



Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de marzo de 2001
Español
Original: inglés

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

I. Hacia una cultura de protección

1. El Consejo de Seguridad, en su resolución 1296 (2000), de 19 de abril de 2000, me pidió que le presentara, a más tardar el 30 de marzo de 2001, este segundo informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, con miras a solicitar nuevos informes al respecto en el futuro. En mi primer informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/1999/957), presentado al Consejo de Seguridad el 8 de septiembre de 1999, describía la dura realidad a que hacen frente los millones de civiles en todo el mundo que viven en situaciones de conflicto armado, atrapados en la vorágine de una guerra, y necesitan con urgencia ayuda y protección. En consecuencia, recomendaba que el Consejo de Seguridad adoptase medidas claras para obligar a las partes en un conflicto armado a proteger mejor a la población civil y a respetar los derechos garantizados a los civiles por el derecho internacional.

2. Lamentablemente, la realidad para las poblaciones afectadas no ha variado y siguen sin ponerse en práctica la mayoría de las importantes recomendaciones de ese primer informe. El reclutamiento y la utilización de niños soldados, la proliferación de las armas pequeñas, el uso indiscriminado de minas terrestres, los desplazamientos forzados en gran escala y la depuración étnica, así como el hecho de que las mujeres y los niños sean blanco de sevicias, la denegación de los derechos humanos más básicos y la impunidad generalizada de quienes cometen atrocidades, siguen siendo características harto comunes de la guerra. El creciente número de amenazas a la vida de los funcionarios locales e internacionales de las organizaciones internacionales y de otros grupos que prestan ayuda es

una característica vergonzosa más de la realidad de los conflictos actuales.

3. En consecuencia, el contexto está claro: al proliferar los conflictos armados los civiles se han convertido en sus víctimas principales. Actualmente suele decirse que en décadas recientes la proporción de las víctimas de guerras civiles ha aumentado marcadamente: a un 75% y, en algunos casos, aún más. Digo “suele decirse” porque la verdad es que nadie sabe a ciencia cierta. Los organismos de socorro, con razón, dedican sus recursos a ayudar a los vivos, en lugar de a contar muertos. Mientras que los ejércitos cuentan sus bajas, no existe organismo alguno encargado de llevar un recuento de los civiles muertos. Las víctimas de los atroces conflictos actuales no son sólo anónimas sino, literalmente, incontables. Hasta cierto punto, ello se debe a que ha cambiado la naturaleza de los conflictos. La disminución del número de guerras libradas por ejércitos regulares ha ido acompañada de un aumento de las guerras intestinas libradas por fuerzas irregulares. Además, y especialmente en conflictos con un componente de odio étnico o religioso, los civiles afectados suelen no ser víctimas fortuitas de esas nuevas fuerzas irregulares sino su principal blanco.

4. En septiembre de 2000, la totalidad de los Estados Miembros de la Organización se comprometió, en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de Asamblea General), a ampliar y reforzar la protección de los civiles en situaciones de emergencia complejas, de conformidad con el derecho internacional humanitario. Sin embargo, así como los Estados Miembros, con excesiva frecuencia, se han desentendido de los efectos calamitosos de la guerra moderna en los civiles, también las Naciones Unidas a menudo no han podido responder adecuadamente a la necesidad de protección y

asistencia de los civiles. Es mi esperanza, ahora, dejar atrás el análisis de nuestros fracasos anteriores a fin de hallar los medios de fortalecer el sistema internacional para que contribuya a satisfacer las crecientes necesidades de los civiles en tiempos de guerra. En el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809), se han señalado las medidas que las Naciones Unidas podrían adoptar en aras de un mejor desempeño. En el presente informe quisiera concentrar la atención en las medidas adicionales que los Estados Miembros deben adoptar para fortalecer su propia capacidad de proteger con mayor eficacia a los civiles que son víctimas de conflictos, y en las medidas que el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas pueden adoptar para complementar esas actividades.

5. Pienso que los Estados Miembros, con el apoyo de las Naciones Unidas y otros agentes, deben tratar de crear una cultura de protección. En esa clase de cultura, los gobiernos cumplirán sus responsabilidades, los grupos armados respetarán las normas reconocidas del derecho internacional humanitario, el sector privado tendrá conciencia del efecto de su intervención en zonas de crisis y los Estados Miembros y las organizaciones internacionales darán muestras del interés necesario para garantizar que se adopten medidas decisivas y rápidas ante las crisis. El establecimiento de esa cultura dependerá de que los Estados Miembros estén dispuestos no sólo a adoptar algunas de las medidas detalladas más abajo, sino también a hacer frente a la realidad de los grupos armados y otros agentes no estatales en los conflictos y a reconocer la función de la sociedad civil en el paso de la vulnerabilidad a la seguridad y de la guerra a la paz.

II. Parámetros de protección

6. Por "protección" se entiende un proceso complejo y de múltiples estratos en el que participan diversos agentes, que abarca diversos enfoques y cuyo significado depende de las circunstancias y etapas de cada conflicto. Muchos países se encuentran atrapados en una zona gris intermedia entre la guerra y la paz, caracterizada por el estallido esporádico de conflictos armados en partes del país, que pueden intensificarse o a paciguarse, según el caso. En esa clase de situaciones, lo que ayuda a cubrir una amplia gama de necesidades es a menudo la diversidad de los agentes de protección y de sus mandatos. Las actividades

correspondientes pueden incluir el suministro de asistencia humanitaria; la vigilancia y el registro de los actos de violación del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos y la presentación de informes sobre esos casos de violación a los responsables en última instancia y a otras personas encargadas de adoptar decisiones; programas de fomento de las instituciones, buen gobierno y desarrollo y, en definitiva, el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz. En cada caso, esas actividades deberán adaptarse a las necesidades propias de cada situación de conflicto y a las necesidades, la estructura y la sensibilidad de la población afectada.

7. La protección de los civiles es principalmente responsabilidad de los gobiernos, según se señala en los principios rectores de la asistencia humanitaria aprobados por la Asamblea General en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991. Al mismo tiempo, los grupos armados, de conformidad con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y con el derecho internacional humanitario consuetudinario, tienen la responsabilidad directa de proteger a la población civil en casos de conflicto armado. Los instrumentos internacionales exigen que tanto los gobiernos como los grupos armados actúen en forma responsable en situaciones de conflicto y tomen medidas para garantizar la atención de las necesidades básicas y la protección de la población civil. Cuando los gobiernos carezcan de los recursos y la capacidad necesarios para llevar a cabo esas funciones sin ayuda, deberán pedir el apoyo del sistema internacional. Las actividades de protección deben estar orientadas a las personas antes que a la satisfacción de los intereses de seguridad del Estado, cuya función primordial es precisamente garantizar la seguridad de su población civil.

8. En cuanto a los aspectos humanitarios de la protección, cabe recalcar que la protección no puede ser un sustituto de los procesos políticos. La forma más eficaz de proteger a los civiles es prevenir los conflictos violentos mediante la "cultura de prevención" propugnada por el Consejo de Seguridad en noviembre de 1999 (S/PRST/1999/34). También se puede lograr poniendo fin al conflicto y consolidando una paz sostenible, como señaló el Consejo en febrero de 2001 (S/PRST/2001/5). Se debe aumentar la protección, pero ello no constituye de por sí una solución ni debe considerarse que lo es.

III. Medidas para aumentar la protección

A. Enjuiciamiento por violaciones del derecho penal internacional

9. Las normas de protección reconocidas internacionalmente serán efectivamente respetadas sólo cuando tengan fuerza de ley y cuando las violaciones se sancionen sistemática e invariablemente. El establecimiento de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y para Rwanda y la aprobación del Estatuto de Roma para el establecimiento de una corte penal internacional permanente, son adelantos importantes en esa dirección. Van desapareciendo los refugios para los responsables de torturas y asesinatos en masa. A ello se suman los progresos considerables en el ámbito del derecho penal internacional como resultado de la jurisprudencia de los dos tribunales especiales y el rápido aumento del número de ratificaciones del Estatuto de Roma. Frente a este nuevo paradigma de justicia penal internacional, los autores de violaciones graves, ya se trate de crímenes pasados, presentes o futuros, deben encarar la posibilidad real de ser sometidos a juicio.

1. Denegación de amnistía para crímenes graves

10. Recientemente la detención, el enjuiciamiento y la eventual condena de ex jefes de Estado o de Gobierno o de Jefes de Estado o de Gobierno en ejercicio han permitido a los fiscales penetrar aún más el escudo protector de la inmunidad. Con creciente frecuencia los tribunales se muestran dispuestos a difundir el mensaje de que nadie está por encima de la ley. En consecuencia, quiero ser claro: la concesión de una amnistía a quienes han cometido violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional es inaceptable. La experiencia de Sierra Leona ha confirmado que esa clase de amnistías no fomentan una paz duradera ni la reconciliación.

2. Influencia de la justicia penal

11. La acusación y el juicio imparciales de los distintos sospechosos pueden contribuir considerablemente a fomentar la confianza y facilitar la reconciliación en las sociedades después de los conflictos, al eliminar la idea de la culpabilidad colectiva. La amplia publicidad de los juicios puede impedir los crímenes en los conflictos actuales y futuros. No obstante, para la disuasión y la prevención del crimen se requiere que la

comunidad internacional se comprometa plenamente a lograr que prevalezca la justicia y que se exijan las responsabilidades pertinentes proporcionando los medios financieros y operacionales necesarios para la marcha de los mecanismos judiciales, se hayan establecido éstos con el auspicio de las Naciones Unidas o con el de los gobiernos nacionales. La creación de tribunales sin medios de financiación seguros y constantes y sin actividades complementarias destinadas a restablecer los sistemas nacionales de justicia penal puede irrogar un perjuicio a las víctimas de violencias en gran escala y minar su confianza en la justicia. Merecen especial atención a este respecto el tribunal propuesto para Sierra Leona y el grupo sobre crímenes graves en Timor Oriental.

3. Importancia de las jurisdicciones nacionales

12. Pese a la importante función que tiene el enjuiciamiento internacional en el fomento del cumplimiento de las normas de derecho internacional, el cumplimiento coherente de esas normas depende principalmente de la dedicación y cooperación de las jurisdicciones nacionales. El enjuiciamiento de personas es, ante todo y sobre todo, responsabilidad del Estado de que se trate. La justicia internacional sólo puede complementar esos esfuerzos cuando los Estados están verdaderamente en la imposibilidad de investigar y enjuiciar o no quieren hacerlo. En particular, un número cada vez mayor de Estados han empezado a aplicar el principio de la jurisdicción universal. Los ejemplos más conocidos son la detención por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del ex Presidente de Chile, Augusto Pinochet, acusado de tortura, a petición de las autoridades españolas, y la detención por el Senegal del ex Presidente del Chad, Hisssein Habré, por cargos similares. La aplicación de este principio puede ser un estímulo fundamental para lograr la justicia y la reconciliación en el país de origen del autor. Ahora bien, para que ese principio se aplique con éxito es necesario que se instaure una cooperación más estrecha entre los Estados, especialmente en lo que se refiere a las pruebas y a la extradición. Por consiguiente, es preciso que los Estados adapten su legislación nacional a las normas reconocidas del derecho internacional humanitario y penal y que velen por tener una función judicial imparcial y digna de confianza.

4. Esfuerzos en pro de la verdad y la reconciliación

13. No obstante, la experiencia de Rwanda y otros lugares han demostrado que ni los sistemas judiciales internacionales ni los nacionales disponen de los recursos necesarios para enjuiciar a todos los presuntos autores de crímenes relacionados con conflictos, autores que a veces se cuentan por miles. Los esfuerzos en pro de la verdad y la reconciliación, que hace apenas pocos años se consideraban excepcionales, se han convertido en un método aceptado para superar un pasado violento. Recientemente se han establecido comisiones de la verdad en Nigeria, Panamá y Sierra Leona, se proyecta establecer una comisión de esa índole en Timor Oriental y se está estudiando la posibilidad de crear tales comisiones en otras situaciones posteriores a conflictos. No obstante, la verdad y la reconciliación no deben sustituir al enjuiciamiento individual. El objetivo de esos esfuerzos debería ser, al mismo tiempo, tratar de determinar la verdad, pedir cuenta por los abusos del pasado, promover la reconciliación nacional e impulsar los órdenes democráticos incipientes. La determinación de la manera de superar la impunidad debe adaptarse a las circunstancias concretas del conflicto y de la zona de que se trate.

Recomendaciones

1. **Insto al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General a que desde el comienzo proporcionen una financiación fiable, suficiente y sostenida para las actividades internacionales, tanto si se trata de tribunales internacionales existentes o futuros como si se trata de mecanismos establecidos en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o de actividades conjuntas con un Estado Miembro, realizadas para llevar ante la justicia a los autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos.**

2. **Recomiendo que el Consejo de Seguridad, durante la preparación de mandatos de mantenimiento de la paz, considere la posibilidad de adoptar disposiciones contra la impunidad y, según proceda, en pro de la verdad y la reconciliación, especialmente cuando se trate de violaciones difundidas y sistemáticas del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos.**

3. **Aliento a los Estados Miembros a que aprueben leyes y mecanismos nacionales sobre la investigación, la acusación y el enjuiciamiento de los responsables de violaciones sistemáticas y difundidas del derecho penal internacional, o fortalezcan las leyes y mecanismos nacionales existentes. Con ese fin, apoyo las actividades encaminadas a ayudar a los Estados Miembros a fomentar instituciones judiciales capaces y dignas de confianza que cuenten con lo necesario para realizar actuaciones imparciales.**

B. Acceso a las poblaciones vulnerables

14. En muchos conflictos, sólo en casos esporádicos se concede autorización para acceder libremente y en condiciones de seguridad a las poblaciones civiles vulnerables, y es frecuente que esa autorización esté sujeta a condiciones o demoras o incluso que sea rotundamente denegada. Las consecuencias para esas poblaciones son a menudo espantosas: comunidades enteras se ven privadas de la asistencia y la protección más elementales. En tales circunstancias de aislamiento, la agonía de la población civil se exagera, ya que en la guerra moderna, especialmente en los conflictos internos, muchas veces se toma como objetivo a los civiles, como parte integrante de una estrategia política. Los casos de mutilación de civiles en Sierra Leona y la muerte por inanición intencionalmente provocada de la población civil de Somalia constituyen tan sólo dos ejemplos de ello. En esas situaciones es imposible proteger de ninguna manera a las personas y las comunidades afectadas por la guerra sin antes conseguir acceso a ellas.

15. A causa del carácter interno de la mayoría de los conflictos, los organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales se han visto obligados a negociar para poder llegar hasta los necesitados. Ahora bien, las poblaciones que sufren no pueden permitirse esperar el resultado de unos procesos de paz que en muchos casos son prolongados. Las negociaciones para conseguir acceso durante un conflicto han de entenderse como una necesidad humanitaria. Dadas las circunstancias enormemente complejas en que han de realizarse tales negociaciones, en las que intervienen partes beligerantes y entidades internacionales de muy diversa índole, es evidente que se necesitan criterios

comunes, estrategias de negociación complementarias y negociadores experimentados. En la práctica, la capacidad de los negociadores determina a menudo el alcance de la protección y la asistencia humanitaria que se presta a las poblaciones afectadas. Si existieran unas normas comúnmente aceptadas, las negociaciones sobre el acceso serían más previsibles y eficaces y se reduciría el riesgo de malentendidos y de que las partes beligerantes aprovecharan las disensiones entre los organismos.

1. La búsqueda de un acceso verdadero

16. Por regla general, las negociaciones sobre el acceso deben tener siempre un objetivo claro, consistente en la obtención de un espacio en el que se pueda tener acceso sin obstáculos, en condiciones de seguridad y de manera oportuna y sostenida a las poblaciones necesitadas. Se debe obtener, gestionar y conservar el acceso a lo largo de todo el conflicto, manteniendo una comunicación constante con las partes. Las dificultades para conseguir que los grupos rebeldes participen en un diálogo estructurado quedaron de manifiesto cuando los organismos de asistencia que operaban en Sierra Leona fueron incapaces, en todo el año 1998, de entablar ni siquiera unos contactos iniciales con el Frente Revolucionario Unido. Establecer una relación habitual con las partes y tener libertad de movimientos en la zona de conflicto puede facilitar la normalización y fomentar la confianza entre los grupos de población afectados por la guerra. La presencia constante de organismos de ayuda humanitaria puede dar cierta seguridad a grupos de población que de otro modo quedarían simplemente a merced de las partes o se verían obligados a abandonar sus hogares. Por consiguiente, las normas que rigen la intervención de tales organismos en conflictos concretos deben especificar claramente las condiciones en las que se llevarán a cabo las operaciones de ayuda humanitaria, permitiendo evaluaciones basadas en las necesidades reales, la prestación regular de asistencia y la supervisión del programa.

2. Las dificultades sobre el terreno

17. A pesar de que el Consejo de Seguridad ha insistido una y otra vez en la importancia del libre acceso en condiciones de seguridad a las personas afectadas (véanse, por ejemplo, las resoluciones 706 (1991) relativa al Iraq o 1333 (2000) relativa al Afganistán), la obtención de un acceso seguro y regular es una lucha diaria plagada de un sinnúmero de dificultades prácti-

cas, especialmente la imposición de condiciones, que se manifiestan de diversas formas: no permitir el acceso a los grupos de población vulnerables sin que las partes beligerantes reciban primero su parte de la ayuda; provocar intencionalmente la muerte por inanición de civiles para hacer llegar la ayuda alimentaria y desviarla hacia los combatientes; o exigir la entrega de artículos de doble uso que puedan servir para fines bélicos. El derecho internacional consagra el derecho de las personas desplazadas y otras víctimas de conflictos a que se les preste protección y asistencia internacional cuando las autoridades nacionales no están en condiciones de hacerlo. Sin embargo, en muchos casos las negociaciones sobre el terreno giran en torno a las consecuencias prácticas: por ejemplo, que las partes en el conflicto rechacen la entrega de ciertos alimentos porque les parece que ponen en peligro los objetivos de su campaña bélica.

18. La forma en que se abordan estos problemas determina a menudo la credibilidad y la eficacia de la labor humanitaria. Las posibilidades de éxito de las negociaciones de acceso aumentan si se formulan políticas y criterios comunes de intervención entre los diferentes organismos de ayuda humanitaria con el fin de agilizar los trámites de concesión de permisos, supervisar las entregas para evitar en lo posible el desvío de la ayuda hacia los combatientes y lograr una coordinación eficaz.

3. El diálogo con las partes en conflicto

19. En los conflictos en los que participan múltiples facciones, como es el caso de la República Democrática del Congo, la experiencia demuestra que para poder acceder verdaderamente y con regularidad a grupos de población vulnerables situados en diferentes zonas de combate, en las que además cambian diariamente los frentes de batalla, es necesario obtener el consentimiento de muchas partes a nivel local, regional, nacional e internacional. Puede tratarse de diversos grupos armados y otras facciones irregulares que a menudo tienen objetivos políticos, económicos y estratégicos dispares o inciertos. A veces esas facciones operan desde el exterior del país y, sin embargo, se colocan deliberadamente al margen de la normativa internacional establecida. En la mayoría de los conflictos internos, los grupos armados ejercen control de facto sobre zonas del país y sobre la población civil que vive en ellas. Por lo tanto, para negociar y obtener acceso a

esas poblaciones es preciso entablar un diálogo con dichos grupos.

20. Los gobiernos, aunque a veces les preocupa que ese diálogo pudiera servir para legitimar a los grupos armados, deben anteponer a su preocupación la urgente necesidad de la ayuda humanitaria. Los gobiernos deben ejercer su responsabilidad soberana guiados por la obligación de preservar la integridad física de todos y cada uno de los miembros de la población civil, independientemente de su género, grupo étnico, religión o filiación política. Los gobiernos, cuando no pueden acceder a la población civil porque la zona está dominada por grupos armados, deben permitir que agentes neutrales lleven a cabo su labor humanitaria. El hecho de haber perdido el control de la zona no exime al gobierno de su responsabilidad para con toda la población civil que está bajo su jurisdicción.

21. Entablar un diálogo constructivo con los grupos armados es también fundamental para garantizar la seguridad de las operaciones de ayuda humanitaria en una zona de conflicto. En muchos casos, a los combatientes les parece que la prestación de asistencia humanitaria y protección a grupos de población vulnerables no es un acto neutral, sino basado en motivaciones políticas. En el caso de los conflictos internos, donde a menudo las partes tienen como objetivo político y estratégico la expulsión o el exterminio de un grupo étnico, religioso o político, incluso la más mínima acción en favor de estos grupos de población puede ser vista como una intromisión directa en la marcha de la guerra. El resultado es que los organismos de ayuda humanitaria, si bien persiguen objetivos neutrales consagrados por el derecho internacional, en muchos casos son vistos como partidarios de uno u otro bando y acaban siendo blanco de los combatientes. Triste prueba de ello es el vertiginoso aumento, en los últimos dos años y medio, del número de bajas entre el personal civil de las Naciones Unidas, tanto de contratación local como de contratación internacional, que trabaja en las zonas de conflicto. Entre el 1º de enero de 1992 y el 31 de agosto de 1998 habían perdido la vida 153 funcionarios y habían sido secuestrados o hechos prisioneros 43 funcionarios (véase el documento S/1998/883); desde agosto de 1998, esas cifras han aumentado a 198 y 240, respectivamente (al 20 de marzo de 2001).

4. Los desplazados internos

22. Tener verdadero acceso a los grupos de población vulnerables es especialmente importante cuando se

trata de ayudar a los millones de personas, aproximadamente entre 20 y 25, que han sido desplazadas dentro de su propio país. La grave situación de este grupo excepcionalmente vulnerable se agudizó en el decenio de 1990, debido al espectacular aumento del número de desplazados a raíz de los numerosos conflictos armados internos de ese decenio. Obligados a abandonar sus hogares, viven constantemente en condiciones de gran penuria, inseguridad y discriminación, además de carecer de vivienda. Su protección es ante todo responsabilidad de las autoridades nacionales competentes.

23. Sin embargo, en muchos casos las autoridades nacionales no han prestado la necesaria protección y asistencia a los grupos de población desplazados dentro de sus propios países o no han permitido a las organizaciones internacionales un verdadero acceso en condiciones de seguridad a esos grupos. En consecuencia, y debido también a la falta de un sistema institucionalizado de protección y asistencia internacional a las personas desplazadas dentro de sus propios países, la respuesta a sus necesidades ha sido a menudo incoherente e ineficaz.

24. A ese respecto, los Principios rectores relativos a los desplazamientos internos, formulados por mi Representante Especial para los desplazados internos, son reconocidos cada vez más como instrumento para atender a éstas y otras necesidades fundamentales de esos desplazados. Por ejemplo, en Armenia, Azerbaiyán y Georgia se está llevando a cabo un examen de la legislación nacional con referencia a esos Principios rectores. En otros países como Angola y Colombia, los Gobiernos han incorporado los Principios rectores en la legislación y las políticas nacionales. Asimismo, el Comité Permanente entre Organismos ha creado una red interinstitucional compuesta de puntos de coordinación de alto nivel de todas las organizaciones interesadas, para llevar a cabo exámenes de países seleccionados que tienen grupos de población desplazados dentro de sus fronteras y elaborar propuestas con miras a mejorar la respuesta internacional a sus necesidades básicas. El Coordinador de Socorro de Emergencia ha nombrado un Coordinador Especial de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos para que dirija ese proceso de examen.

5. Un enfoque coordinado

25. Por lo tanto, formular un enfoque coordinado de las negociaciones sobre el acceso puede ser cuestión de vida o muerte tanto para los grupos de población

vulnerables como para el personal que presta ayuda humanitaria. Muchas veces, constituye ya de por sí un problema la frecuente presencia de gran número de organismos de ayuda nacionales e internacionales en una zona de conflicto. Movidos por mandatos e intereses diferentes, los organismos internacionales con frecuencia negocian independientemente sus propias condiciones de acceso, lo cual resta eficacia a su propia intervención y a la de otros organismos. La duplicación de esfuerzos y los intentos de manipulación por las partes contendientes pueden poner en peligro precarios acuerdos de acceso. Por lo tanto, es fundamental que exista una mayor coordinación y creatividad al negociar los accesos, por ejemplo poniendo en común los intereses de diferentes organismos que sean compatibles con sus mandatos y acordando negociaciones sectoriales mutuamente complementarias. En un enfoque coordinado se debe hacer hincapié en la planificación estratégica y en una preparación adecuada incluso en una crisis. La campaña de inmunización dirigida por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en la República Democrática del Congo en el año 2000 demuestra que se pueden llevar a cabo con éxito operaciones coordinadas.

26. La claridad de objetivos y un buen conocimiento del entorno local y de las causas profundas del conflicto deberían ser requisitos indispensables de cualquier negociación sobre el acceso. Por lo tanto, he pedido al Comité Permanente entre Organismos que elabore un manual de negociaciones y estrategias de acceso en el que figuren normas para la intervención y la retirada de los organismos de ayuda, exigencia de condiciones, procedimientos de tramitación de permisos, evaluación de las necesidades y otros principios expuestos en el presente informe. El manual debería ayudar a los negociadores a proceder con coherencia, transparencia, responsabilidad y credibilidad en las negociaciones y a obtener un acceso libre, constante, oportuno y en condiciones de seguridad.

27. También he pedido al Coordinador del Socorro de Emergencia que prepare, en colaboración con el Comité Permanente entre Organismos, modelos para una mejor coordinación de las negociaciones de acceso sobre el terreno. Formular estrategias complementarias de negociación puede ayudar a evitar que las partes contendientes creen antagonismos entre los organismos de ayuda, como ha ocurrido en varios conflictos recientes.

Recomendaciones

4. Recordando que el Consejo de Seguridad reconoció, en su resolución 1265 (1999), la importancia de que el personal humanitario tuviera acceso sin restricciones y en condiciones de seguridad a la población civil necesitada, insto al Consejo de Seguridad a que trate activamente de que las partes en cada conflicto participen en un diálogo encaminado a dar acceso en condiciones de seguridad para operaciones humanitarias y a demostrar su disposición a tomar medidas donde se niegue tal acceso.

5. Aliento al Consejo de Seguridad a que organice con más frecuencia misiones de investigación en las zonas de conflicto para determinar las necesidades concretas de asistencia humanitaria y en particular para conseguir un verdadero acceso en condiciones de seguridad a los grupos de población vulnerables.

C. Separación de los civiles y los elementos armados

28. En mi informe de 1998 sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (A/52/871-S/1998/318), reconocí que “la comunidad internacional ha venido preocupándose cada vez más del bienestar de los refugiados y de la seguridad de los Estados que acogen a un gran número de ellos o que los tienen cerca de sus fronteras”. Esta situación no ha cambiado. Por el contrario, el desplazamiento masivo de refugiados a través de las fronteras internacionales, en la mayoría de los casos impulsado por las guerras civiles en la región, ha alterado delicados equilibrios étnicos en los Estados vecinos y ha desestabilizado las sociedades receptoras. Además, existe un gran riesgo de que el movimiento de desplazados —en ocasiones, cientos de miles de personas— junto con elementos armados afecte a la seguridad de subregiones o regiones enteras y, por tanto, haga que un conflicto que inicialmente era local se convierta en internacional.

29. Los ejemplos de Zambia, la República del Congo y Timor Occidental (Indonesia) demuestran claramente ese riesgo. El recrudecimiento de los combates en la zona de Parrot’s Beak, situada en las fronteras de Liberia, Sierra Leona y Guinea, es el caso más reciente. Ese

pequeño enclave de Guinea se ha convertido en refugio de aproximadamente 180.000 personas de Liberia y Sierra Leona. Al extenderse a Guinea los combates entre elementos armados de Liberia y Sierra Leona, esas personas, ya desplazadas, se han visto obligadas a huir de nuevo, lo que ha creado una de las peores crisis de refugiados del mundo. Además, 70.000 ciudadanos de Guinea corren gran peligro. Por consiguiente, es de la máxima urgencia preservar, lo antes posible, el carácter civil de los campamentos y asentamientos para las personas desplazadas, tanto los refugiados como los desplazados internos, y separar a los civiles de los elementos armados que se trasladan con ellos. Tal separación puede impedir que los conflictos empeoren y puede hacer que las personas que huyen de la persecución o de la guerra consigan la protección y asistencia que necesitan.

1. Efectos de la mezcla de personas desplazadas y elementos armados

30. No separar a los elementos armados de los civiles ha llevado a situaciones desastrosas en campamentos y asentamientos y alrededor de ellos. Como muestra el ejemplo de Timor Occidental (Indonesia), la falta de separación entre los combatientes y los civiles permite que grupos armados tomen el control de un campamento y de su población, politiza su situación y permite que gradualmente se establezca una cultura militar dentro del campamento. El efecto sobre la seguridad de los refugiados y de la población local vecina es serio. Poblaciones enteras de los campamentos pueden verse convertidas en rehenes de las milicias que operan en los campamentos con toda libertad, siembran el temor, obligan a los civiles, entre ellos a niños, a servir en sus fuerzas, agreden sexualmente a las mujeres y las explotan e impiden deliberadamente que las personas desplazadas regresen a sus hogares. Además, con frecuencia la ayuda y los suministros humanitarios se desvían a esos elementos armados, lo que priva a los civiles de lo que les estaba destinado. Finalmente, cuando, pese al carácter civil que deben tener los campamentos, existen aspectos militares, eso expone a los civiles de los campamentos al peligro de verse atacados por las fuerzas contrarias cuando se considera que los campamentos sirven como bases para reanudar la lucha.

2. Limitaciones de la respuesta

31. Sin embargo, por motivos prácticos y políticos, la respuesta a este fenómeno no ha sido adecuada. Los

países de acogida, que tienen la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad de los refugiados en su territorio, se sienten cada vez más agobiados por los problemas logísticos y materiales que supone alojar a grandes corrientes de población. Tienen que preservar el carácter civil y humanitario de los asentamientos para las poblaciones desplazadas, localizar lugares para emplazar los campamentos y separar a los combatientes de los civiles, incluso mediante medidas de desarme, desmovilización e internamiento. De hecho, a fin de evitar esa carga y debido al temor de verse arrastrados al conflicto, es cada vez más frecuente que países que podrían acoger a refugiados nieguen asilo cerrando sus fronteras, lo que agrava aún más la situación de los civiles desplazados en la zona de conflicto. Si bien se reconoce el verdadero interés de los Estados de acogida en preservar su neutralidad en el conflicto, debemos dejar claro que es responsabilidad de los Estados conceder asilo a poblaciones abrumadas y perseguidas y garantizar su protección y la prestación de socorro y asistencia.

32. Los organismos humanitarios, que con frecuencia son la primera y única presencia sobre el terreno en esas situaciones, no pueden identificar, internar, desarmar y desmovilizar a los elementos armados presentes en los campamentos de refugiados. No tienen ni el mandato ni los medios de hacerlo. Ya la identificación de los elementos armados conduce a enormes problemas. Jurídicamente, el derecho internacional humanitario no define a los combatientes en los conflictos internos, porque los Estados Miembros se sienten reacios a conferir una condición oficial a personas a quienes consideran insurgentes o rebeldes. En la práctica, a menudo las milicias y los elementos armados intentan ocultarse entre las poblaciones civiles que huyen, y no necesariamente llevan uniformes militares o se identifican de otro modo. Además, los conflictos armados internos pasan por diferentes etapas de cesación del fuego o de los combates y de reanudación de la lucha, y por los ciclos consiguientes de desmovilización y removilización. La existencia de combatientes a tiempo parcial —agricultor durante el día, combatiente por la noche— y la prestación por los civiles de ayuda y cobijo básicos a los combatientes empañan aún más esta cuestión. Como resultado de ello, las operaciones humanitarias cada vez se ven más amenazadas por la falta de seguridad en los campamentos de refugiados. El asesinato de trabajadores de asistencia humanitaria en Timor Occidental (Indonesia) y Guinea son ejemplos lamentables. En consecuencia, algunas operaciones han

tenido que retirarse de los campamentos, y con frecuencia de toda una zona, lo que ha hecho que empeore aún más la difícil situación de la población civil de los campamentos.

33. Los Estados Miembros siguen renuentes a apoyar la labor de los organismos humanitarios en esas circunstancias, porque consideran que existe un riesgo para la seguridad de su personal militar y el peligro de que empeore el conflicto si se enfrentan directamente a los elementos armados. Para que haya seguridad en los campamentos se requiere la participación de la policía y del ejército, en particular para desarmar y desmovilizar a las milicias y trasladarlas a diferentes lugares.

3. Preparación de un conjunto de medidas

34. La posibilidad de que grandes corrientes de población, mezcladas con elementos armados desestabilicen regiones enteras y, en último término, causen un conflicto internacional ha quedado tristemente demostrada por los acontecimientos de África occidental y de la región de los Grandes Lagos. Por tanto, creo que compete al Consejo de Seguridad impedir las amenazas que esos movimientos de población entrañan para la paz y la seguridad internacionales apoyando a los Estados de acogida a fin de que tomen oportunamente las medidas apropiadas para separar a los civiles de los elementos armados. En mi informe anterior sobre la protección de los civiles recomendé que se adoptara una serie de medidas para aumentar la seguridad de las poblaciones de refugiados, entre ellas el despliegue de fuerzas militares regionales o internacionales. Algunos Estados Miembros han comenzado a elaborar conceptos y métodos prácticos para aplicar esas recomendaciones, entre ellos el apoyo a las fuerzas de policía nacionales y su capacitación mediante la participación de la policía internacional. Además, la necesidad de conservar el carácter civil del asilo figura de manera prominente en el programa de las Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, patrocinadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

35. La gravedad y la urgencia de la cuestión exigen que actuemos con rapidez para aplicar esas recomendaciones en la práctica, ensayar los conceptos y añadir nuevas medidas al conjunto. El acuerdo al que se llegó en junio de 2000 entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, por el que se garantizaba una estrecha

cooperación en todos los aspectos de este complejo asunto, es un primer paso en esa dirección. Ambos organismos han acordado desplegar, cuando proceda y con el consentimiento de los Estados de acogida, equipos multidisciplinarios de evaluación en las zonas en las que esté surgiendo una crisis a fin de aclarar la situación sobre el terreno, evaluar el riesgo para la seguridad de las poblaciones de refugiados y estudiar las respuestas prácticas apropiadas. Cuando sea posible, esas conclusiones se incorporarían en un amplio plan con recomendaciones sobre la adopción de medidas adicionales, incluso por parte del Consejo de Seguridad. Esas medidas podrían incluir apoyo logístico y material a fin de que el Estado de acogida adopte desde un primer momento medidas para desarmar a los combatientes en el lugar de entrada en el país. Una vez separados y desarmados, los combatientes podrían ser trasladados a un lugar seguro lejos de la frontera y, si fuera necesario, ser internados en ese lugar.

36. Además, los Estados Miembros deben apoyar los esfuerzos de los Estados de acogida prestando asistencia bilateral a sus autoridades judiciales y de mantenimiento del orden para que establezcan disposiciones adecuadas de seguridad en los campamentos e impidan su infiltración por elementos armados. Como primera medida, la asistencia para que los campamentos y asentamientos de refugiados se sitúen a una distancia prudente de la frontera podría ayudar a prevenir la militarización. La asistencia también podría incluir capacitación, medidas de fomento de la capacidad, equipo y logística, así como el despliegue de contingentes nacionales de policía para que patrullen y vigilen los campamentos. Además, se deberían incluir en los programas de capacitación de las fuerzas de policía la experiencia y las prácticas pertinentes en materia de refugiados.

37. Finalmente, como indiqué el 21 de febrero de 2001 en mi declaración al Consejo de Seguridad sobre el proceso de paz en la República Democrática del Congo, el movimiento de grandes poblaciones y la falta de separación entre los elementos armados y esas poblaciones tienen efectos negativos sobre los países vecinos que no están involucrados en el conflicto. Cuando esos problemas amenacen con afectar a la región en su totalidad, puede ser necesario adoptar un planteamiento regional más amplio desde el comienzo de cualquier participación internacional. Eso podría entrañar la creación de un foro para el diálogo entre todos los países afectados de la región, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de las Naciones

Unidas, los donantes y otras entidades. Sus objetivos podrían incluir la solución de las causas fundamentales de los desplazamientos, el restablecimiento de la paz, la promoción de la integración de las personas desplazadas en los países de acogida, el reasentamiento en terceros países o el regreso de todos los desplazados a su patria. Con el final de la guerra fría y de su rígida división del mundo, ha llegado el momento de aprovechar mejor los enfoques regionales. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, celebrada en mayo de 1989, que ayudó a cientos de miles de refugiados a regresar a sus países en los que se había restablecido la paz, es un ejemplo de los progresos que se pueden conseguir con tales enfoques. De conformidad con la invitación formulada por el Consejo de Seguridad en el párrafo 14 de la resolución 1296 (2000), continuaré señalando a la atención del Consejo las situaciones que puedan requerir un enfoque regional cuando las poblaciones desplazadas y otros civiles se vean en peligro a causa de la infiltración de elementos armados, en especial cuando esto pueda constituir una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Recomendaciones

6. Aliento al Consejo a que siga desarrollando la idea de los enfoques regionales en el caso de las crisis regionales y subregionales, en particular cuando formule mandatos.

7. Aliento además al Consejo de Seguridad a que apoye el establecimiento de criterios y procedimientos claros para identificar y separar a los elementos armados en los desplazamientos masivos de población.

D. Los medios de difusión y la información en situaciones de conflicto

38. El uso indebido de la información puede tener consecuencias fatales en los conflictos armados, de la misma manera que la información empleada correctamente puede salvar vidas. Los medios de difusión utilizados para incitar al genocidio en Rwanda son un ejemplo extremo de cómo se puede manipular la información para exacerbar los conflictos e incitar a la violencia masiva. Los discursos que avivan el odio, la desinformación y la propaganda hostil siguen utilizándose como instrumentos contundentes contra los civi-

les, para desencadenar la violencia étnica y provocar desplazamientos de población. Así pues, impedir esas actividades y conseguir la difusión de información exacta es parte esencial de la labor de protección de los civiles en los conflictos armados. La información imparcial sobre los conflictos, las zonas de combate, la situación de los campos minados y la disponibilidad de asistencia humanitaria puede ser una necesidad tan vital para las poblaciones afectadas que se encuentran atrapadas en zonas de violentos conflictos como la vivienda, los alimentos, el agua y los servicios médicos.

1. Contrarrestar los medios de difusión utilizados para incitar al odio y a la violencia

39. Si la primera víctima de la guerra es la verdad, las víctimas siguientes son aquellas que no pueden señalar que necesitan protección. Con demasiada frecuencia la guerra se los deja sin voz y sin rostro y se los reduce a meras estadísticas en las noticias. Devolver la voz a esas víctimas puede ser esencial para movilizar el apoyo necesario para proteger la vida humana. Una opinión pública informada puede servir de freno a los abusos de los derechos humanos, contrarrestando la cultura de la impunidad y fomentando el respeto del derecho internacional. Sin embargo, en la región de los Grandes Lagos hay emisoras de radio que siguen incitando al odio y fomentando la violencia y las atrocidades en gran escala contra los civiles. La comunidad internacional tiene la obligación de contrarrestar de manera colectiva y creativa ese uso indebido de la información y de los medios de difusión. Si bien es importante que el Tribunal Penal Internacional para Rwanda enjuicie a los principales responsables de la campaña de genocidio fomentada por Radio-Television Mille Collines, la prevención de tales incitaciones sigue siendo una tarea urgente para el futuro.

40. El mejor antídoto contra los discursos que incitan al odio y a la violencia es el fomento de medios de comunicación libres e independientes que atiendan a las necesidades de todas las partes de la sociedad. La comunidad internacional debería emprender diversas actividades para apoyar a esos medios de comunicación: contrarrestar la desinformación, facilitar información esencial, apoyar la difusión de noticias locales exactas, ayudar a crear programas encaminados a promover la comprensión y la tolerancia interétnicas, prestar asistencia técnica para aumentar la capacidad de radiodifusión a nivel local, enseñar a periodistas locales a dar informaciones exactas, y utilizar mecanismos de

supervisión de los medios de comunicación. Además, la distribución de receptores de radio y de equipo de radiodifusión es a menudo una necesidad vital y práctica.

41. Sin embargo, para combatir la propaganda hostil se requiere también una iniciativa más inmediata e intensa de la comunidad internacional basada en un enfoque coordinado de numerosas entidades. El número de entidades, tanto no gubernamentales como intergubernamentales, que realizan programas encaminados a prevenir la violencia y a preparar la reconciliación nacional ha aumentado en los últimos años; basta ver, por ejemplo, las diversas iniciativas en Angola, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Liberia, Sierra Leona y Sudáfrica. Con todo, esas iniciativas a menudo siguen siendo incoherentes y esencialmente esporádicas. Por ello, operaciones costosas, como la realizada en Bosnia y Herzegovina, han dado sólo resultados inciertos. Se podría contribuir a lograr una respuesta más coordinada estableciendo mecanismos de vigilancia de los medios de comunicación en las operaciones de paz y, llegado el caso, en otras operaciones de los organismos. Tales mecanismos podrían permitir una vigilancia, información y documentación regulares del uso indebido de la información y podrían reforzar la capacidad de los medios de difusión locales independientes. Podrían también promover la adopción de decisiones mejor fundamentadas, contribuir a la exigencia de responsabilidades jurídicas y, según los casos, recomendar la adopción de medidas concretas por parte de las entidades pertinentes, incluido el Consejo de Seguridad. Deberían llegar hasta las personas y entidades que trabajan sobre el terreno, incluidos los expertos internacionales, los donantes y los profesionales de los medios de difusión locales.

2. Utilización de los medios de difusión y de la información en apoyo de las operaciones humanitarias

42. En la era de la difusión mundial de la información, permitir que las víctimas dejen oír su voz es esencial para movilizar el apoyo necesario para preservar y mejorar la calidad de vida de las personas. Aun reconociendo que, en ocasiones, las campañas masivas de los medios de difusión pueden distorsionar las prioridades políticas, unos medios de difusión fiables y una gestión adecuada de la información constituyen una base esencial para la adopción de decisiones por los gobiernos, los donantes, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

43. El conocimiento de acontecimientos incluso remotos permite realizar evaluaciones fundadas y ayuda, en particular, a los organismos humanitarios a preparar una respuesta apropiada antes de intervenir en la zona del conflicto. Una información concreta y verificada sobre los desplazamientos masivos de poblaciones, las condiciones de seguridad y las violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas relativas a los derechos humanos puede ser de importancia vital tanto para las poblaciones afectadas como para el personal internacional encargado de la asistencia humanitaria. Cuando se trastornan las comunicaciones, la utilización de los medios de difusión para informar a las poblaciones afectadas sobre las actividades de los organismos de socorro y sobre la situación de los refugiados, los alimentos, el abastecimiento de agua y los servicios médicos puede ser de capital importancia para paliar los sufrimientos humanos inmediatos. La dependencia de proyectos de educación para el Afganistán del Servicio Mundial de la BBC, que se ocupa de cuestiones como la información sobre las minas terrestres, la higiene, el saneamiento, la reducción de la violencia contra la mujer y la productividad agrícola, es un ejemplo encomiable.

44. Como se subrayó en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, las nuevas tecnologías de la información, en particular la Internet, desempeñan un papel cada vez más importante para llegar y apoyar a los homólogos locales. Tenemos que seguir invirtiendo en este campo y explorar la posibilidad de establecer asociaciones. La Red Regional Integrada de Información, dirigida por las Naciones Unidas, junto con la Relief Web, ha reportado grandes ventajas a las Naciones Unidas y a otras operaciones al enviar información exacta a las zonas de crisis y recibir información exacta de ellas. Recomiendo que se refuercen aún más esas valiosas iniciativas regionales de información.

3. Protección de los periodistas

45. Muchas iniciativas se basan en el arrojo y la dedicación de los periodistas que trabajan en zonas de conflicto. Por consiguiente, protegerlos del acoso, de la intimidación y de las amenazas ha de tener una gran importancia para todos nosotros. Se estima que 449 periodistas han sido asesinados en todo el mundo desde 1990. En muchos casos, fueron víctimas de esfuerzos deliberados de las partes en conflicto por evitar las consecuencias de sus violentos ataques contra civiles

impidiendo que se informase con exactitud sobre sus actividades y, por ende, que se adoptasen decisiones bien fundamentadas. Son importantes, a este respecto, iniciativas como la de Colombia de establecer programas especiales de protección a los periodistas como parte de las actividades de la Fiscalía General. El establecimiento de líneas directas de comunicación para periodistas amenazados en las zonas de conflicto, como se hizo en Bosnia y Herzegovina, podría contribuir asimismo a reducir el peligro que corren.

Recomendación

8. Recomiendo que el Consejo de Seguridad prevea la integración regular, en los mandatos de las misiones, de mecanismos de vigilancia de los medios de difusión. Así se lograría una vigilancia, una información y una documentación eficaces en cuanto a la incidencia y los orígenes de los medios de difusión que fomentan el odio. En tal mecanismo se incluirían profesionales de la información de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes, organizaciones no gubernamentales de expertos, y representantes de medios de difusión locales independientes.

IV. Entidades que ofrecen protección

46. Las experiencias recientes de hacer frente a los problemas ya expuestos que surgen en diversos conflictos del África occidental, la región de los Grandes Lagos, Timor Oriental y otras partes han mostrado que el problema de proteger a la población civil tan sólo puede resolverse si se superan las divisiones tradicionales y se crea una sinergia entre múltiples agentes. Si bien las responsabilidades tradicionales siguen siendo las mismas, el número de agentes que intervienen en la labor de asistencia y protección ha aumentado de manera considerable: han aparecido nuevos agentes y elementos que antes no se tenían en cuenta han adquirido mayor importancia. Aunque a menudo difieren profundamente en sus recursos, mandatos, planteamientos e intereses, pueden potenciar nuestra capacidad de respuesta a los conflictos violentos proporcionando mayores recursos, nuevos enfoques y ventajas comparativas. Ante la red opaca de influencias políticas locales y mundiales, intereses económicos y actividades delictivas que caracteriza a muchos de los conflictos actuales, debemos aprovechar al máximo los re-

ursos limitados de las organizaciones logrando la participación de todos aquellos que puedan ayudarnos en nuestra labor de mejorar la protección de los civiles.

A. Entidades que ostentan la responsabilidad principal

1. Gobiernos

47. Las iniciativas internacionales de protección de civiles sólo pueden complementar los esfuerzos de los gobiernos. Por lo tanto, hago aquí extensivo a un público más amplio el llamamiento dirigido a las partes en la República Democrática del Congo: las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, así como otros organismos competentes, tan sólo pueden prestar asistencia allí donde los principales responsables han asumido un compromiso firme en ese sentido. En particular, todos los gobiernos deben mostrar la determinación necesaria para cumplir sus obligaciones internacionales de proteger a los civiles. Eso entraña la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio. Cuando un gobierno no pueda proteger a su población civil, por falta de recursos o de control de facto sobre parte de su territorio, tal vez necesite el apoyo del sistema internacional que se ha establecido precisamente con esa finalidad. Lamentablemente, en momentos de conflicto, muchos gobiernos no están dispuestos a hacer frente a sus responsabilidades; de hecho, a menudo constituyen el principal obstáculo para todo tipo de asistencia humanitaria y protección válida. Esta interacción entre responsabilidad nacional y apoyo internacional sigue constituyendo un grave problema para la comunidad internacional.

2. Grupos armados

48. El predominio reciente de las guerras civiles ha puesto cada vez más de manifiesto el papel que podrían desempeñar los grupos armados que son partes en el conflicto para proteger a las poblaciones civiles. En la mayoría de los conflictos que se producen dentro de un Estado los grupos armados han adquirido control de parte del territorio del país y de la población correspondiente. Sin embargo, una y otra vez comprobamos que hacen mal uso de su poder atacando a civiles indefensos y haciendo caso omiso, de manera flagrante, del derecho internacional humanitario. Por consiguiente, quisiera recordar la prohibición de tomar a los civiles como objetivos y de llevar a cabo ataques indiscriminados contra ellos, recogida en el derecho internacional

humanitario consuetudinario, que no sólo obliga a los Estados y a sus gobiernos sino también y de manera directa a los grupos armados que son partes en el conflicto (como se dice en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, de 1949). La práctica de los dos tribunales especiales y el Estatuto de la Corte Penal Internacional han subrayado el principio de la responsabilidad directa de los grupos armados en las violaciones del derecho internacional humanitario.

49. La experiencia enseña, sin embargo, que para intentar alcanzar sus objetivos muchos grupos armados operan deliberadamente fuera del marco normativo y ético reconocido. A fin de fomentar el respeto del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos en estas situaciones y de facilitar la necesaria prestación de ayuda humanitaria y protección a las poblaciones vulnerables, es indispensable conseguir que esos grupos participen en un diálogo estructurado. A este respecto, acojo con satisfacción la creciente tendencia del Consejo de Seguridad a dirigirse a todas las partes en conflictos armados (véase la resolución 1261 (1999)). Es importante que los organismos de asistencia, reafirmen los principios fundamentales del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en su código de conducta y en todos los acuerdos que concierten con los agentes que trabajan sobre el terreno. Los contactos con grupos armados deberían ser neutrales, y no deberían afectar a su legitimidad ni a la de sus reivindicaciones.

50. A este respecto, tengo intención de pedir al Comité Permanente entre Organismos que prepare un manual de prácticas recomendadas para tratar con grupos armados. El manual debería servir para que todas las partes comprendieran mejor la estructura y el modus operandi de esos grupos, así como sus exigencias y limitaciones específicas, y darles orientación sobre cómo fomentar una mejor comprensión de los principios y necesidades operacionales de las actividades humanitarias en tales circunstancias.

Recomendaciones

9. En sus resoluciones, el Consejo de Seguridad debería hacer hincapié en la responsabilidad directa de los grupos armados con arreglo al derecho internacional humanitario. Dado el carácter de los conflictos armados contemporáneos, para la protección de los civiles es necesario conseguir la participación de los grupos armados en un diálogo encaminado a

facilitar la prestación de asistencia humanitaria y protección.

10. Muchos grupos armados no han formulado una doctrina militar propia ni tampoco han incorporado en modo alguno en su modus operandi los principios reconocidos del derecho internacional humanitario. Por lo tanto, insto a los Estados Miembros y a los donantes a que respalden las iniciativas emprendidas para difundir información sobre el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos entre los grupos armados, y las medidas para hacerles comprender mejor en la práctica las implicaciones de dichas normas.

B. Carácter complementario de otras entidades

51. Si bien la responsabilidad primordial de proteger a los civiles incumbe a los gobiernos, allí donde el gobierno no pueda o no quiera cumplir con sus obligaciones la comunidad internacional está cada vez más dispuesta a hacer frente a sus propias responsabilidades. Las Naciones Unidas, y en particular el Consejo de Seguridad, tienen que reforzar su papel a este respecto entablando relaciones más activas con toda una serie de importantes interlocutores. Una coordinación eficaz, una mejor distribución de la información y el establecimiento de nuevas asociaciones serán imprescindibles para el éxito futuro de la respuesta internacional a los conflictos. También será importante conseguir la participación de los asociados nacionales para que toda respuesta internacional a situaciones de crisis comience con una comprensión matizada del contexto local.

52. En los últimos años, el Consejo de Seguridad ha mostrado una sensibilidad cada vez mayor con respecto a las cuestiones de la protección de civiles. Las resoluciones 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000), 1314 (2000) y 1325 (2000), representan todas ellas pasos adelante. La inclusión de disposiciones relativas a las minas en los mandatos de las operaciones de paz constituye otra prueba de los progresos realizados. Sin embargo, la capacidad del Consejo para abordar cuestiones relativas a la protección de civiles podría aumentarse de diversas maneras, por ejemplo mediante la adopción de decisiones mejor fundamentadas y mediante la redacción de resoluciones y mandatos que reflejaran mejor las necesidades de los civiles. Para contribuir al logro de esos objetivos, sería útil celebrar

reuniones informativas sobre las consecuencias humanitarias de las resoluciones propuestas, así como debates sobre cuestiones referentes tanto a la paz y la seguridad como a los aspectos humanitarios de los conflictos. Además, como puede verse por la reciente experiencia de las visitas del Consejo a la República Democrática del Congo, Sierra Leona o Timor Oriental, las misiones sobre el terreno pueden ser útiles como medio de investigar los hechos, como actividades de promoción y como instrumentos de persuasión. Quizá convendría enviar misiones de este tipo a otras zonas que estuvieran en crisis y en las que la respuesta internacional hubiera contado con escasa información o apoyo. El Consejo se beneficiaría también de recibir información periódica de agentes de fuera del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación

11. Recomiendo al Consejo de Seguridad que proceda a un intercambio periódico de pareceres con la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a la protección de los civiles en conflictos armados. Propongo al Presidente de la Asamblea General que aproveche la reunión mensual con el Presidente del Consejo de Seguridad para alertar al Consejo de situaciones en que pudiera ser necesario intervenir.

1. Sociedad civil

a) Organizaciones no gubernamentales

53. En los últimos años han aumentado considerablemente el número y la influencia de las organizaciones no gubernamentales nacionales y transnacionales. Gracias a la mundialización de los medios de comunicación y a las posibilidades que ofrece la tecnología de la información, sobre todo la Internet, las organizaciones no gubernamentales están ahora en mejores condiciones de formar coaliciones y organizar y movilizar un apoyo consistente a escala mundial. En particular, las organizaciones no gubernamentales han demostrado que pueden hacer aportaciones significativas a las políticas públicas y al derecho internacional. En muchos conflictos, las organizaciones no gubernamentales son de las primeras en dar testimonio de las violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos, llevar a cabo evaluaciones estrictas de la situación humanitaria sobre el terreno y solicitar una respuesta internacional coherente. De este modo, logran

a menudo concienciar a la opinión pública con respecto a un conflicto y, a su vez, que las autoridades políticas actúen con decisión ante la crisis.

54. Sobre el terreno las organizaciones no gubernamentales son las colaboradoras cotidianas e indispensables de las Naciones Unidas para prestar socorro y asistencia humanitaria a las personas vulnerables y necesitadas. Su presencia entre la población local constituye a menudo una medida de protección, por ejemplo en zonas habitadas por minorías. Sin embargo, al igual que el personal de las Naciones Unidas, su personal nacional e internacional es cada vez más blanco de ataques. Por ello, el Comité Permanente entre Organismos ha creado un grupo de trabajo entre organismos para intensificar la cooperación en cuestiones relacionadas con la seguridad del personal sobre el terreno entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Por último, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante y activo en cuanto a negociar corredores y accesos para prestar ayuda humanitaria a la población afectada y, en algunos casos, reunir a las partes beligerantes en torno a la mesa de negociaciones.

55. Es esencial que los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como las organizaciones no gubernamentales, comprendan mejor las respectivas ventajas comparativas como primera medida para poder trabajar juntos con mayor eficacia. Las organizaciones no gubernamentales trabajan ya en estrecha relación con las Naciones Unidas sobre el terreno y por medio del Comité Permanente entre Organismos. Quisiera examinar y reforzar aún más la labor del Comité Permanente entre Organismos, a fin de hallar el modo de conseguir que las actividades de las Naciones Unidas y las de las organizaciones no gubernamentales se complementen mejor en un futuro próximo. A fin de presentar las opiniones de la sociedad civil emergente sobre los asuntos de importancia mundial, las organizaciones no gubernamentales deberían disponer de un foro estable para facilitar información en las deliberaciones sobre adopción de decisiones y para propugnar políticas apropiadas.

56. La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, de 1997, y el Estatuto de Roma en virtud del cual se instituyó la Corte Penal Internacional, de un año después, constituyen un ejemplo del poder que tiene la sociedad civil internacional de colaborar con los gobiernos para obtener

logros en materia de legislación que ayuden a proteger a los civiles afectados por los conflictos armados.

b) La sociedad civil nacional

57. La sociedad civil nacional representa la protección fundamental, sobre todo cuando fracasan todas las demás instancias protectoras. En este contexto se entiende por sociedad civil no sólo las organizaciones no gubernamentales y los grupos de derechos humanos locales sino también las congregaciones religiosas, las organizaciones benéficas, las universidades, los sindicatos, las asociaciones jurídicas, los activistas independientes y los defensores de los derechos humanos, las familias, los clanes y muchas otras agrupaciones. Debemos seguir manteniendo contactos y estableciendo asociaciones con estos grupos, y aprovechar sus conocimientos de las circunstancias locales, su pericia para operar en zonas de conflicto y su sensibilidad con respecto a las necesidades de la población local y las normas culturales locales. La financiación y la capacitación de esos agentes son, por consiguiente, una inversión importante. En particular, deben reforzarse las relaciones entre la sociedad civil internacional y la nacional en lo que respecta a negociar accesos, vigilar por si se producen abusos, sobre todo cuando no es posible una vigilancia internacional, y facilitar el diálogo con las fuerzas políticas correspondientes sobre el terreno. Por último, los miembros de la sociedad civil nacional son, a menudo, los mejor equipados para fomentar el conocimiento y el respeto del derecho internacional en la zona conflictiva.

58. Quienes operan a nivel internacional tienen que asegurarse de que los desplazados puedan opinar con respecto a las decisiones que los afectan. Las poblaciones desplazadas no son pasivas. Crean sus propias estrategias para atender a sus necesidades intercambiando sus limitados recursos, servicios, informaciones y viviendas. Su participación en la determinación de cuáles son sus necesidades, en otras decisiones que les afectan y en la ejecución de programas de ayuda es, por tanto, esencial. Además, pueden ayudar a salvar lo que queda de la sociedad promoviendo el restablecimiento de vínculos sociales o apoyando la reinserción de las personas permanentemente desplazadas en sus nuevas comunidades. Tienen los conocimientos y la capacidad para reunificar familias y crear estructuras de ayuda a los niños y ancianos desasistidos.

c) Las mujeres, los niños y los jóvenes

59. Es trágico que sean las mujeres y los niños las principales víctimas de los conflictos armados. Las mujeres son vulnerables a la violencia sexual, la trata y la mutilación, tanto en sus hogares, en la huida o en los campamentos para poblaciones desplazadas. Sin embargo, las mujeres desempeñan también un papel prominente en el restablecimiento de las sociedades asoladas por la guerra. Todavía no se han examinado ni aprovechado debidamente las funciones de mediadoras y de impulsoras principales de la actividad económica durante los conflictos armados que cumplen las mujeres. En Camboya, Colombia, Guatemala, Liberia, Mozambique, Somalia, Timor Oriental y muchos otros lugares las mujeres han dado ejemplo de consolidación de la paz entre diversos clanes, filiaciones políticas y grupos étnicos. El estudio solicitado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1325 (2000) sobre la mujer y la paz y la seguridad proporcionará información más amplia acerca de esas iniciativas y permitirá comprender mejor las consecuencias de los conflictos armados para las mujeres y el papel que éstas desempeñan y pueden desempeñar en la consolidación de la paz.

60. A los niños se los victimiza al utilizárselos como soldados y de muchas otras maneras durante los conflictos armados, pero también ellos tienen una función que desempeñar en la construcción de un futuro más estable para los países asolados por la guerra. En su resolución 1314 (2000), de 11 de agosto de 2000, relativa a los niños en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a que fomentaran la participación de los jóvenes en los programas de consolidación y mantenimiento de la paz. Tanto el UNICEF como mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados se han referido en diversas ocasiones a la necesidad de conseguir la participación de los adolescentes en las respuestas humanitarias y las actividades de consolidación de la paz. Por consiguiente, reitero el llamamiento que hice en mi informe sobre los niños y los conflictos armados (A/55/163-S/2000/712) para que se alentara y fomentara la participación de los niños y los jóvenes en todos los programas y políticas encaminados a proteger sus derechos y los derechos del resto de la población civil, antes, durante y después de los conflictos armados, como medio para mejorar esos programas y políticas.

d) El sector privado

61. Casi el 96% del sector privado se dedica a la producción de bienes y servicios civiles, por lo que dicho sector tiene interés en mantener la paz y la estabilidad económica y en complementar y no obstaculizar las actividades humanitarias. Sin embargo, no todas las empresas intentan ser útiles o socialmente responsables. El papel negativo de las empresas extranjeras en la industria de los diamantes de Angola y Sierra Leona demuestra este hecho. Las consecuencias de la defensa de intereses económicos en zonas de conflicto son cada vez más objeto de un examen crítico. Se ha acusado a las empresas de complicidad con los abusos de los derechos humanos y los beneficios empresariales han seguido alimentando conflictos bélicos. Es de dominio público que mediante la venta de diamantes y otros minerales valiosos las partes beligerantes han podido abastecerse de armas pequeñas y ligeras, con lo que han prolongado e intensificado los combates y los sufrimientos de los civiles afectados. Por lo tanto, es de importancia capital que las Naciones Unidas, sigan fomentando las inversiones responsables en las zonas de crisis utilizando y ampliando las relaciones de colaboración existentes con el sector privado.

Recomendaciones

12. Aliento al Consejo de Seguridad a seguir investigando los vínculos existentes entre el comercio ilícito de recursos naturales y las actividades bélicas e insto a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales a que adopten medidas apropiadas contra las empresas, las personas y las entidades que participen en el tráfico ilícito de recursos naturales y armas pequeñas que puedan alimentar los conflictos.

13. Insto a los Estados Miembros a que adopten y apliquen medidas ejecutivas y legislativas para impedir a los agentes del sector privado dentro de su jurisdicción que participen en actividades comerciales con las partes en conflictos armados que puedan dar lugar o contribuir a violaciones sistemáticas del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

2. Organizaciones regionales

62. En los últimos años, las Naciones Unidas han procurado cada vez más establecer asociaciones, para

abordar cuestiones relativas a la protección de los civiles, con organizaciones regionales e intergubernamentales, como el Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Liga de los Estados Árabes, la Organización de la Conferencia Islámica y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A menudo las organizaciones regionales no bastan para atender debidamente a las necesidades de los civiles en los conflictos bélicos. Por consiguiente, aumenta la lista de iniciativas de cooperación para resolver las crisis, fomentar el respeto del derecho internacional o establecer instituciones nacionales, por ejemplo en Kosovo (República Federativa de Yugoslavia), Sierra Leona, Etiopía y Eritrea, Myanmar o el territorio palestino ocupado.

63. Sin embargo, sigue siendo necesario coordinarse más estrechamente con esas organizaciones, sobre todo para lograr analizar y comprender la situación local, así como las necesidades y los puntos delicados que entraña, desde una perspectiva común. En su cuarta reunión de alto nivel, que celebraron en febrero de 2001, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales aprobaron un marco de cooperación para la consolidación de la paz (véase S/2001/138) y acordaron los principios por los que se regiría su cooperación en ese ámbito, así como las posibles actividades de cooperación en él; por ejemplo, establecer dependencias de apoyo a la consolidación de la paz, enviar misiones conjuntas de evaluación sobre el terreno, compilar repertorios de prácticas óptimas y de experiencias adquiridas y celebrar conjuntamente conferencias de promesas de contribuciones. Se convino en que había que celebrar una reunión de seguimiento, a nivel de trabajo, antes de que terminara 2001 para estudiar medios prácticos de aplicar el Marco de cooperación para la consolidación de la paz y para ampliar las 13 modalidades de prevención de conflictos que se determinaron en 1998.

Recomendación

14. Insto al Consejo de Seguridad a que establezca una cooperación más regular con organizaciones y acuerdos regionales para promover la adopción de decisiones bien fundamentadas, la integración de recursos adicionales y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Dicha cooperación debería consistir,

entre otras cosas, en el establecimiento de un mecanismo regional de presentación de informes periódicos, y en la organización de sesiones informativas, para el Consejo de Seguridad. Las futuras consultas a alto nivel entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales ofrecerán una excelente oportunidad para seguir impulsando la cooperación con el fin de reforzar la protección de los civiles en los conflictos armados.

V. Observaciones finales

64. Los instrumentos políticos y jurídicos de que se dispone para la protección de los civiles en los conflictos armados requieren una actualización urgente. Se prepararon en un mundo en que los agentes predominantes eran los Estados y reflejan ese hecho. Análogamente, la práctica de las Naciones Unidas se centró en sus comienzos casi exclusivamente en la interacción de los Estados Miembros.

65. Se requieren diferentes mecanismos y estrategias para hacer frente a las nuevas circunstancias. Los tipos de conflicto más comunes en la actualidad —la violencia comunal, la depuración étnica, el terrorismo, las guerras privadas financiadas por el comercio internacional de diamantes o petróleo— son de índole interna e implican una proliferación de los grupos armados. Estas circunstancias son en grados diversos manifestación del menoscabo de la función central del Estado en los asuntos mundiales. Si bien los civiles han sido las principales víctimas de esos cambios, es erróneo afirmar que el nuevo orden es totalmente hostil a la protección de los civiles. Pueden aprovecharse nuevas oportunidades como las brindadas por el alcance mundial de los medios de información y las nuevas tecnologías de la información, la creciente influencia de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, la interdependencia de la economía mundial y la influencia del comercio internacional.

66. Que se pueda establecer la cultura de protección a que hice referencia al comienzo del presente informe dependerá en gran parte del grado en que las Naciones Unidas, y la comunidad internacional en general, puedan actuar en el marco de los cambios operados en el mundo; de si existe una voluntad suficiente de fortalecer el sistema de justicia penal, tanto internacionalmente como dentro de las jurisdicciones nacionales; de si estamos dispuestos a tratar con los grupos armados,

ya que la mayoría de los conflictos armados se libran dentro de las fronteras de los Estados; de si es posible encauzar el potencial de los medios de información y la Internet; de que se establezcan asociaciones efectivas con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y regionales y el sector privado. No se trata de interrogantes abstractas sino de necesidades que debemos enfrentar diariamente al tratar de reducir el sufrimiento de los civiles en los conflictos, y su solución afirmativa requerirá, como mínimo, que los Estados Miembros adopten las medidas concretas enumeradas en el presente informe y en los anteriores.

67. A este respecto, desearía señalar a la atención del Consejo un asunto de particular interés. El presente informe es el segundo de la serie. Han transcurrido unos 18 meses desde que presenté mi primer informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados y lamento tener que señalar que hasta el momento sólo se están aplicando algunas de las 40 recomendaciones. No obstante, en el presente informe se añaden otras 14 recomendaciones, cuya aplicación considero esencial para lograr una mejoría real en materia de protección. Los informes y las recomendaciones no pueden sustituir a las medidas efectivas. La responsabilidad primordial de la protección de los civiles corresponde a los gobiernos y los grupos armados que participan en los conflictos. Si ellos no asumen su responsabilidad, el Consejo de Seguridad habrá de adoptar medidas. Los avances en la protección de los civiles amenazados por los conflictos armados se miden en términos de vidas y medios de subsistencia, y de libertad frente al temor, y no de declaraciones de intenciones o en manifestación de preocupación. Por este motivo, insto a los miembros del Consejo de Seguridad a que examinen los progresos conseguidos en la aplicación de las recomendaciones formuladas en este informe y en los anteriores. Los informes posteriores sólo tendrán sentido si se demuestra claramente que se está avanzando en los objetivos de sus recomendaciones. Si se dedica mayor atención a la aplicación de las recomendaciones ya convenidas, será posible lograr que las iniciativas futuras sean más eficaces y permitan realmente ofrecer alivio y protección a los civiles en los conflictos armados.

Anexo I

Recomendaciones y direcciones normativas generales

A. Juicios por violaciones del derecho penal internacional

Para combatir la impunidad se requiere el empeño continuo y coherente de los agentes internacionales y los gobiernos por lograr la ratificación y el cumplimiento de las convenciones internacionales, el suministro constante y adecuado de fondos destinados a los tribunales internacionales, el enjuiciamiento en las jurisdicciones nacionales de conformidad con las normas internacionales en los casos en que los Estados verdaderamente estén capacitados para ello y dispuestos a hacerlo y el rechazo de la amnistía para los que cometan genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (véanse párrs. 9 a 13).

1. Insto al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General a que desde el comienzo proporcionen una financiación fiable, suficiente y sostenida para las actividades internacionales, tanto si se trata de tribunales internacionales existentes o futuros como si se trata de mecanismos establecidos en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o de actividades conjuntas con un Estado Miembro, realizadas para llevar ante la justicia a los autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos.

2. Recomiendo que el Consejo de Seguridad, durante la preparación de mandatos de mantenimiento de la paz, considere la posibilidad de adoptar disposiciones contra la impunidad y, según proceda, en pro de la verdad y la reconciliación, especialmente cuando se trate de violaciones difundidas y sistemáticas del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos.

3. Aliento a los Estados Miembros a que aprueben leyes y mecanismos nacionales sobre la investigación, la acusación y el enjuiciamiento de los responsables de violaciones sistemáticas y difundidas del derecho penal internacional, o fortalezcan las leyes y mecanismos nacionales existentes. Con ese fin, apoyo las actividades encaminadas a ayudar a los Estados Miembros a fomentar instituciones judiciales capaces y dignas de confianza que cuenten con lo necesario para realizar actuaciones imparciales.

B. Normas para las negociaciones sobre el acceso

Para lograr un acceso efectivo a los que lo necesitan se requieren negociadores diestros y normas prácticas claras que incluyan puntos de referencia sobre el comienzo y el fin de la participación (véanse párrs. 14 a 27).

4. Recordando que el Consejo de Seguridad reconoció, en su resolución 1265 (1999), la importancia de que el personal humanitario tuviera acceso sin restricciones y en condiciones de seguridad a la población civil necesitada, insto al Consejo de Seguridad a que trate activamente de que las partes en cada conflicto participen en un diálogo encaminado a dar acceso en condiciones de seguridad para operaciones humanitarias y a demostrar su disposición a tomar medidas donde se niegue tal acceso.

5. Aliento al Consejo de Seguridad a que organice con más frecuencia misiones de investigación en las zonas de conflicto para determinar las necesidades concretas de asistencia humanitaria y en particular para conseguir un verdadero acceso en condiciones de seguridad a los grupos de población vulnerables.

C. Participación de los grupos armados

En vista de que la mayor parte de los conflictos actuales son guerras civiles, es indispensable establecer un diálogo estructurado con los grupos armados a fin de poder acceder y proteger a las poblaciones vulnerables en tiempos de guerra (véanse párrs. 30 a 32 y 48 a 50).

9. En sus resoluciones, el Consejo de Seguridad debería hacer hincapié en la responsabilidad directa de los grupos armados con arreglo al derecho internacional humanitario. Dado el carácter de los conflictos armados contemporáneos, para la protección de los civiles es necesario conseguir la participación de los grupos armados en un diálogo encaminado a facilitar la prestación de asistencia humanitaria y protección.

10. Muchos grupos armados no han formulado una doctrina militar propia ni tampoco han incorporado en modo alguno en su modus operandi los principios reconocidos del derecho internacional humanitario. Por lo tanto, insto a los Estados Miembros y a los donantes a que respalden las iniciativas emprendidas para difundir información sobre el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos entre los grupos armados, y las medidas para hacerles comprender mejor en la práctica las implicaciones de dichas normas.

D. Separación de los civiles y los elementos armados

Al separar desde el comienzo a los elementos armados de la población civil se preserva el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de personas desplazadas y se contribuye a reducir las posibles amenazas contra la paz y la seguridad internacionales (véanse párrs. 28 a 37).

7. Aliento además al Consejo de Seguridad a que apoye el establecimiento de criterios y procedimientos claros para identificar y separar a los elementos armados en los desplazamientos masivos de población.

E. Enfoque regional de las situaciones de conflicto

Para responder adecuadamente a las situaciones de conflicto se requiere a menudo que los encargados de adoptar decisiones políticas apliquen un enfoque regional en vez de uno orientado únicamente a determinados países. Esas situaciones pueden desestabilizar regiones o subregiones enteras y poner así en peligro la paz y la seguridad internacionales (véanse párrs. 28, 29, 37 y 62 y 63).

6. Aliento al Consejo a que siga desarrollando la idea de los enfoques regionales en el caso de las crisis regionales y subregionales, en particular cuando formule mandatos.

14. Insto al Consejo de Seguridad a que establezca una cooperación más regular con organizaciones y acuerdos regionales para promover la adopción de decisiones bien fundamentadas, la integración de recursos adicionales y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Dicha cooperación debería consistir, entre otras cosas, en el establecimiento de un mecanismo regional de presentación de informes periódicos, y en la organización de sesiones informativas, para el Consejo de Seguridad. Las futuras consultas a alto nivel entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales ofrecerán una excelente oportunidad para seguir impulsando la cooperación con el fin de reforzar la protección de los civiles en los conflictos armados.

F. Adopción de decisiones con mayor conocimiento de causa

A fin de que el Consejo de Seguridad y sus miembros adopten sus decisiones con mayor conocimiento de causa es necesario aprovechar las ventajas comparativas de otros agentes pertinentes de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas (véanse párrs. 51 a 63).

11. Recomiendo al Consejo de Seguridad que proceda a un intercambio periódico de pareceres con la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a la protección de los civiles en conflictos armados. Propongo al Presidente de la Asamblea General que aproveche la reunión mensual con el Presidente del Consejo de Seguridad para alertar al Consejo de situaciones en que pudiera ser necesario intervenir.

G. La información y los medios de difusión en las situaciones de conflicto

El desarrollo de mecanismos de información y de medios de difusión más sólidos y coordinados en las zonas de conflicto puede ser fundamental para facilitar la adopción de decisiones con conocimiento de causa, orientar la respuesta humanitaria y lograr que tenga el máximo efecto y establecer una sociedad civil más fuerte basada en el acceso a fuentes de información libres e independientes (véanse párrs. 38 a 45).

8. Recomiendo que el Consejo de Seguridad prevea la integración regular, en los mandatos de las misiones, de mecanismos de vigilancia de los medios de difusión. Así se lograría una vigilancia, una información y una documentación eficaces en cuanto a la incidencia y los orígenes de los medios de difusión que fomentan el odio. En tal mecanismo se incluirían profesionales de la información de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes, organizaciones no gubernamentales de expertos, y representantes de medios de difusión locales independientes.

H. Participación del sector privado

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deben hacer que el sector privado participe en un diálogo constructivo estableciendo asociaciones creativas, a fin de que las actividades de las empresas se efectúen en el marco de las normas internacionales que constituyen la infraestructura de que depende cada vez más el comercio mundial (véanse párr. 61).

12. Aliento al Consejo de Seguridad a seguir investigando los vínculos existentes entre el comercio ilícito de recursos naturales y las actividades bélicas e insto a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales a que adopten medidas apropiadas contra las empresas, las personas y las entidades que participen en el tráfico ilícito de recursos naturales y armas pequeñas que puedan alimentar los conflictos.

13. Insto a los Estados Miembros a que adopten y apliquen medidas ejecutivas y legislativas para impedir a los agentes del sector privado dentro de su jurisdicción que participen en actividades comerciales con las partes en conflictos armados que puedan dar lugar o contribuir a violaciones sistemáticas del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

Anexo II

Aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe del Secretario General de 8 de septiembre de 1999

En mi informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, de 8 de septiembre de 1999 (S/1999/957), hice al Consejo de Seguridad 40 recomendaciones concretas que abarcan muy diversas iniciativas. En mis observaciones señalé en particular las nueve recomendaciones que se indican a continuación, que consideré de especial importancia. La matriz tiene por objeto ofrecer algunos ejemplos de iniciativas y procesos emprendidos desde entonces para aplicar las recomendaciones.

Recomendaciones

Medidas adoptadas desde septiembre de 1999

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 de establecer con prontitud un cuartel general de la misión.
(Recomendación 28)

El informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809) se remitió el 17 de agosto de 2000 al Secretario General, que a su vez lo presentó al Consejo de Seguridad el 21 de agosto de 2000. En su informe, el Grupo recomienda que se reforme la capacidad de la Organización para desplegar rápidamente operaciones de paz (véanse párrs. 86 a 91 y 102 a 169) y llega a la conclusión de que, entre otras cosas, las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben desplegarse plenamente en un plazo de 30 días y las operaciones de mantenimiento de la paz más complejas, como las relacionadas con conflictos, intraestatales han de desplegarse en 90 días. El Grupo hace un llamamiento a los Estados Miembros para que colaboren a fin de velar por el establecimiento de fuerzas multinacionales coherentes y equivalentes a una brigada que estén dispuestas a llevar a cabo un despliegue efectivo dentro de esos plazos. La Secretaría de las Naciones Unidas ha de establecer una lista de personal de guardia, integrada por aproximadamente 100 oficiales militares y 100 oficiales de policía y expertos procedentes de los ejércitos y las fuerzas de policía nacionales, que pueda incorporarse en siete días. Se han de revisar las

condiciones de servicio de los especialistas civiles a fin de que las Naciones Unidas puedan contratar personal más idóneo y retribuir el buen desempeño con mejores perspectivas de carrera.

Durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, el Consejo de Seguridad se reunió a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno para examinar la necesidad de velar por que el Consejo desempeñara una función eficaz en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en África. El Consejo, en su resolución 1318 (2000), subrayó la importancia de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas en lo que respecta al despliegue rápido de operaciones de mantenimiento de la paz e instó a los Estados Miembros a que proporcionaran recursos suficientes y oportunos. En la resolución 1327 (2000), el Consejo de Seguridad respaldó el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, reconoció la importancia del despliegue rápido de efectivos militares, personal policial y civil en las zonas de las misiones e instó al Secretario General a que celebrara consultas con los países que aportan contingentes respecto de la manera más idónea de lograr ese importante objetivo.

La Asamblea General, en su quincuagésimo quinto período de sesiones, apoyó algunas de las recomendaciones que figuran en el informe y aprobó la asignación de una suma adicional de 363.000 dólares a la Sección de Asuntos Políticos y de 37.200 dólares en la de Servicios de Gestión y Servicios Centrales de Apoyo. La Asamblea General también aprobó gastos por valor de 9.190.200 dólares en cifras brutas para las

operaciones de mantenimiento de la paz en el período comprendido entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001.

Sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas también señaló la importancia de tener un conocimiento preciso de las fuerzas armadas de los Estados Miembros y de su capacidad para el mantenimiento de la paz. Hasta la fecha, 88 países han expresado oficialmente su disposición a participar. La Brigada Multinacional de Despliegue Rápido de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas fue creada en respuesta al pedido del Secretario General de que se estableciera una fuerza de despliegue rápido, actualmente la componen unidades de la Argentina, el Canadá, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, Polonia y Suecia que han sido adiestradas con el mismo nivel de exigencia y que han de ser desplegadas en las operaciones que se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

2. Establecer un mecanismo permanente de examen técnico de las sanciones de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, que pueda utilizar 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)

Aún no se ha establecido ningún mecanismo permanente de examen técnico de las sanciones de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. No obstante, en la resolución 1333 (2000) que impone sanciones a los talibanes, el Consejo de Seguridad dio un primer paso. Por primera vez, el Consejo decidió incluir una cláusula “de caducidad”, conforme a la cual se pidió al Secretario General que examinara las consecuencias humanitarias de las medidas impuestas y presentara un informe al Consejo dentro de un plazo de 90 días contados a partir de la aprobación de la resolución 1333 (2000). El Secretario General, en

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 aplicar esos embargos en sus propias zonas de jurisdicción nacional. (Recomendación 26)

4. Considerar el despliegue, en determinados casos, de una operación 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 cometan graves violaciones del derecho internacional humanitario y relativo a los

consulta con el Comité de Sanciones, también seguirá preparando informes periódicos con posterioridad respecto de las consecuencias humanitarias y presentará un informe exhaustivo a más tardar 30 días antes de que se ponga fin a esas medidas.

Los dos casos más recientes de embargos de armas del Consejo de Seguridad son los impuestos al Afganistán (resolución 1333 (2000)) y Etiopía y Eritrea (resolución 1298 (2000)). Respecto de esta última, el Consejo tomó nota con preocupación de que las hostilidades entre Etiopía y Eritrea tenían graves consecuencias humanitarias para la población civil de ambos Estados y exigió que volvieran a convocarse lo antes posible conversaciones de paz sustantivas bajo los auspicios de la Organización de la Unidad Africana. Se pidió a los Estados Miembros que impidieran la venta o el suministro a Eritrea y Etiopía de armas, municiones, vehículos, equipos y piezas de repuesto militares, así como la prestación de asistencia o capacitación técnica relacionada con la fabricación o la utilización de armas. En el caso del Afganistán, se impidió a los Estados que suministraran, vendieran o transfirieran armas en forma directa al territorio controlado por los talibanes.

Desde el despliegue de la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas en la ex República Yugoslava de Macedonia y la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, no se han establecido operaciones de mantenimiento de la paz dentro del marco estricto de la prevención de conflictos.

A pesar de las recomendaciones del “**proceso de Interlaken**”, aún no se han establecido regímenes de sanciones dirigidos a determinados grupos de personas. El “proceso de Interlaken”

derechos humanos, así como las partes en conflicto que constantemente hagan caso omiso de las resoluciones del Consejo, en flagrante desacato de su autoridad. (Recomendación 22)

sobre sanciones financieras específicas concluyó en 1999 y tuvo por objeto mejorar la eficacia de los regímenes de sanciones financieras y limitar las consecuencias humanitarias de los embargos económicos generales. Los expertos llegaron a la conclusión de que aún hay grandes dificultades para el seguimiento de las operaciones financieras y la localización de los recursos financieros, pero que las sanciones financieras específicas parecen ser técnicamente viables. Además, se señaló que sería preciso oficializar la cooperación internacional entre los Estados Miembros a fin de velar por la aplicación eficaz de las sanciones y para que las Naciones Unidas aprueben resoluciones más coherentes sobre las sanciones, de conformidad con directrices técnicas apropiadas.

En el “**proceso Bonn-Berlin**” se siguió el modelo del proceso de Interlaken para buscar la forma de lograr que las sanciones sean más específicas pero haciendo hincapié principalmente en los embargos de armas y las sanciones sobre viajes y aviación. Se sugirió que se estableciera un mecanismo amplio de supervisión de los embargos de armas y que se considerara la posibilidad de imponer medidas secundarias en casos de violaciones comprobadas.

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

No se han desplegado observadores militares internacionales con objeto de supervisar la situación de los campamentos de desplazados internos y refugiados. No obstante, a veces los observadores militares han desempeñado esa función como parte de sus actividades. Al enfrentarse cada vez más con situaciones de peligro en campamentos y asentamientos de refugiados y desplazados internos, el ACNUR ha tratado en diversas

*Recomendaciones**Medidas adoptadas desde septiembre de 1999*

medidas eficaces de desarme de los combatientes o los elementos armados. (Recomendación 35)

oportunidades de mejorar la situación de seguridad en esos campamentos y de preservar su carácter civil. En los campamentos de refugiados rwandeses establecidos en el Zaire oriental (lo que ahora es la República Democrática del Congo), el ACNUR sufragó y equipó un contingente especial zaireño, cuyos integrantes eran miembros de la guardia del Presidente del Zaire, encargado de vigilar la seguridad. Además, el ACNUR ha prestado apoyo a oficiales de policía de la República Unida de Tanzania cuya función consistía en reforzar las condiciones de seguridad en los campamentos de refugiados burundianos en la República Unida de Tanzania. En los campamentos establecidos para los refugiados albaneses de Kosovo en la ex República Yugoslava de Macedonia, el ACNUR dispuso el despliegue de un asesor internacional de policía.

7. Subrayar en sus resoluciones, al inicio de un conflicto, la necesidad imperiosa de que la población civil tenga acceso libre 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 para facilitar 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)

En muchas de sus resoluciones recientes, como las relativas a la situación en la República Democrática del Congo, Timor Oriental, Etiopía y Eritrea y Sierra Leona, el Consejo de Seguridad ha subrayado la importancia de que la población civil pueda acceder sin trabas a la asistencia humanitaria. Al establecer la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona en su resolución 1289 (2000), el Consejo la autorizó a tomar todas las medidas necesarias para brindar protección a los civiles que estuvieran bajo una amenaza inminente de violencia física, mandato que reiteró en la resolución 1313 (2000). En otras resoluciones se han incluido disposiciones similares sobre la necesidad del acceso libre a la asistencia humanitaria: resolución 1272 (1999) relativa al establecimiento de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, resolución 1291 (2000) relativa a la situación en la República Democrática

- del Congo, resoluciones 1312 (2000) y 1320 (2000) relativas a la situación entre Etiopía y Eritrea.
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)
- Hasta el momento no se ha autorizado a ninguna operación de mantenimiento o imposición de la paz a clausurar medios de comunicación que promuevan el odio.
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 esas iniciativas, 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:
- Los Estados Miembros están celebrando un debate mundial sobre la relación entre la soberanía de los Estados y la intervención militar para prevenir o hacer cesar los casos de violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario o relativo a los derechos humanos. Una iniciativa de esa índole es la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, establecida en septiembre de 2000, que trata de conciliar los conceptos de intervención y soberanía. La Comisión es un órgano internacional independiente que tiene por objeto establecer un vínculo entre ambos conceptos, hacer comprender mejor esas cuestiones y promover un consenso político mundial respecto de la manera de avanzar hacia la adopción de medidas en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión se propone concluir la preparación de su informe a más tardar en otoño de 2001.
- a) El alcance de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, 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 la aplicación de las medidas que se adopten;
- 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)