protección jurídica a todo el personal de las Naciones Unidas y personal asociado.

V. MEDIDAS QUE SE RECOMIENDAN PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN FÍSICA

44. Además de la aplicación de medidas jurídicas, el Consejo de Seguridad puede promover la protección de los civiles en los conflictos mediante medidas políticas y diplomáticas, así como medidas de mantenimiento de la paz o medidas coercitivas con arreglo a los Capítulos VI, VII u VIII de la Carta. Así pues, en las recomendaciones que figuran en el presente capítulo se pretende encontrar formas en que el Consejo puede aumentar la protección física de los civiles mediante diversas medidas, que pueden introducirse en distintas etapas de un conflicto.

A. Prevención de conflictos

45. El propósito primordial de las Naciones Unidas, enunciado en el Artículo 1.1 de la Carta, es mantener la paz y la seguridad mediante la prevención y la eliminación de las amenazas a la paz. En vista de que el Consejo de Seguridad es el órgano que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, es fundamental que preste más atención a la prevención de los conflictos y dirija efectivamente y respalde firmemente las actividades en ese ámbito. En ese contexto, en mi informe de julio de 1997 sobre la reforma de las Naciones Unidas se destacaba que habría que hacer más hincapié en una prevención oportuna y adecuada. Las Naciones Unidas del siglo XXI deben convertirse progresivamente en una fuente de medidas preventivas.

46. Aunque las causas de los conflictos son complejas y deben abordarse de forma amplia, hay varias medidas que el Consejo podría adoptar, actuando en su ámbito de responsabilidad, para detectar las posibles situaciones de conflicto mucho antes de lo que se detectan en la actualidad y evitar que estallen las hostilidades. Por ejemplo, en general se considera que los mecanismos de alerta temprana cumplen una función importante en la prevención de conflictos. La respuesta oportuna y suficiente a las alertas tempranas aumentará las probabilidades de evitar que estallen conflictos armados.

47. La Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en la ex República Yugoslava de Macedonia es un ejemplo de acción temprana eficaz para la prevención de conflictos. El Consejo debería examinar la posibilidad de recurrir a ese tipo de despliegue en otras situaciones. Los despliegues preventivos serán de particular utilidad en situaciones en que los conflictos del pasado han legado un mayor riesgo de que se cometan violaciones de los derechos humanos a gran escala. También es importante recordar que, aunque las matanzas y atrocidades colectivas pueden desencadenarse con una rapidez aterradora, suelen ocurrir al cabo de una planificación considerable y del despliegue previo de milicias y otras fuerzas.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

12. Considere en ciertos casos el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de carácter preventivo u otro tipo de presencia de vigilancia preventiva.

13. Invoque en mayor medida las disposiciones pertinentes de la Carta como los Artículos 34 a 36, investigando las controversias en una etapa temprana, invitando a los Estados Miembros a señalar a la atención del Consejo de Seguridad sus controversias y recomendando procedimientos adecuados para abordarlas; y aumente la eficacia del Artículo 99 de la Carta adoptando medidas concretas en respuesta a las amenazas a la paz y la seguridad detectadas por la Secretaría.

14. Establezca grupos de trabajo del Consejo de Seguridad relativos a determinadas situaciones inestables, para comprender mejor las causas y las repercusiones de los conflictos y para brindar un foro estable en el que puedan examinarse opciones para evitar el estallido de la violencia en cada caso.

15. Haga uso de la información y el análisis de cuestiones de derechos humanos provistos por los expertos de órganos independientes creados en virtud de tratados y por mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos, así como otras fuentes fidedignas, como indicadores de las medidas preventivas que podrían adoptar las Naciones Unidas.

B. Fomento de la confianza

1. Medios de información

48. Es preciso prestar especial atención a la función de los medios de información en los conflictos armados. El genocidio ocurrido en Rwanda y los crímenes de lesa humanidad cometidos en Bosnia y Herzegovina fueron desencadenados en parte por campañas nacionalistas y etnocentristas de incitación al odio difundidas por los medios de información. Los intentos de abordar el problema de los medios de información que incitan al odio se ven dificultados por cuestiones relativas a la soberanía nacional y a la libertad de prensa. No obstante, es evidente que hay que hacer todo lo posible por evitar la incitación manifiesta a la violencia contra determinados grupos. En consecuencia, daré instrucciones a los departamentos competentes de la Sede y a mis representantes y a los coordinadores residentes en los países afectados por ese fenómeno para promover y apoyar la difusión objetiva de la información u otras iniciativas conexas, como las medidas encaminadas a disipar los rumores, desmentir la información errónea y promover el libre intercambio de información. También he decidido lanzar una iniciativa internacional para estudiar respuestas adecuadas a los medios que incitan a la violencia contra los civiles.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

16. En situaciones de conflicto declarado, procure que, siempre que sea necesario, se adopten medidas adecuadas para controlar o clausurar las instalaciones de medios de información que inciten al odio.

17. Vele por que las misiones de las Naciones Unidas de establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz incluyan un componente relativo a los medios de difusión en masa que permita difundir información sobre el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos, incluida la educación para la paz y la protección de la infancia, así como información objetiva sobre las actividades de las Naciones Unidas, y aliente las misiones regionales autorizadas a incorporar esa capacidad.

2. Otros mecanismos

49. En los últimos años se han ensayado diferentes tipos de medidas de fomento de la confianza en la etapa de consolidación de la paz inmediatamente posterior a los conflictos. Esas medidas incluyen, entre otras, las encaminadas a alentar las visitas y los intercambios entre miembros de diferentes grupos enfrentados anteriormente en una guerra; acontecimientos culturales y deportivos; el ajuste de las normas relacionadas con la expedición de documentos oficiales como pasaportes, tarjetas de identidad y matrículas de vehículos, y conferencias y simposios de profesionales y personal técnico de diferentes regiones del país afectado. Algunas de esas actividades también tienen pertinencia en las etapas tempranas de las hostilidades, antes de que el conflicto se arraigue, o como un modo de salir de un estancamiento durante las negociaciones para la solución del conflicto. Por consiguiente, he decidido elaborar un manual de buenas prácticas sobre el terreno, en el que se proporcionen detalles sobre las medidas de fomento de la confianza que han tenido éxito en las operaciones de consolidación de la paz, para su aplicación en operaciones futuras de esa índole.

50. En la esfera del fomento de la confianza el Consejo tal vez encuentre provechoso colaborar con las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, que ofrecen conocimientos especializados y valor añadido al respecto.

C. Acceso humanitario

51. Los Estados tienen la obligación de garantizar que las poblaciones afectadas tengan acceso a la asistencia que necesitan para su supervivencia. Si un Estado no puede cumplir con su obligación, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de velar por que se preste ayuda humanitaria. El rápido despliegue de las operaciones de asistencia humanitaria es esencial para responder a las necesidades de los civiles afectados por un conflicto armado. Para prestar ayuda humanitaria efectiva y oportuna es necesario tener acceso irrestricto a quienes la necesitan. Así pues, las organizaciones humanitarias participan diariamente en negociaciones con las partes en los conflictos para obtener y conservar el acceso en condiciones de seguridad a los civiles que las necesitan, así como garantías de seguridad para el personal humanitario. A fin de cumplir con esta tarea, el personal de ayuda humanitaria debe estar en condiciones de mantener un diálogo con participantes pertinentes no oficiales, sin conferirles por ello ninguna legitimidad política.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

18. Subraye en sus resoluciones, al inicio de un conflicto, la necesidad imperativa de que las poblaciones civiles tengan acceso irrestricto a la asistencia humanitaria y de que las partes interesadas, incluidos los participantes no oficiales, cooperen plenamente con el coordinador de la ayuda humanitaria de las Naciones Unidas para proporcionar ese acceso y garantizar la seguridad de las organizaciones humanitarias, de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, e insistan en que si no se cumple con estos requisitos, se impondrán sanciones específicas.

19. Inste a los Estados Miembros vecinos a que velen por el acceso a la asistencia humanitaria y los exhorte a señalar a la atención del Consejo de Seguridad toda cuestión que pueda amenazar el derecho de los civiles a la asistencia, como problema que afecta la paz y la seguridad.

D. Medidas especiales para los niños y las mujeres

52. En la resolución amplia del Consejo sobre el tema de los niños en los conflictos armados, de 25 de agosto de 1999, el Consejo tomó nota, entre otras cosas, de las disposiciones tomadas recientemente para poner fin a la utilización de niños como soldados, en particular el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, que prohíbe el trabajo forzado u obligatorio. El Consejo también tomó nota del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el que el reclutamiento o alistamiento de niños menores de 15 años de edad en las fuerzas armadas nacionales o su utilización para participar activamente en hostilidades están tipificados como crimen de guerra. El Consejo condenó enérgicamente la selección de niños como blanco de ataques en conflictos armados, exhortó a todas las partes a que cumplieran estrictamente sus obligaciones en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y destacó la obligación de todos los Estados de poner fin a la impunidad. El reconocimiento por el Consejo de la importancia de la protección del niño ha creado un contexto favorable para el estudio de nuevas medidas concretas en esta esfera.

53. Ya se ha descrito la particular vulnerabilidad de las mujeres en los conflictos armados modernos. Es preciso adoptar medidas para atender a esa vulnerabilidad en todas las etapas del conflicto. Desearía pedir a los organismos interesados que establezcan sistemas de vigilancia y presentación de informes que incluyan la documentación de las violaciones cometidas contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

20. Vele, según proceda, por que se atiendan plenamente las necesidades especiales de protección y asistencia de los niños y las mujeres en todas las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.

21. Pida sistemáticamente a las partes en los conflictos que adopten medidas especiales para atender a las necesidades de protección y asistencia de los niños y las mujeres. Estas medidas podrían incluir la promoción de "días de inmunización" o iniciativas similares.

E. Sanciones específicas

54. Cabe reconocer con beneplácito los permanentes esfuerzos de los Estados Miembros por elaborar regímenes de sanciones más específicos. El concepto de las sanciones específicas¹¹, incluidas las sanciones financieras, tales como el congelamiento de activos en el extranjero, el embargo comercial de armas y artículos suntuarios y la prohibición de viajes constituye un medio potencialmente valioso para ejercer presión en los grupos a que están dirigidos y reducir al mínimo las consecuencias humanitarias negativas en las poblaciones civiles vulnerables, lo que ha sido una característica de las sanciones económicas amplias¹². En colaboración con varios Estados Miembros y organizaciones de la sociedad civil, me comprometo a proseguir una serie de actividades en curso encaminadas a aumentar la eficacia de las sanciones específicas.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

22. Utilice más frecuentemente las sanciones específicas para disuadir y poner límites a los que cometen violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos así como a las partes en los conflictos que permanentemente desafían a las resoluciones del Consejo de Seguridad, haciendo caso omiso de su autoridad.

23. Establezca un mecanismo permanente de examen técnico de los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas y regionales que pueda utilizar información

¹¹ Las sanciones específicas, también denominadas sanciones discriminatorias, incluyen: el congelamiento de los activos financieros de los miembros de un régimen o de los grupos que los apoyan; la suspensión de créditos y subsidios; la denegación y limitación del acceso a los mercados financieros extranjeros; el embargo comercial de armas y artículos suntuarios; la prohibición de vuelos; sanciones políticas como el aislamiento diplomático y el retiro de la acreditación; la denegación de viajes al extranjero, visas y oportunidades educacionales a los miembros del régimen y sus familias. Las sanciones específicas son un instrumento más diferenciado que las sanciones amplias, con lo que reducen al mínimo los costos humanitarios, la perturbación del comercio no militar, la posibilidad de que se establezca un mercado negro, las necesidades adicionales de ayuda humanitaria y una repercusión negativa en la infraestructura social.

¹² Resulta alentador que las recientes resoluciones del Consejo de Seguridad en las que se establecen o modifican los regímenes de sanciones existentes (por ejemplo, las relativas al Sudán, Angola y Sierra Leona) y, más recientemente, el embargo de armas en el caso de la República Federativa de Yugoslavia, se han elaborado de modo que incluyan medidas que tienen escaso o ningún efecto humanitario. También acojo con beneplácito los recientes esfuerzos del Consejo por abordar los aspectos humanitarios de las sanciones contra el Iraq con arreglo a la resolución 986 (1995) del Consejo. Además, los miembros del Consejo de Seguridad recientemente convinieron en una serie de propuestas prácticas encaminadas a mejorar la labor del Comité de Sanciones en esa esfera, sobre la que se informa en la nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de enero de 1999 (S/1999/92). Espero con gran interés observar nuevos progresos al respecto.

proporcionada por los miembros del Consejo, las instituciones financieras pertinentes, la Secretaría, los organismos y otros participantes en la ayuda humanitaria para determinar el probable efecto de las sanciones en los civiles¹³.

24. Siga elaborando normas y reglas para reducir al mínimo el efecto humanitario de las sanciones sobre la base de propuestas presentadas por el Presidente del Consejo a los comités de sanciones, y velar especialmente por que no se impongan sanciones sin incluir excepciones humanitarias obligatorias, inmediatas y viables.

25. Pida a las organizaciones regionales o grupos de países que presenten información completa sobre el establecimiento de mecanismos apropiados de exención por motivos humanitarios y procedimientos de autorización antes de aprobar la imposición de sanciones regionales. El Consejo tal vez desee también vigilar la capacidad de las autoridades regionales que imponen las sanciones de aplicar las excepciones y autorizar los envíos de artículos humanitarios y establecer procedimientos para ejercer su autoridad a fin de abordar las deficiencias.

F. Armas pequeñas y minas terrestres antipersonal

55. La proliferación y el uso excesivo de armas ligeras y pequeñas avivan los conflictos, exacerban el sufrimiento de las víctimas civiles y contribuyen a la desintegración de la sociedad. Se han adoptado varias iniciativas internacionales y regionales con el objeto de abordar este difícil problema. Respaldo plenamente estas iniciativas. El control de la disponibilidad de armas es un requisito previo esencial para un proceso exitoso de consolidación de la paz. Exige un criterio multidimensional que incluya la desmovilización, la rehabilitación de los combatientes, el cumplimiento de la ley, la adopción de medidas para detener el tráfico ilegal y normas para el registro y la utilización legales de las armas.

56. Las minas terrestres siguen mutilando y matando a miles de civiles cada año. Los artefactos explosivos sin detonar, en particular las bombas en racimo, también matan y mutilan a los civiles mucho después de su utilización. Aunque gran número de Estados han ratificado la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres, muchos Estados no lo han hecho y algunos necesitan asistencia de las Naciones Unidas para cumplir con las obligaciones asumidas en virtud de la Convención.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

26. Imponga el embargo de armas en las situaciones en que las partes en el conflicto seleccionen como blanco de sus ataques a los civiles y las personas protegidas, o cuando se sepa que las partes cometen violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos,

¹³ Los grupos más vulnerables son los niños, las mujeres embarazadas o las madres que amamantan, los ancianos y los enfermos o inválidos.

incluido el reclutamiento de niños soldados; e inste a los Estados Miembros a aplicar el embargo en sus jurisdicciones nacionales.

27. Aliente a los Estados Miembros a prestar apoyo y asistencia políticos y financieros a otros Estados a fin de facilitar el cumplimiento de la Convención de Ottawa.

G. Mantenimiento de la paz

57. En el pasado, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han desempeñado una amplia variedad de tareas relacionadas con la protección de los civiles, que incluyen: desalentar el maltrato de la población civil, proporcionar estabilidad y fomentar un proceso político de conciliación; apoyar las actividades de fomento de las instituciones, entre otras cosas, en las esferas de los derechos humanos y el cumplimiento de la ley; proteger a los trabajadores humanitarios y proporcionar asistencia humanitaria; mantener la seguridad y neutralidad de los campamentos de refugiados, incluida la separación de los combatientes y los no combatientes; mantener "zonas seguras" para la protección de las poblaciones civiles; impedir y encarar los abusos, entre otras cosas, arrestando a los criminales de guerra.

58. En el pasado, han surgido dificultades cuando se previó que los elementos de un mandato de mantenimiento de la paz se combinarían con una función coercitiva o de aplicación de la ley, cuando los mandatos no eran suficientemente claros o se asignaban recursos insuficientes a la tarea. Por consiguiente, es importante efectuar una clara distinción entre las tareas que se pueden cumplir con una presencia moderada, las que exigen una capacidad de disuasión creíble y las que exigen medidas encaminadas a hacer cumplir la ley.

59. La creciente insistencia del Consejo de Seguridad en la integración de los derechos humanos y los problemas humanitarios en las medidas que adopta para fomentar la paz y resolver los conflictos constituye un reconocimiento de la necesidad de adoptar un criterio amplio respecto del mantenimiento de la paz, que también contribuye a fortalecer la protección de los civiles. En su informe más reciente, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observó que el alcance de las actividades de mantenimiento de la paz ha de ser de carácter multidisciplinario y no se ha de limitar a las tareas militares sino que también deben incluir actividades de policía civil, asistencia humanitaria, desarme y desmovilización, medidas contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras y verificación del respeto de los derechos humanos.

1. Suministro de recursos y apoyo

60. En general, la eficacia de toda operación guarda estrecha relación con su capacidad de desplegar con rapidez los recursos necesarios para cumplir un mandato determinado. Si una operación llega al terreno sin la capacidad necesaria, esto no sólo limita su efectividad práctica sino que también socava su viabilidad política. Una misión que se percibe como sólida desde el comienzo de su despliegue tiene muchas menos probabilidades de ser puesta a prueba que una que se percibe inicialmente como vulnerable o ineficaz.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

28. Adopte medidas para fortalecer la capacidad de la Organización de planificar y desplegar las operaciones con rapidez. Esto incluye mejorar la participación en el sistema de acuerdos de reserva de las Naciones Unidas, entre otras cosas, aumentando el número de miembros de la policía civil y de funcionarios especializados de la administración pública y de ayuda humanitaria. También se necesitan unidades militares y de policía que se puedan desplegar con rapidez. Asimismo es esencial la capacidad de desplegar rápidamente un cuartel general de la misión.

29. Vele por que esas unidades reciban capacitación en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluso sobre disposiciones relacionadas con la infancia y el género, la coordinación civil y militar y la capacidad de comunicación y negociación.

2. Cumplimiento de las normas internacionales en las operaciones de las Naciones Unidas

61. La presencia y las actividades de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en las zonas inestables de todo el mundo han contribuido significativamente a la protección de los civiles en los conflictos armados. Gran número de jóvenes de ambos sexos lo han hecho con generosidad, y algunos incluso han dado su vida. A fin de proteger a los civiles en los conflictos armados, así como para proteger la legitimidad y el respeto de las operaciones de mantenimiento de la paz y su personal, necesitamos abordar los casos en que las fuerzas de mantenimiento de la paz participan en comportamientos inaceptables, incluido el maltrato de la población civil. He facilitado a los países que aportan contingentes diversos textos sobre las obligaciones y los códigos de conducta en materia de derechos humanos. Es importante que en los programas nacionales de capacitación se insista lo suficiente en esas obligaciones. También recientemente he promulgado un boletín del Secretario General sobre la observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas, en el que se dan instrucciones sobre los principios y normas básicos que rigen los medios y métodos de combate y la protección de los civiles y otras personas protegidas. Contaré con que el Consejo de Seguridad preste apoyo apropiado a mis futuras solicitudes de incluir mediadores y, cuando proceda, la capacidad de realizar investigaciones en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

30. Subraye la importancia de que se respete el derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos en todas las operaciones de mantenimiento de la paz instando a los Estados Miembros a que impartan instrucciones al respecto a sus nacionales que intervengan en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a las personas que participen en operaciones autorizadas bajo mando y control nacional o regional.

31. Apoye la designación de un "ombudsman" público en todas las operaciones de mantenimiento de la paz para que conozca de todas las reclamaciones del público en general relativas al comportamiento del personal de mantenimiento de la paz

/...

de las Naciones Unidas, y establezca una comisión investigadora especial, cuando sea necesario, encargada de examinar las denuncias de presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas de las Naciones Unidas.

32. Pida a los Estados Miembros que proporcionan tropas para el despliegue que informen a la Secretaría de las Naciones Unidas de las medidas adoptadas para procesar a los miembros de sus fuerzas armadas que hayan violado el derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos mientras estaban al servicio de las Naciones Unidas.

33. Cuando proceda, establezca una presencia de mantenimiento de la paz en las primeras etapas del movimiento de refugiados y personas desplazadas, a fin de que puedan establecerse en campamentos que estén libres de la amenaza de hostigamiento o de infiltración de elementos armados.

3. Cooperación con otros agentes

62. Las Naciones Unidas acogen con beneplácito la posibilidad de participar en los esfuerzos regionales y subregionales cuando ello contribuya a la prevención, gestión o solución de conflictos. Al mismo tiempo, son evidentes algunas limitaciones y preocupaciones. En muchos casos, las organizaciones regionales se enfrentarán a limitaciones de planificación, estructurales o financieras más graves que las que han de afrontar las Naciones Unidas, lo cual podría suponer respuestas diferentes a los conflictos en distintos lugares. También preocupa el hecho de que, cuando se autorice una acción que no esté supervisada por las Naciones Unidas, puedan adoptarse medidas inapropiadas en nombre de la Organización.

63. En el contexto de la acción subsiguiente al informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, el Consejo de Seguridad reconoció la contribución que las organizaciones regionales podían hacer y pidió que se siguieran haciendo esfuerzos para reforzar su capacidad. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad determinó una serie de medidas que podían ayudar a hacer frente a algunas de las preocupaciones señaladas más arriba (S/PRST/1998/35). El Consejo de Seguridad subrayó la necesidad de velar por que el personal que intervenga en las operaciones regionales respete y observe el derecho internacional, incluido el derecho humanitario y el relativo a los derechos humanos y los refugiados. El Consejo de Seguridad hizo hincapié en que respaldaba la inclusión de personal civil, por ejemplo para abordar las cuestiones políticas y de derechos humanos; y reconoció la importante contribución que podría representar el despliegue conjunto de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

34. Confirme que las organizaciones regionales tienen la capacidad para llevar a cabo una operación de conformidad con las reglas y normas internacionales antes de autorizar su despliegue, y establezca mecanismos que permitan al Consejo vigilar esas operaciones de manera efectiva.

H. Separación de los combatientes y los elementos armados de la población civil dentro de los campamentos

64. Cuando el sistema empleado para hacer cumplir la legislación nacional en un Estado huésped no permita separar a los combatientes o los elementos armados de la población civil dentro de los campamentos habilitados para los desplazados internos o los refugiados, es esencial que se realicen esfuerzos internacionales para restablecer el carácter humanitario de los campamentos. El Consejo de Seguridad examinó esta cuestión durante su debate acerca del informe del Secretario General sobre la protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto (S/1998/883). Como resultado de esas consultas, se han propuesto al Consejo varias opciones posibles, según las circunstancias concretas de cada situación. Deberán celebrarse nuevas consultas entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los países que proporcionan tropas para determinar las modalidades de aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

35. Despliegue observadores militares internacionales encargados de vigilar la situación en los campamentos de los desplazados internos y los refugiados cuando haya sospechas de la presencia de armas, combatientes y elementos armados. Si se encontrara ese tipo de elementos y las fuerzas nacionales fueran incapaces de intervenir o no estuvieran dispuestas a ello, que considere las distintas opciones que expuse en el documento S/1998/883, lo cual podría comportar el despliegue de fuerzas militares regionales o internacionales que estuvieran preparadas para tomar medidas eficaces de protección de los civiles. Esas medidas podrían incluir el desarme obligatorio de los combatientes o los elementos armados.

36. Movilice el apoyo internacional a las fuerzas de seguridad nacionales, que puede abarcar desde la asistencia logística y operacional hasta el asesoramiento técnico, la capacitación y la supervisión, cuando sea necesario.

37. Movilice el apoyo internacional para la reubicación de los campamentos que estén situados demasiado cerca de la frontera con los países de origen de los refugiados a una distancia segura de dicha frontera.

I. Desarme y desmovilización

65. La abundancia de armas disponibles por las partes en un conflicto, sobre todo armas pequeñas y armas ligeras, es un factor que contribuye considerablemente a aumentar el número y la intensidad de los conflictos armados en todo el mundo, así como a violaciones de acuerdos de paz ya firmados. El desarme y desmovilización de los combatientes debe tener alta prioridad en toda operación de las Naciones Unidas de mantenimiento o consolidación de la paz. Hago referencia a la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 8 de julio de 1999, que contiene directrices valiosas al respecto (S/PRST/1998/21).

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

38. Vele por que los acuerdos de paz y los mandatos de todas las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas prevean, cuando proceda, la adopción de medidas concretas de desarme, desmovilización y destrucción de las armas y municiones innecesarias, y que se habiliten pronto recursos suficientes para ello. A este respecto, debe prestarse atención especial a la desmovilización y la reintegración de los niños soldados.

J. Zonas humanitarias, zonas de seguridad y corredores seguros

66. Las zonas humanitarias, las zonas de seguridad y los corredores seguros permiten afrontar la cuestión de la protección mediante la designación de determinadas zonas o rutas, que se neutralizan por un acuerdo que supone el consentimiento de las partes (zonas humanitarias) o cuya seguridad está garantizada por la fuerza (zonas de seguridad). Las experiencias más recientes, especialmente en Bosnia y Herzegovina, demuestran que es necesario comprender mejor las consecuencias humanitarias, en materia de seguridad y políticas del establecimiento de zonas destinadas a proteger a la población civil.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

39. Establezca, como medida de última instancia, zonas de seguridad y corredores seguros provisionales para proteger a la población civil y para la entrega de la asistencia en situaciones que comporten la amenaza de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra contra la población civil, a reserva de un claro entendimiento de que esas zonas y corredores requieren, antes de su establecimiento, la existencia de una fuerza suficiente y creíble para garantizar la seguridad de la población civil que los utilice, y asegure su desmilitarización y la posibilidad de una opción de salida segura.

K. Intervención en casos de violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional

67. Los mecanismos de protección se basan, en primer lugar y sobre todo, en la buena disposición de los agentes estatales y no estatales a respetar el derecho internacional aplicable. Cuando las partes en el conflicto cometan violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos que supongan amenazas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, el Consejo de Seguridad debe estar preparado para intervenir, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta. La adopción de medidas coercitivas debe considerarse un mecanismo de última instancia para proteger a la población civil de amenazas inmediatas contra su vida y para garantizar el paso seguro de los convoyes humanitarios.

Recomiendo que el Consejo de Seguridad:

40. Para hacer frente a abusos masivos y continuos, considere la posibilidad de imponer medidas coercitivas apropiadas. Antes de actuar en esos casos en el marco de un acuerdo de las Naciones Unidas, regional o multinacional, y con el fin de aumentar el apoyo político a esos esfuerzos, reforzar la confianza en su

/...

legitimidad y desterrar toda idea de selectividad o parcialidad en favor de una región sobre otra, el Consejo debe considerar los factores siguientes:

a) El alcance de las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, con inclusión del número de personas afectadas y la naturaleza de las violaciones;

b) La incapacidad de las autoridades nacionales para mantener el orden público, o la determinación de que existe complicidad de las autoridades nacionales;

c) El agotamiento de todos los esfuerzos pacíficos o consensuados para afrontar la situación;

d) La capacidad del Consejo de Seguridad para vigilar las medidas que se adopten; y

e) El empleo limitado y proporcional de la fuerza, teniendo en cuenta las repercusiones que ello puede tener en la población civil y el medio ambiente.

VI. OBSERVACIONES

68. En el presente informe se ha ofrecido una cruda imagen de las realidades que ha de afrontar la población civil en situaciones de conflicto armado y los desafíos que éstas representan para la comunidad internacional. He recomendado la adopción de una acción clara por el Consejo de Seguridad para obligar a las partes en el conflicto a respetar los derechos garantizados a la población civil por el derecho y los convenios internacionales. Ya no es posible desatender o atribuir una importancia secundaria a la difícil situación de la población civil, pues complica las negociaciones o los intereses políticos. Es algo fundamental para el mandato central de la Organización. La responsabilidad de proteger a la población civil no puede delegarse en otros. Las Naciones Unidas son la única organización internacional con un ámbito de acción y la autoridad necesarios para poner fin a esas prácticas. Insto al Consejo de Seguridad a que asuma esa tarea.

69. Me ha complacido observar que el proceso de reforma de las Naciones Unidas llevado a cabo en los últimos dos años ha supuesto un reconocimiento general de que es necesario afrontar de manera global e integrada las crisis, aunando los esfuerzos de los agentes políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos dentro de un marco de acción convenido. A este respecto, no hay duda de que incumbe al Consejo de Seguridad desempeñar la función más destacada. El Consejo debe determinar el criterio general que debe adoptarse para solucionar las crisis y promover la cooperación y coordinación más estrechas posibles entre todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas, las fuerzas regionales, los agentes bilaterales, los gobiernos y los agentes no estatales de los países afectados, así como la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales internacionales y el sector privado. Acojo con satisfacción el interés cada vez mayor del Consejo por los aspectos humanitarios de los conflictos y espero confiado en que la cooperación se intensifique aún más en el futuro.

/...

70. En el presente informe hago recomendaciones concretas al Consejo que abarcan una amplia gama de iniciativas. Creo que cada una de ellas puede contribuir a la protección de los civiles en algunas situaciones o en todas ellas. Sin embargo, deseo señalar a la atención nueve propuestas que considero especialmente importantes. En primer lugar, dos recomendaciones destinadas a reforzar de manera permanente la capacidad del Consejo y de la Organización para proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado. Son las siguientes:

1. Adoptar medidas a fin de reforzar la capacidad de la Organización para planificar y llevar a cabo un despliegue rápido. Estas medidas comprenden una mayor participación en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, inclusive un aumento de los efectivos de la policía civil y del personal especializado de administración civil y de asistencia humanitaria. También se requieren unidades militares y de policía de despliegue rápido. Asimismo, es esencial la capacidad para establecer rápidamente un cuartel general de la misión de despliegue. (Recomendación 28)

2. Establecer un mecanismo permanente de examen técnico de las sanciones de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, que utilice la información suministrada por los miembros del Consejo, las instituciones financieras pertinentes, la Secretaría, los organismos y otros agentes de asistencia humanitaria para determinar los probables efectos de las sanciones sobre la población civil. (Recomendación 23).

71. En segundo lugar, cuatro recomendaciones que el Consejo podría aplicar cuando tenga noticia de que puede ser inminente un estallido de violencia contra la población civil. Son las siguientes:

3. Imponer embargos de armas en las situaciones en que la población civil y las personas protegidas sean objeto de agresión por las partes en el conflicto, o cuando se sepa que las partes cometen violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos, incluido el reclutamiento de niños soldados, y exhortar a los Estados Miembros a respetar esos embargos en sus propias zonas de jurisdicción nacional. (Recomendación 26).

4. Considerar el despliegue, en determinados casos, de una operación de mantenimiento de la paz preventiva o de otra presencia para una vigilancia preventiva. (Recomendación 12)

5. Recurrir con más frecuencia a sanciones específicas como factor disuasivo y de contención para quienes cometen graves violaciones del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos, así como de las partes en conflictos que hagan caso omiso constantemente de las resoluciones del Consejo, en flagrante desacato de su autoridad. (Recomendación 22)

6. Desplegar observadores militares internacionales encargados de vigilar la situación de los desplazados internos y los refugiados dentro de los campamentos cuando se sospeche la presencia de armas, combatientes y elementos armados; y, si se encuentran esos elementos y las fuerzas nacionales son incapaces de intervenir o no están dispuestas a ello, desplegar fuerzas militares regionales

o internacionales que estén preparadas para adoptar medidas eficaces de desarme de los combatientes o de los elementos armados. (Recomendación 35)

72. Por último, formulo tres recomendaciones destinadas a aliviar los sufrimientos de la población civil en situaciones en las que ya ha estallado el conflicto y la población civil es objeto de agresión. Son las siguientes:

7. Subrayar en sus resoluciones, al inicio de un conflicto, la necesidad imperiosa de que la población civil tenga un acceso sin trabas a la asistencia humanitaria y de que las partes interesadas, incluidos los agentes no estatales, cooperen plenamente con el coordinador de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas en la facilitación de ese acceso y garanticen la seguridad de las organizaciones humanitarias, de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, e insistir en que todo incumplimiento supondrá la imposición de sanciones específicas. (Recomendación 18)

8. Asegurarse de que, cuando sea necesario, las operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz estén debidamente autorizadas y equipadas para controlar o clausurar los medios de comunicación que promuevan el odio. (Recomendación 16)

9. Para hacer frente a abusos masivos y continuos, considerar la posibilidad de imponer medidas coercitivas apropiadas. Antes de actuar en esos casos en el marco de un acuerdo de las Naciones Unidas, regional o multinacional, y con el fin de aumentar el apoyo político a esos esfuerzos, reforzar la confianza en su legitimidad y desterrar toda idea de selectividad o parcialidad en favor de una región sobre otra, el Consejo debe considerar los factores siguientes:

a) El alcance de las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, con inclusión del número de personas afectadas y la naturaleza de las violaciones;

b) La incapacidad de las autoridades nacionales para mantener el orden público, o la determinación de que existe complicidad de las autoridades nacionales;

c) El agotamiento de todos los esfuerzos pacíficos o consensuados para afrontar la situación;

d) La capacidad del Consejo de Seguridad para vigilar las medidas que se adopten; y

e) El empleo limitado y proporcional de la fuerza, teniendo en cuenta las repercusiones que ello puede tener en la población civil y el medio ambiente (Recomendación 40)

73. A pesar de la primacía de la ley, las normas y los principios, a menudo es necesario dar más prioridad a la seguridad física que a la protección jurídica. El Consejo debe actuar rápidamente para llevar a la práctica este principio. Me complace que el Consejo haya solicitado este informe. Espero sinceramente que conceda plena atención al examen de todas las recomendaciones en él contenidas. Será importante establecer un mecanismo y un calendario convenidos de seguimiento y examen. Estoy dispuesto a informar periódicamente al Consejo sobre los progresos realizados.