



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de noviembre de 2002
Español
Original: inglés

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

Introducción

1. De conformidad con la petición hecha por el Presidente del Consejo en su carta de fecha 21 de junio de 2001 (S/2001/614), se presenta el tercer informe sobre la protección de los civiles en conflictos armados.

2. En el primer informe, de 8 de setiembre de 1999 (S/1999/957), se exponía la realidad con que se enfrentan millones de civiles en todo el mundo en situaciones de conflictos armados y se recomendaba al Consejo de Seguridad que alentase a las partes en un conflicto a proteger mejor a su población civil. El segundo informe, de 30 de marzo de 2001 (S/2001/331) se centraba en algunas medidas adicionales que los Estados Miembros podrían adoptar a fin de reforzar su capacidad para proteger a los civiles en conflictos armados.

3. En los 18 meses transcurridos desde que se presentaron estos informes, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría ha procurado que estas cuestiones se presenten en forma más consistente y sistemática a los diversos órganos de las Naciones Unidas, en particular al Consejo de Seguridad y al Consejo Económico y Social. Durante los últimos 18 meses se ha demostrado gran interés, por ejemplo, aumentando el número de reuniones de información al Consejo de Seguridad, y se han destacado las cuestiones humanitarias relacionadas con la paz y la seguridad, incluida la protección de los civiles. El seminario de un día de duración sobre la región del río Mano, convocado por el Consejo el 18 de julio de 2002, en el que hicieron presentaciones el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, ofreció una ocasión práctica para evaluar la eficacia e idoneidad del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL). También permitió examinar a fondo las necesidades de protección del personal civil, juntamente con los objetivos políticos y de fortalecimiento de la paz. Convendría proceder regularmente a otras revisiones de los mandatos del Consejo de Seguridad desde el punto de vista de su impacto sobre la población civil y en el contexto de un análisis combinado de los aspectos políticos, humanitarios y de seguridad.

4. Se ha realizado una gran labor para fortalecer y mejorar el programa de política esbozado en los dos primeros informes. A petición del Consejo de Seguridad, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios preparó un aide-mémoire que fue aprobado por el Consejo en la declaración de su Presidente de 15 de marzo de 2002



(S/PRST/2002/6). Este aide-mémoire constituye un instrumento práctico que sienta las bases para mejorar el análisis y el diagnóstico de las cuestiones clave de protección civil que plantean los conflictos. Este aide-mémoire se basaba en los debates de una serie de mesas redondas celebradas con los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las organizaciones no gubernamentales y expertos académicos, quienes contribuyeron a su formulación. Desde la adopción, el aide-mémoire ha servido de marco común y punto de referencia para reforzar la protección de los civiles.

5. La cooperación y coordinación más estrechas entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha facilitado gran parte de la labor realizada desde el último informe. La colaboración entre estos dos departamentos de la Secretaría resultó particularmente útil para la preparación y lanzamiento del aide-mémoire. Actualmente se están celebrando conversaciones para intensificar la cooperación entre el Departamento y la Oficina y para facilitar la planificación conjunta mediante la aplicación de las instrucciones operacionales reglamentarias. Al igual que el aide-mémoire, estas instrucciones operacionales reglamentarias tendrán por objeto la incorporación de las cuestiones relacionadas con la protección de los civiles en la labor relativa al establecimiento, clausura y modificación de las misiones y mandatos de mantenimiento de la paz.

6. Las mesas redondas también contribuyeron al diseño del “mapa” solicitado en las resoluciones 1265 (1999), de 17 de septiembre de 1999 y 1296 (2000) de 19 de abril de 2000, del Consejo de Seguridad. Se incluye en este informe una versión provisional de este “mapa” para su consideración por los miembros del Consejo de Seguridad. En esta versión se han reorganizado las recomendaciones teniendo en cuenta los temas orientados a la acción determinados en las mesas redondas y recogidos en el aide-mémoire. A principios de 2003, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en cooperación con otros departamentos de la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas seguirá desarrollando este concepto, esbozando las actividades concretas para contribuir a su aplicación por los Estados, organizando estas actividades en un plan de acción coherente, fijando plazos y determinando las responsabilidades institucionales.

7. La atención principal se centrará ahora en la aplicación, conforme a lo solicitado por el Consejo de Seguridad y por el Consejo Económico y Social. En la resolución 2002/32 del Consejo Económico y Social, de 26 de julio de 2002, se invita específicamente a los Estados Miembros a participar activamente en seminarios sobre la protección de la población civil a fin de difundir conocimientos y mejorar las prácticas de acuerdo con experiencias compartidas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está coordinando una serie de seis seminarios regionales en los que representantes competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas se reúnen con funcionarios de ministerios oficiales clave, en particular los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Asuntos Internos. En estos seminarios se presentan y esbozan los conceptos fundamentales relativos a la protección del personal civil, se ofrece a los participantes experiencia en la utilización de instrumentos de diagnóstico, como el aide-mémoire, y se expone una perspectiva regional sobre las amenazas a la seguridad y la protección de los civiles.

8. Con la cooperación del Gobierno de Sudáfrica, se celebró el primero de estos seminarios en Pretoria, con una participación nutrida de ocho países del África meridional. Sus observaciones y conclusiones acerca de la protección del personal civil reflejaban la experiencia de una región en la que algunos países habían sufrido, o habían salido, de un conflicto o se habían visto afectados por los conflictos regionales y sus consecuencias, por ejemplo, importantes corrientes de refugiados.

9. El seminario de África meridional puso de relieve la importancia de las medidas regionales y la necesidad de implicar a las instituciones regionales en la protección de los civiles. La creación de la Unión Africana y de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África ofrecen una nueva plataforma importante para reforzar el compromiso de mejorar el marco de protección del personal civil. El Gobierno de Sudáfrica tiene intención de presentar esta cuestión a la Unión Africana. El seminario también puso de relieve que un control eficaz de las pequeñas armas y los programas de remoción de minas exigen políticas regionales comunes y estructuras regionales para hacer efectivo su control y destrucción. La experiencia de esta región con la integración de los combatientes en las fuerzas armadas sirve para destacar la importancia de establecer códigos de conducta que definan las relaciones entre los individuos que integran las fuerzas militares y la población civil, así como la necesidad de reforzar estos códigos mediante sistemas adecuados de exigencia de responsabilidades. La separación de los elementos armados de la población civil es una de las máximas prioridades de la región. Los participantes advirtieron una tendencia creciente a la militarización de los refugiados y de las poblaciones locales de acogida cuando los campamentos de refugiados estaban situados en zonas fronterizas y en la proximidad de las zonas de conflicto. Se han producido intervenciones en gran escala de elementos armados no estatales en los conflictos de la región, y el seminario puso de relieve la importancia de que estos elementos participasen en las negociaciones de los conflictos y tomasen conciencia de sus propias responsabilidades y obligaciones con respecto a la protección de los civiles.

10. El segundo seminario, celebrado en el Japón, contó con la participación de funcionarios y representantes de la sociedad civil de 11 países de Asia oriental y el Pacífico. En este seminario se tomó nota de que en la región no existen estructuras regionales suficientemente desarrolladas y que el contexto de los conflictos difiere del de otras regiones, ya que generalmente son de carácter local o étnico. Las preocupaciones regionales se centran, por lo tanto, en los posibles problemas provocados por la afluencia de refugiados y la falta de capacidad regional para responder a esta situación. La región se caracteriza también por su gran interés en las actividades de mantenimiento de la paz y en apoyo a estas actividades, aunque son escasas las experiencias compartidas en esta esfera. Este seminario demostró la necesidad de promover la protección de los civiles como un elemento clave para la prevención de conflictos. Esta necesidad se extiende a la capacitación en operaciones de mantenimiento de la paz, ya que es posible que el personal de mantenimiento de la paz no tenga siempre conciencia de los retos y responsabilidades que implica la protección de los civiles, por lo que se requiere un planteamiento común. Los recientes ataques con bombas en Bali (Indonesia) pusieron de relieve la preocupación de todos los países de la región por el terrorismo y su relación con la protección de los civiles. Los países de la región están preparando nuevas disposiciones legales para responder a este reto a la seguridad. Además ésta es una esfera en que los gobiernos pueden acoger complacidos orientación y apoyo, con el fin de que las nuevas medidas se centren en la protección de las víctimas civiles del terrorismo y sean compatibles

con sus responsabilidades globales con respecto a la protección del personal civil. Los seminarios regionales han iniciado el importante proceso de promover la comprensión y el apoyo a una cultura de protección que se recomendaba en el primer informe, y han ofrecido una oportunidad para hacer participar a las entidades regionales en esta tarea.

11. También es importante considerar las nuevas tendencias y los nuevos contextos que éstas ofrecen para la protección de los civiles en conflictos armados. Desde el anterior informe, algunos de los conflictos más antiguos y violentos del mundo están encontrando una solución o se aproximan a su fin. Angola se halla actualmente en el camino de la paz, después de tres decenios de guerra civil que dejaron miles de muertos y millones de personas desplazadas. En Sierra Leona, donde se cometieron algunos de los actos más flagrantes de violencia contra los civiles, hay señales claras de que se aproxima el final del conflicto armado. El Afganistán es otro ejemplo notable de un conflicto al parecer insoluble que se aproxima a su fin. Sin embargo, estos tres casos confirmaron la importancia de la protección de las poblaciones civiles, en particular el derecho de acceso a la asistencia humanitaria, incluso en conflictos próximos a solucionarse y durante la fase de transición en que se consolida la paz. Un aspecto importante de la protección del personal civil es la observación, vigilancia y verificación de los derechos humanos durante todo el proceso. Esto exige una estrecha cooperación entre el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los organismos pertinentes de protección con un mandato de las Naciones Unidas para garantizar que los acuerdos negociados de paz sean globales, e integren debidamente las prioridades y principios humanitarios y de derechos humanos en el marco político.

12. Como es bien sabido, el personal civil más que los combatientes son hoy las principales víctimas de los conflictos, en que las mujeres y los niños constituyen un número sin precedentes de víctimas. Más de 2,5 millones de personas han muerto directamente como resultado de los conflictos en el último decenio y más de tres veces esta cifra, 31 millones de personas, han quedado desplazadas o desarraigadas como consecuencia de los conflictos. Esto representa un sufrimiento humano de proporciones inmensas. Con el auge del terrorismo mundial, ha surgido una nueva amenaza para las poblaciones civiles, que puede aumentar considerablemente la magnitud del sufrimiento en el futuro y tener consecuencias graves sobre los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger a los civiles, en particular para separar a la población civil de los combatientes. Este nuevo reto se examina detenidamente en la conclusión del presente informe.

13. Desde el anterior informe, son cada vez más los Estados, organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones regionales y no gubernamentales que utilizan los principios rectores aplicables a los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo) a fin de reforzar el marco legal para la protección de los desplazados internos. Angola y Uganda han incorporado o están tratando de incorporar ciertos aspectos de estos principios rectores en el marco jurídico y normativo para el reasentamiento y la repatriación. En el Sudán, tanto el Gobierno como el Ejército del Movimiento por la Liberación del Pueblo del Sudán (SPLM) participaron en distintos seminarios celebrados por la dependencia entre organismos sobre los desplazados internos en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios con el fin de contribuir a la elaboración de marcos normativos. En Belgrado, los funcionarios a nivel federal (República Federativa de Yugoslavia) y a nivel de la República (Serbia)

mostraron interés en la elaboración de un marco normativo de acción. En el Afganistán, los principios rectores se han utilizado como referencia para la elaboración —aún en curso— de un decreto para el retorno en condiciones de seguridad de los desplazados internos. Además, los organismos están utilizando estos principios como base de las conversaciones con las autoridades locales y también con fines de difusión y orientación para la ejecución de proyectos y programas. En Indonesia, las autoridades han iniciado un proceso de información pública utilizando los principios rectores para facilitar su comprensión.

14. Desde luego, la adopción de normas convenidas para el tratamiento humanitario de los desplazados internos debe ir seguida de su minuciosa aplicación una vez que los desplazados internos puedan regresar a sus hogares. En Angola y Burundi, por ejemplo, se está tratando de garantizar las condiciones previas necesarias para el retorno en condiciones de seguridad y permanencia, integrando de esta forma las necesidades de protección de los desplazados internos y de los refugiados a su regreso.

15. En el nuevo contexto de las situaciones de transición con posterioridad a un conflicto, se precisarán medidas prácticas para garantizar la protección del personal civil en tres esferas clave, tanto para preparar la transición efectiva hacia la paz como durante todo el proceso: un acceso garantizado a la asistencia humanitaria, una clara separación de los civiles y combatientes, y el rápido restablecimiento del Estado de derecho, la justicia y la reconciliación durante la transición. En el presente informe se examinan también algunos de estos nuevos retos: la explotación sexual, la explotación comercial y el terrorismo, y su impacto sobre la protección del personal civil.

16. En el presente informe no se examinan con detalle las cuestiones relacionadas con las mujeres y los niños en los conflictos armados, ya que estas cuestiones se examinan en el informe sobre la mujer, la paz y la seguridad (S/2002/1154) y en el informe sobre los niños y los conflictos armados (S/2002/1299).

Acceso a las poblaciones vulnerables

17. El acceso de la asistencia humanitaria negociado cuidadosamente contribuye en gran manera a mejorar la protección de las poblaciones civiles a corto plazo y a mejorar las perspectivas para una transición con éxito hacia la reconciliación. La presencia del personal humanitario refuerza la idea de neutralidad, un concepto fundamental para la protección de los civiles. El libre acceso de los organismos humanitarios a todas las poblaciones necesitadas, independientemente del grupo al que pertenezcan o de su condición, elimina también los motivos de rencor y contribuye a confirmar que las diferencias, desacuerdos o agravios pueden resolverse. También es posible que el acceso de los organismos humanitarios recuerde a las poblaciones afectadas por el conflicto los beneficios a largo plazo que pueden obtenerse de la paz. Al contribuir a la desescalada del conflicto, rebajando su intensidad y prefigurando los beneficios de la paz, el acceso del personal humanitario ofrece al personal civil beneficios inmediatos de protección a corto plazo y prepara el camino para una transición eficaz y sostenible hacia la paz.

18. El efecto positivo del acceso sin trabas del personal humanitario para la transición hacia la paz quedó demostrado recientemente en el Sudán, en octubre de 2002, cuando el acceso sin trabas constituyó la base de un memorando de entendimiento entre las autoridades del Sudán y el Ejército del Movimiento por la Liberación del

Pueblo de Sudán (SPLMA), el primero en 19 años, que marcó la cesación de las hostilidades. Un acuerdo técnico posterior para su aplicación, firmado dos semanas después, amplió la cesación de las hostilidades y eliminó las restricciones al acceso hasta fines de 2002, con la posibilidad de una nueva prórroga.

19. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones de conflicto, el acceso de la ayuda humanitaria sigue constituyendo un reto. En muchos conflictos, sigue manipulándose, retrasándose e incluso negándose la protección y la asistencia a millones de civiles vulnerables con consecuencias devastadoras. Entre los obstáculos que se oponen a los esfuerzos para garantizar este acceso figura la inseguridad física del personal humanitario, la denegación de acceso por parte de las autoridades y la falta de cooperación formal con los agentes no estatales.

20. El impacto de la inseguridad y las consecuencias de la falta de acceso a los organismos humanitarios resultan evidentes en la República Democrática del Congo, donde la limitación del acceso a la ayuda humanitaria acarreó una enorme pérdida de vidas humanas, registrándose más de 2 millones de muertes, entre las que, según los cálculos, unas 350.000 fueron el resultado de la violencia. En la región de Ituri, en la parte oriental de la República Democrática del Congo, seis funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja fueron brutalmente asesinados en abril de 2001, lo que provocó la reducción y retirada del personal humanitario. En la actualidad preocupa gravemente la situación en Ituri, donde existe la posibilidad de que vuelvan las matanzas étnicas generalizadas de principios de 2001. En Liberia, donde la situación humanitaria se ha agravado considerablemente como consecuencia de los continuos combates, sólo reciben asistencia humanitaria 120.000 personas, y hay un grupo mucho mayor de personas vulnerables y desplazadas que siguen sin tener acceso a la ayuda humanitaria. En el Afganistán la seguridad sigue siendo una de las principales preocupaciones. Algunas zonas se caracterizan todavía por los combates esporádicos entre facciones, lo que provoca la interrupción del acceso y por lo tanto de los programas de asistencia y seguimiento.

21. Pese a los esfuerzos de las instituciones de las Naciones Unidas para fortalecer la formación y la capacidad del personal para atender las necesidades de seguridad, los trabajadores humanitarios así como el personal civil siguen siendo blanco de los ataques, como forma de negar el acceso de la ayuda humanitaria. Además de las innumerables muertes de civiles, cuatro funcionarios de las Naciones Unidas fueron asesinados y dos secuestrados en 2002. Algunas organizaciones internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, también han sufrido bajas y secuestros. Otros trabajadores humanitarios fueron agredidos en Burundi, el Sudán, Chechenia y los Territorios Palestinos Ocupados.

22. Estos actos no sólo destruyen vidas personales. Constituyen un ataque sobre el emblema de las Naciones Unidas y el CICR y otras organizaciones humanitarias, una tentativa de expulsarlas y negarles su papel como protectores del personal civil en los conflictos. Cuando se cometen en el contexto de los conflictos armados, estos actos debieran reconocerse como crímenes de guerra y ser tratados en consecuencia por las autoridades judiciales nacionales pertinentes o por la Corte Penal Internacional.

23. El acceso de la ayuda humanitaria se restringe a veces porque el propio acceso se percibe como una amenaza potencial para otras poblaciones. La grave situación humanitaria en los territorios palestinos ocupados es un ejemplo de esto. La crisis humanitaria está inexplicablemente vinculada a las medidas adoptadas por Israel en respuesta a los ataques con bombas de suicidas y otras agresiones contra objetivos

militares y civiles israelíes. El acceso sigue estando enteramente a la discreción de las fuerzas de defensa israelíes y se niega con frecuencia al personal de las Naciones Unidas y otro personal humanitario.

24. La Sra Catherine Bertini, en su calidad de enviada humanitaria personal del Secretario General a los territorios ocupados, informó en agosto acerca de la crisis humanitaria cada vez mayor que describió como una crisis de acceso y movilidad. La Sra. Bertini puso de relieve el impacto sobre las poblaciones civiles de la falta de acceso a las necesidades y servicios básicos, incluido el tratamiento médico y la enseñanza como resultado de los toques de queda y bloqueos, en tanto que se impide que lleguen a las comunidades otros servicios, incluido el suministro de alimentos y de agua.

25. Otro impedimento para conseguir el acceso a la ayuda humanitaria es la falta de contactos formales con los agentes no estatales. Este problema se plantea a dos niveles. En primer lugar, es posible que algunos Estados no quieran o no puedan entablar un diálogo con agentes no estatales, ya sea sobre el proceso de paz o en relación con sus obligaciones hacia la población civil de conformidad con los convenios de Ginebra. En consecuencia, son pocos los agentes no estatales que reconocen sus responsabilidades por lo que respecta al acceso a la ayuda humanitaria como un componente del derecho humanitario internacional, lo que hace que este acceso se restrinja, sea impredecible o se niegue en absoluto. Esta falta de conciencia y observancia se ve exacerbada por la plétora de combatientes en muchos conflictos civiles, desde las autoridades de facto y los señores de la guerra hasta las entidades militares activas en combate o las entidades políticas formales que eventualmente pueden llegar a ser parte en los acuerdos de paz.

26. En segundo lugar, es sumamente importante que los agentes humanitarios estén en libertad de establecer contactos con los agentes no estatales para negociar cuestiones fundamentales como el acceso de la ayuda humanitaria, independientemente de las relaciones entre el Estado y los grupos rebeldes. Sin embargo, en los conflictos en que la línea del frente no está claramente delimitada, estos contactos con frecuencia se hacen bajo presión de algunos organismos humanitarios, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales. Los riesgos de unas negociaciones sobre el acceso de la ayuda humanitaria en forma fragmentada, aleatoria o paralela son elevados. Los grupos rebeldes pueden enfrentar a una organización contra otra, aumentando así los riesgos para la seguridad y poniendo una vez más en peligro el acceso de la ayuda.

27. Para ser efectivas, las negociaciones deben llevarse a cabo de manera estructurada y coordinada, sobre la base de normas y mecanismos convenidos. Unos acuerdos marco globales ofrecen una base mucho más sólida y transparente para el acceso de la ayuda humanitaria. El aide-mémoire puede ser una guía útil para las cuestiones que deben abordarse. Los organismos de las Naciones Unidas también están preparando un manual sobre las condiciones que deben regir las relaciones con los grupos armados, con el fin de mejorar la coordinación y facilitar unas negociaciones más eficaces.

28. Si se preparan con habilidad, respetando los principios, las negociaciones sobre el libre acceso de la ayuda humanitaria pueden también servir de base para una futura transición hacia la paz y la recuperación, sobre todo por el simple hecho de constituir uno de los pocos foros, sino el único, en que las partes en el conflicto

pueden hablarse. Las jornadas nacionales de inmunización y los “días de tranquilidad” destinados a prestar servicios concretos, particularmente a los niños, han resultado ser un buen punto de partida en muchos conflictos, en particular en Liberia y en Sierra Leona. Dos modelos de marcos globales eficaces son la Operación Supervivencia en el Sudán (OLS) y el Órgano de Coordinación de la Ayuda a Somalia (SACB). La Operación Supervivencia en el Sudán ofrece un marco operacional para que los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en el Sudán puedan garantizar el acceso a las poblaciones civiles, independientemente de su ubicación, y sirve de puente para lograr que se respeten los principios en que se basa la protección del personal civil y en las conversaciones actuales en Machakos (Kenya). El Órgano de Coordinación de la Ayuda a Somalia integra las actividades del sistema de las Naciones Unidas con un consorcio de organizaciones no gubernamentales internacionales, y ha servido de manera consistente como vehículo para prestar asistencia esencial durante un conflicto devastador que continúa. Aunque la población civil tanto en el Sudán como en Somalia, ha seguido siendo objeto de agresiones, estos marcos constituyen una plataforma para proseguir las negociaciones para el acceso de la ayuda humanitaria.

29. Como forma innovadora de garantizar el acceso de la ayuda humanitaria —una premisa fundamental para la protección durante una crisis y una base para la transición a la paz— se insta a los Estados a que promuevan una mayor utilización de los mecanismos marco, en particular en situaciones en que no haya operaciones de paz u otros acuerdos que sirvan de base para facilitar el acceso. En muchos casos, esto sólo puede lograrse mediante una presión bilateral importante sobre las partes en conflicto. En este sentido, el apoyo y la influencia del Consejo de Seguridad y de los Estados Miembros son esenciales.

30. En resumen, las siguientes medidas prácticas pueden facilitar el acceso al personal civil en conflictos armados y contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de transición:

- Todos los Estados en un conflicto, incluidos los agentes no estatales, deben comprender sus obligaciones y responsabilidades hacia la población civil;
- Deben definirse claramente las condiciones del acceso de la ayuda humanitaria en las relaciones con los grupos en conflicto;
- Los contactos deben llevarse a cabo de manera coordinada entre los organismos de ayuda humanitaria y organismos de las Naciones Unidas, sobre la base de condiciones convenidas;
- El aide-mémoire debe utilizarse como instrumento para estructurar y orientar la respuesta en las negociaciones sobre el acceso;
- Los contactos entre las partes en conflicto por lo que respecta al acceso de la ayuda humanitaria deben llevarse a cabo de manera formalizada, y los acuerdos-marco son la opción preferible cuando no haya presente una misión de mantenimiento de la paz;
- Los gobiernos no deben subordinar los derechos básicos de las poblaciones civiles so pretexto de supuestas amenazas a la seguridad.

Separación de los civiles y los elementos armados

31. Los conflictos provocan con frecuencia movimientos de grupos mixtos de población, que incluyen no sólo refugiados, desplazados internos y otros civiles sino también elementos armados que buscan refugio en países vecinos. La continua presencia de combatientes socava el proceso de transición hacia la paz. Además, la presencia de elementos armados en los campamentos de refugiados y asentamientos de desplazados internos tiene consecuencias humanitarias muy concretas y graves. Las mujeres y los niños son especialmente vulnerables a violaciones graves de derechos humanos, como la trata de personas, el reclutamiento forzoso, las violaciones y otras formas de abusos físicos y sexuales.

32. En el último año, se han llevado a cabo con éxito ejercicios de reasentamiento con el fin de separar a los civiles de los combatientes. En la parte norte de la República Democrática del Congo, las autoridades, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) separaron con éxito a los elementos armados de las comunidades civiles que habían acogido a 26.000 refugiados de la República Centroafricana y los habían reasentado. En Sierra Leona, las autoridades, con asistencia del ACNUR, pudieron persuadir a los refugiados de que se alejaran de las fronteras y, en un entorno más seguro, pudieron proceder a un filtrado y separar a los combatientes de los refugiados estableciendo un régimen distinto para el internamiento de los combatientes.

33. Hay dos cuestiones distintas que preocupan: una se refiere a la mezcla de combatientes y civiles en diferentes situaciones y la otra se refiere concretamente a la entrada de combatientes en los campamentos y asentamientos de refugiados y desplazados internos.

34. Cuando los combatientes se mezclan con los civiles, los gobiernos recurren a veces a medidas extraordinarias para resolver el problema, algunas de las cuales pueden parecer desproporcionadas o punitivas para la población civil. Como ejemplos de estas reacciones, que han resultado a veces en nuevas amenazas para la seguridad de los civiles y los derechos de protección, cabe señalar los campos de reagrupamiento, el reasentamiento forzado, las aldeas protegidas y, en el Oriente Medio, las medidas punitivas contra los civiles. Estas acciones violan la legislación de derechos humanos y el derecho humanitario internacional y deben condenarse.

35. Por lo que respecta a los refugiados, la experiencia ha demostrado que es esencial separar inmediatamente a los civiles de los elementos armados en los campamentos de refugiados y otros lugares. Cuanto más tiempo permanezcan militarizados estos campamentos más difícil será resolver el problema. Esta situación crea además dificultades importantes durante el período de transición posterior a los conflictos, e impide el regreso y la reintegración de los refugiados. El establecimiento de campamentos de refugiados a una distancia razonable de la frontera es esencial para preservar el carácter civil y humanitario de estos campamentos.

36. El alejamiento de los campamentos de refugiados de las zonas fronterizas resulta a menudo una tarea compleja y difícil. A veces, los gobiernos, por temor a la inestabilidad, prefieren contener el problema en las fronteras. Es posible también que las autoridades quieran que los refugiados permanezcan en la frontera por razones estratégicas, políticas o militares. Es posible también que los propios refugiados se muestren renuentes a abandonar la zona fronteriza, por el deseo de regresar a su

hogar periódicamente o para estar en condiciones de huir de nuevo en caso necesario. Este problema constituye un reto para la hospitalidad de las comunidades de acogida y los Estados receptores que encuentran que los conflictos no sólo atraen poblaciones locales sino que, inevitablemente, se extienden más allá de las comunidades de acogida afectando la seguridad de las zonas fronterizas. Es posible que a las poblaciones civiles de ambos lados de las fronteras se les obligue a realizar actividades como correos, y los niños corren el riesgo de ser militarizados. Cuando estos movimientos de masas incluyen también elementos armados la seguridad regional se encuentra en peligro y los conflictos corren el riesgo de internacionalizarse. La República Democrática del Congo, Zambia y el África occidental son claros ejemplos de este peligro. En este contexto difícil y fluido, la comunidad internacional debe tratar de lograr su objetivo de mantener el carácter humanitario y civil de los campamentos de refugiados y desplazados internos.

37. El Programa de Protección¹ del ACNUR recientemente publicado contiene una serie de medidas destinadas a mantener el carácter humanitario del asilo. Un resultado concreto del programa es la “conclusión relativa al carácter civil y humanitario del asilo”² recientemente adoptada por el Comité Ejecutivo del ACNUR, que establece importantes compromisos para que los Estados Miembros garanticen la seguridad física de los refugiados, en particular en los campamentos de refugiados. La Conclusión destaca la responsabilidad primordial de los Estados de acogida de garantizar el carácter civil y humanitario del asilo, exige el desarme de los elementos armados e incluye la identificación, separación e internamiento de los combatientes.

38. El ACNUR, en colaboración con los Estados Miembros, otros organismos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja, formulará medidas concretas para el desarme de los elementos armados y para la identificación, separación e internamiento de los combatientes. Estas medidas servirán para aclarar las normas y procedimientos convenidos por todas las partes responsables. Se pedirá específicamente a los Estados que apoyen el despliegue de oficiales de seguridad en las situaciones inseguras de refugiados. En este contexto, las Naciones Unidas desplegarán, con el consentimiento de los Estados de acogida, equipos multidisciplinarios de evaluación en las zonas en que surjan crisis para evaluar la situación sobre el terreno, así como las amenazas para las poblaciones de refugiados, y hacer recomendaciones prácticas.

39. Algunos Estados alegan que un obstáculo importante en sus esfuerzos para separar físicamente a los elementos armados de la población civil es la falta de capacidad y recursos. Si esta tarea rebasa la capacidad de las autoridades locales, habrá que reconocer y, siempre que sea posible, tener en cuenta sus genuinas preocupaciones. La asistencia de las fuerzas internacionales de policía civil y militares es esencial, en particular para desarmar y desmovilizar a las milicias y para trasladarlas a otros puntos. Una solución práctica consistiría en establecer una lista de expertos adscritos por sus gobiernos durante un período de tiempo limitado para evaluar la situación, formular estrategias, prestar asistencia a las autoridades locales y, de ser posible, dirigir las operaciones en cooperación con las autoridades locales. Se insta a los Estados Miembros que tengan esta capacidad a que proporcionen el apoyo práctico necesario. Sin embargo, debe quedar entendido que los Estados siguen teniendo la responsabilidad de conceder asilo a las víctimas de la violencia para garantizar que reciban protección, socorro y asistencia.

40. En resumen, para facilitar la separación efectiva de los civiles de los elementos armados se precisan las siguientes medidas prácticas o requisitos:

a) Compromiso de los gobiernos de alejar los campamentos de refugiados y asentamientos de desplazados internos de las zonas fronterizas, y de separar e internar a los combatientes;

b) Rápido despliegue de equipos multidisciplinario de evaluación de las Naciones Unidas para facilitar y apoyar la separación de combatientes y civiles;

c) Prestación de apoyo a los Estados que acogen a los refugiados con el fin de fortalecer la capacidad de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley mediante un conjunto de medidas de seguridad adecuado, en particular fortaleciendo las unidades de policía en situaciones inseguras de refugiados;

d) Promoción del uso del aide-mémoire y del Programa de Protección por los gobiernos en situaciones en que se mezclen combatientes y civiles, como medio de garantizar que sus respuestas a las supuestas amenazas a la seguridad se ajusten a las normas legales internacionales.

Estado de derecho, justicia y reconciliación

41. El restablecimiento del Estado de derecho es fundamental para que un país que sale de un período de conflicto consiga una paz sostenible, basada en la protección garantizada de la población civil y el restablecimiento del orden. Las instituciones de seguridad, derecho, orden y justicia son con frecuencia las primeras en debilitarse o desplomarse en los conflictos civiles contemporáneos, creando así un vacío para la protección de los derechos humanos. Este vacío se colma a veces, provisionalmente, gracias a las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz, como las llevadas a cabo en Kosovo y en Timor-Leste, en que se despliega una policía civil internacional encargada de hacer cumplir la ley y las fuerzas militares internacionales garantizan la seguridad.

42. No puede haber una solución a largo plazo a los problemas de seguridad de esta magnitud a menos que exista un ejército nacional y una policía nacional debidamente adiestrados, bien equipados y regularmente remunerados, en el contexto de un sistema de justicia penal que funcione plenamente. Los recientes esfuerzos para conseguir este objetivo han sido cruciales, como en el caso de Timor-Leste, donde la transformación relativamente rápida con el apoyo internacional de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de Timor-Leste (FALINTIL) y su integración como una fuerza de defensa nacional resultó esencial para la transición armoniosa hacia la independencia.

43. La comunidad internacional se esfuerza ahora por conseguir esta transición en el Afganistán, donde el reto más grave a la frágil paz sigue siendo la falta de seguridad en gran parte del país. A falta de un entorno estable de seguridad, la situación de derechos humanos en el Afganistán sigue siendo preocupante en muchos aspectos, debido principalmente a la debilidad del Gobierno central, a la existencia de los señores de la guerra, a los conflictos entre facciones y al carácter sumamente rudimentario y desorganizado del sistema de justicia. La situación de las mujeres sigue siendo una cuestión preocupante en muchas partes del país. Es esencial que los donantes apoyen, con los recursos necesarios, las iniciativas del Gobierno y del pueblo del Afganistán para garantizar la seguridad en su país.

44. Para que el clima de seguridad sea sostenible y el Estado de derecho pueda mantenerse en una situación de transición, una de las primeras prioridades debe ser un programa global de desarme, desmovilización y reintegración. En Sierra Leona, el programa oficial de desarme, desmovilización y reintegración fue el principio básico del Acuerdo de Paz de Lomé. Este acuerdo fue el primero en reconocer las necesidades especiales de los niños en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, y permitió desmovilizar y desarmar con éxito a 7.000 niños soldados. Este proceso, completado en enero de 2000, y las actividades en curso de reintegración son componentes esenciales para mejorar las condiciones de seguridad tan necesarias para una paz duradera.

45. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido promoviendo la iniciativa nacional de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, apoyando la capacidad nacional para reintegrar a los combatientes y proporcionando asesoramiento técnico sobre marcos de política en algunos países como el Afganistán, Sierra Leona, Angola, la República Democrática del Congo y Somalia. Del mismo modo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y sus asociados han contribuido a prevenir el reclutamiento, así como la desmovilización y reintegración social de los niños soldados en estos países y en otros. La clave para la reintegración con éxito y la prevención de un nuevo reclutamiento de los niños soldados es una inversión a largo plazo en educación, formación profesional y programas de apoyo a la familia y la comunidad, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las niñas.

46. La entrada en vigor el 1º de julio de 2002 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (A/CONF.183/9) constituye un factor importante de disuasión contra los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio. Se trata de acabar con la cultura de impunidad. En los últimos años las Naciones Unidas han prestado una atención considerable a las cuestiones relacionadas con la justicia de transición en la ex Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona y Timor-Leste. En estas situaciones, el restablecimiento del Estado de derecho y la reactivación de unos sistemas básicos de justicia penal han sido esenciales para consolidar los frágiles acuerdos de paz y proteger a las poblaciones civiles durante la transición hacia la paz. En el caso de Rwanda y la ex Yugoslavia, ha permitido el establecimiento de tribunales internacionales especiales y, más recientemente, la creación de un Tribunal Especial para Sierra Leona. Por recomendación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad estableció en abril de 2002 un Grupo de tareas interdepartamental/entre organismos para el desarrollo de estrategias globales para mantener el Estado de derecho en las operaciones de paz, y refrendó su plenamente su informe final y recomendaciones a fines de septiembre.

47. La comunidad internacional reconoce cada vez más que es fundamental tener en cuenta desde el principio la cuestión de la responsabilidad —quiénes deben asumirla y cómo— respecto de las atrocidades y las violaciones de derechos humanos que se han cometido. En Kosovo no se trataron esas cuestiones de justicia debidamente y como consecuencia de ello muchas víctimas se tomaron represalias, lo que produjo nuevas matanzas y corrientes de refugiados que incluso los contingentes de 40.000 efectivos de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) no pudieron impedir. Los sistemas de justicia deben ocuparse rápidamente de las violaciones cometidas para dar bases sólidas al proceso de reconstrucción después de un conflicto violento. Algunos sostienen que es necesario amnistiar a los miembros de

las fuerzas armadas para que cesen las hostilidades, pero las Naciones Unidas no pueden aceptar ni reconocer esas amnistías a menos que excluyan el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

48. La restauración de las instituciones básicas del Estado de derecho debe considerarse máxima prioridad durante la transición del conflicto a la paz para garantizar la protección de los civiles. Esta función no pueden desempeñarla las fuerzas militares exclusivamente. Se requieren expertos en justicia civil apoyados por policía civil. Si la capacidad local no es suficiente, es fundamental el rápido envío de personal civil internacional especializado en aplicación de la ley y justicia penal. El PNUD está creando capacidad y apoyando la reforma de instituciones de justicia y seguridad, entre otras, en el Afganistán, Kosovo, El Salvador, Rwanda, Guatemala y Haití. En esferas donde las Naciones Unidas tienen el mandato de establecer una administración provisional, como Kosovo y Timor-Leste, se ha podido prestar apoyo internacional al poder judicial local y a otras estructuras gubernamentales. En el Afganistán, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados está ayudando a la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán a crear capacidad para la Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos, que se encarga de la supervisión y la investigación, la educación en materia de derechos humanos, los derechos de las mujeres y la administración de justicia en el período de transición.

49. Es importante distinguir entre justicia punitiva y justicia reformativa. La labor de los diversos tribunales internacionales y nacionales entra en la primera categoría. La justicia reformativa, que puede incluir el regreso de los refugiados y las personas desplazadas a sus antiguos lugares de residencia en forma segura y digna y el pleno restablecimiento de los mecanismos nacionales de protección, es igualmente importante para la transición a la paz y la recuperación. El derecho al regreso, aplicable a todos los ciudadanos y antiguos residentes permanentes, y la restitución de los bienes, la vivienda y la tierra, son fundamentales. De hecho, la solución de los problemas relacionados con los bienes y la vivienda antes y después del regreso suele ser vital para la estabilidad política, la seguridad económica, la protección de los derechos humanos y el establecimiento y fortalecimiento del imperio de la ley.

50. Será necesario encontrar un equilibrio entre la necesidad de justicia y rendición de cuentas y las presiones políticas para que se avance y se deje atrás el conflicto, sobre la base de nuevas alianzas y nuevos acuerdos. La reconciliación de los excombatientes, internos o externos, puede ser tan importante como la justicia para la estabilidad a más largo plazo, como demuestra la experiencia de Timor-Leste.

51. Con todo, no hay modelos aplicables a la reconciliación. Cada situación tiene características particulares. El momento también es crítico. Para los kosovares fue imposible hablar de reconciliación en el período inmediatamente posterior a la partida de los serbios, en tanto que en Timor-Leste los dirigentes hablaron de reconciliación poco después de la partida de Indonesia. En Timor-Leste también se hizo un esfuerzo importante por lograr el debido equilibrio entre el enjuiciamiento de los autores de violaciones graves y la reinserción social de los autores de delitos menos graves. La Comisión de la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor-Leste es una medida complementaria cuyo objetivo es que los autores de violaciones menos graves digan la verdad y se reconcilien con la comunidad, posiblemente mediante indemnización. Con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, Sierra Leona también ha establecido una estructura análoga, a saber,

el tribunal especial y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Estos mecanismos complementarios tienen una función importante, pues inician el proceso de evaluación honesta del pasado, combinando los imperativos de la justicia y de la reconciliación. Además, al tener en cuenta a las mujeres y los niños y hacerlos participar en su labor, estos órganos permiten establecer procedimientos especiales que facilitan su reinserción social adecuada. Los mecanismos para administrar justicia y determinar la verdad también permiten combinar los procesos de enjuiciamiento que exige el derecho internacional con mecanismos más tradicionales de confesión, reparación y aceptación por la comunidad. La comunidad internacional debe llevar a cabo análisis comparativos de esas funciones.

52. La administración de justicia y la reconciliación deben tener lugar simultáneamente para eliminar las causas profundas del conflicto e impedir posibles represalias violentas. Desde el principio los actores locales deben participar en el proceso de reconciliación y en la reforma y el restablecimiento del sistema judicial. La reconciliación puede empezar incluso durante el conflicto y debe tener en cuenta las diferencias culturales. La educación en situaciones de conflicto y después del conflicto puede brindar la oportunidad de fomentar la tolerancia y la justicia social dentro de las comunidades.

53. Las recomendaciones prácticas para cumplir los requisitos del principio de legalidad, justicia y reconciliación y, por ende, proteger mejor a los civiles durante los conflictos se pueden resumir del siguiente modo:

a) Dotar de recursos a las instituciones nacionales de seguridad, orden público y justicia y reformarlas con miras a la mejor aplicación del principio de legalidad y las normas de derechos humanos lo antes posible después de finalizado el conflicto;

b) Velar por que el desarme, la desmovilización y la reinserción social de los combatientes se lleve a cabo lo antes posible con el pleno reconocimiento de los elementos requeridos para la reconciliación de la comunidad;

c) Velar por que las leyes y las reglamentaciones que no estén en armonía con las normas jurídicas internacionales, en particular el derecho a regresar, la restitución de los derechos de propiedad y el derecho a una vivienda adecuada, queden abrogados y por que se establezcan mecanismos efectivos e imparciales para el regreso y la restitución de la propiedad; y

d) Velar por que se aporten fondos suficientes, en forma fiable y continua, a los tribunales internacionales existentes y a la Corte Penal Internacional, así como a otras iniciativas para enjuiciar a los autores de violaciones graves del derecho humanitario internacional y las normas de derechos humanos.

Observaciones

54. En los 18 meses transcurridos desde la presentación del último informe al Consejo de Seguridad, han surgido tres cuestiones de alcance mundial que obstaculizarán seriamente la capacidad de los Estados Miembros para proteger a los civiles. La primera se relaciona con la violencia basada en el género durante las crisis humanitarias y las situaciones de conflicto, problema grave y persistente que ha atraído una creciente atención debido a las repetidas denuncias de explotación y abusos sexuales y trata de mujeres y niñas por el personal humanitario y de mantenimiento de la paz.

55. Reconociendo que este grave problema rebasa el sistema de las Naciones Unidas, se convino en que el foro apropiado para abordarlo a nivel mundial era el Comité Permanente entre Organismos, que representa no sólo a los organismos de las Naciones Unidas sino también al Movimiento de la Cruz Roja y a las organizaciones no gubernamentales. El Comité creó inmediatamente un grupo de trabajo sobre protección contra la explotación y los abusos sexuales en crisis humanitarias, presidido conjuntamente por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el UNICEF, y le encargó explícitamente que determinara las deficiencias y las lagunas de los procedimientos y las normas de conducta aplicables y propusiera medidas correctivas concretas. Para realizar su evaluación, el grupo de trabajo celebró amplias consultas con asociados en la esfera humanitaria, Estados Miembros y otras partes interesadas, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

56. Los abusos, incluida la trata de mujeres y la violencia basada en el sexo, se deben a relaciones de poder desequilibradas que son endémicas en situaciones de desplazamiento en masa, conflicto o luchas intestinas. Las Naciones Unidas, junto con una variedad de organizaciones humanitarias, están aplicando medidas preventivas y correctivas destinadas a fortalecer y mejorar la protección y el cuidado de las personas vulnerables en situaciones de crisis humanitarias y conflicto. Estas medidas incluyen la adopción de principios básicos que representan normas de conducta mínimas para todo el personal civil de las Naciones Unidas y el establecimiento de procedimientos claros para hacer denuncias. Los principios básicos son: a) la explotación sexual constituye una falta de conducta grave y es motivo de rescisión del contrato; b) la actividad sexual con personas menores de 18 años está prohibida; c) el ofrecimiento de dinero, empleo, bienes o servicios a cambio de relaciones sexuales está prohibido; d) las relaciones sexuales entre los trabajadores humanitarios y los beneficiarios se desaconsejan enérgicamente; e) la notificación de sospechas de abusos cometidos por compañeros de trabajo es obligatoria; f) la creación de un entorno que impida la explotación sexual es indispensable, y el personal directivo tiene la responsabilidad especial de apoyar y preparar mecanismos que mantengan este entorno.

57. Además, las Naciones Unidas están trabajando para garantizar que el diseño de las operaciones de mantenimiento de la paz y socorro incorpore medidas de protección de los grupos vulnerables contra los abusos y la explotación. Lamentablemente, hay otras partes asociadas con las Naciones Unidas, como la policía civil y las fuerzas militares que trabajan bajo la dirección de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales humanitarias, que también cometen violaciones. Como ha dicho el Secretario General recientemente: “Los hombres, las mujeres y los niños desplazados por el conflicto u otros desastres figuran entre las personas más vulnerables de la tierra. Necesitan del cobijo y la protección de las Naciones Unidas y sus asociados humanitarios. Todo empleado de las Naciones Unidas organismo afiliado a esta Organización que incumpla ese deber sagrado deberá rendir cuentas y, cuando las circunstancias lo justifiquen, será procesado judicialmente” (A/57/465, párr. 3). Hay varias medidas que los Estados Miembros pueden tomar para fortalecer la “cultura de protección” en las crisis humanitarias:

a) Todo el personal uniformado que se ponga a disposición de las Naciones Unidas debe respetar las 10 normas del código para la conducta personal de los Cascos Azules;

b) El Consejo de Seguridad debe estudiar la posibilidad de incluir sistemáticamente un párrafo en las resoluciones pertinentes para solicitar la presentación de informes sobre las medidas de seguimiento y los enjuiciamientos relacionados con denuncias de explotación o abusos sexuales;

c) Debe alentarse a los Estados Miembros a que incorporen los principios básicos en sus normas y códigos de conducta para las fuerzas armadas y fuerzas policiales nacionales, a fin de que se preste la debida atención a la protección contra la explotación y los abusos sexuales;

d) Los países donantes deben insistir en que todos sus asociados en la ejecución incluyan los principios básicos en sus códigos de conducta antes de aportar los fondos.

58. La segunda cuestión que tiene cada vez más repercusiones en la protección de civiles es la explotación comercial de los conflictos. La explotación ilícita e ilegal de recursos naturales es un problema cada vez mayor que fomenta los conflictos y afecta y menoscaba cada vez mas la seguridad de la población civil. Este problema ha caracterizado al conflicto en la República Democrática del Congo, pero también existe en muchas otras situaciones de conflicto. Hay particulares y empresas que se benefician del conflicto, y que a veces lo mantienen e incluso lo inician para saquear países desestabilizados y enriquecerse, lo cual tiene consecuencias devastadoras para las poblaciones civiles.

59. Los dos informes recientes del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo (S/2002/1146, anexo) y el Grupo de Expertos sobre Liberia (S/2002/1115, anexo) ilustran en forma sorprendente la situación. Los miembros de los grupos de expertos pidieron a los Estados Miembros que tomaran medidas sistemáticamente para impedir esas actividades ilegales y luchar contra ellas. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad debe estudiar medidas coercitivas para su aplicación a empresas y particulares que saqueen los recursos de un país en situaciones de conflicto, como por ejemplo:

a) Prohibición de viaje a determinados individuos;

b) Congelamiento de los activos personales de individuos que se dedican a la explotación ilegal, y

c) Denegación a algunas empresas e individuos de acceso a facilidades bancarias y a otras actividades financieras y a fondos y prohibición de establecer asociaciones o relaciones comerciales de otro tipo con instituciones financieras internacionales.

60. Con frecuencia, quienes se dedican a la explotación ilegal de recursos no tienen incentivos para modificar su comportamiento. Por lo tanto, es necesario encontrar medidas que les hagan temer la pérdida de beneficios y, al mismo tiempo, alienten el uso legal de los recursos. En una sociedad fracturada es fundamental que se tengan debidamente en cuenta los aspectos socioeconómicos de la transición y que haya un sistema justo de distribución de la riqueza. Es necesario promover y apoyar la integración económica regional y el desarrollo comercial legítimo y transparente. Las actividades económicas, incluida la creación de oportunidades de empleo deben fomentarse, y al mismo tiempo deben apoyarse los procesos políticos que incorporen esas iniciativas.

61. Por último, el recrudecimiento del terrorismo y la participación de organizaciones terroristas en conflictos armados son problemas nuevos y difíciles con que tropieza la labor de protección de civiles. El terrorismo debe condenarse sin reserva y deben centrarse las energías en luchar efectivamente contra esta grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Los Estados deben responder a los actos de terrorismo teniendo plenamente en cuenta la necesidad de proteger la vida y los bienes de los civiles y respetando cabalmente el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. Todo esfuerzo por mejorar la protección internacional de civiles durante los conflictos armados es una victoria contra el terrorismo que, por su propia naturaleza se propone debilitar la vida civil y los marcos jurídicos e institucionales que protegen a los hombres, las mujeres y los niños civiles contra la violencia de la guerra.

62. Si se trata de conseguir la seguridad a expensas de los derechos humanos, a la larga se obtendrá un resultado contrario. Cuando no se respetan los derechos humanos y los valores democráticos, los grupos desfavorecidos tienen más posibilidades de optar por la violencia o de simpatizar con quienes lo hacen. El mayor respeto de los derechos humanos, junto con la democracia y la justicia social, son en última instancia la única protección efectiva contra el terror. El ataque a civiles y el uso desproporcionado de la fuerza contra objetivos distintos de los objetivos militares legítimos son violaciones del derecho humanitario internacional y deben condenarse enérgicamente.

63. En informes anteriores al Consejo de Seguridad se examinó el terrorismo y la función que corresponde a las Naciones Unidas en la lucha contra ese flagelo. Es importante señalar en el presente informe que hay problemas especiales que surgen cuando las organizaciones terroristas participan en conflictos armados. Los esfuerzos de las Naciones Unidas por conseguir acceso a los grupos de población vulnerables y organizar contactos adecuados con las partes beligerantes para tal fin serán mucho más difíciles si las partes beligerantes realizan actividades terroristas o parecen participar en ellas. Nuestros esfuerzos por iniciar el proceso de reconciliación y fortalecer la transición de la guerra a la paz serán muchísimo más difíciles si ha habido o sigue habiendo ataques terroristas que causan muertes indiscriminadamente y sin previo aviso. Las Naciones Unidas deben formular directrices claras para nuestra labor futura sobre la protección de civiles en conflictos armados en los casos en que haya organizaciones terroristas activas.

64. El presente informe describe la nueva situación en que deben protegerse los civiles y hace referencia a la evolución de los procesos de transición hacia la paz en varios países que fueron escenario de largos conflictos. La protección efectiva de civiles es un elemento crucial para sentar las bases del proceso de paz. La sostenibilidad de la paz depende del empeño en proteger a los civiles desde el principio. Teniendo en cuenta la situación actual, el informe esboza varias medidas prácticas en tres esferas fundamentales que darán resultados inmediatos y positivos en los procesos de transición a la paz. La primera, que está implícita en las demás, es el conocimiento y la comprensión por los Estados Miembros de las obligaciones y responsabilidades que tienen respecto de la protección de civiles en situaciones de conflicto. La segunda es la resolución de celebrar negociaciones estructuradas y globales sobre cuestiones como el acceso a la asistencia humanitaria, de separar los elementos armados de los civiles, en particular cuando haya refugiados, y de velar por la seguridad física del personal humanitario y los civiles beneficiarios. La tercera es el mayor reconocimiento de la interdependencia entre la asistencia humanitaria, la paz y el

desarrollo. Por último, se requiere voluntad colectiva para hacer frente a los graves problemas que plantean la explotación comercial de conflictos, la explotación sexual de civiles durante un conflicto y la amenaza mundial del terrorismo.

65. El informe concluye con iniciativas prácticas que permitirán tomar mayor conciencia de la necesidad de que las Naciones Unidas protejan a los civiles en su labor diaria. Los cursillos prácticos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios brindarán la oportunidad de que los Estados Miembros que estén en mejores condiciones de hacerlo informen sobre las amenazas a la paz y la seguridad regionales y las maneras de hacerles frente colectivamente, utilizando los órganos y mecanismos regionales existentes. Además, se alienta la adopción y el uso del *aide-mémoire* para la preparación de marcos y enfoques más estructurados para la protección de civiles por los equipos de las Naciones Unidas que trabajan en las zonas de conflicto. Desde su adopción, el *aide-mémoire* ha sido un marco útil para el análisis y la aplicación de medidas. Se alienta su mayor aplicación con miras a dar una base coherente a la capacitación del personal de seguridad y mantenimiento de la paz para hacer frente a los problemas y responsabilidades relacionados con la protección de civiles durante los conflictos. También es importante continuar el proceso de examen que inició el Consejo de Seguridad con el seminario celebrado en julio sobre la región del río Mano. Deben seguir examinándose los principales mandatos y resoluciones que incorporan la protección de civiles como un elemento importante. Para tal fin, es necesario seguir mejorando la cooperación entre la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el PNUD y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas con miras a la integración de la protección de civiles en los marcos de planificación para las misiones de paz y los procesos de paz.

Notas

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 12 A (A/57/12/Add.1), anexo IV.*

² *Ibid., Suplemento No. 12 A (A/57/12/Add.1), cap. III, secc. C.*

Anexo

Guía para la protección de civiles

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
Mejoramiento de la estructura de protección		
S/1999/957	1 Insta a los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen plenamente los principales instrumentos del derecho internacional humanitario y el derecho internacional relativo a los derechos humanos y a los refugiados e informen al Consejo sobre las medidas adoptadas	Ampliación del marco jurídico
S/1999/957	2 Hace un llamamiento a los Estados Miembros y los agentes no estatales para que respeten el derecho internacional humanitario y el derecho internacional relativo a los derechos humanos y a los refugiados	Respeto del derecho internacional
S/1999/957	6 Insta a los Estados Miembros a que adopten leyes nacionales para enjuiciar a las personas responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Los Estados Miembros deben proceder a enjuiciar a las personas que se encuentren bajo su autoridad o en su territorio por violaciones graves del derecho internacional humanitario, en virtud del principio de la jurisdicción universal, y presentar un informe al Consejo de Seguridad	Ampliación del marco jurídico
S/2001/331	3 Alienta 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, incluso mediante apoyo a los Estados Miembros para fomentar instituciones judiciales dignas de confianza y que estén en condiciones de realizar actuaciones imparciales	Establecimiento de mecanismos para la administración de justicia
S/1999/957	8 Insta a los Estados Miembros a que apoyen la propuesta de elevar a 18 la edad mínima de reclutamiento y participación en las hostilidades y a que aceleren la preparación de un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la situación de los niños en los conflictos armados	Ampliación del marco jurídico
S/1999/957	10 Insta a los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen cabalmente la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado	Ampliación del marco jurídico
S/1999/957	11 Insta a la Asamblea General a que prepare urgentemente un protocolo de la Convención de 1994 que ampliaría el alcance de la protección jurídica a todo el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado	Ampliación del marco jurídico
S/2001/331	13 Insta a los Estados Miembros a que adopten y apliquen medidas ejecutivas y legislativas para impedir que los agentes del sector privado que se encuentran dentro de su jurisdicción 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	Ampliación del marco jurídico

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
S/2001/331	12 Pide que se sigan investigando los vínculos entre el comercio ilícito de recursos naturales y las actividades bélicas e insta a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales a que adopten medidas apropiadas contra las empresas, las personas y las entidades que participan en el tráfico ilícito de recursos naturales y armas pequeñas que puedan alimentar conflictos	Respeto del derecho internacional
S/1999/957	4 Insta a los Estados Miembros a que ratifiquen el Estatuto de la Corte Penal Internacional	Establecimiento de mecanismos para la administración de justicia
S/1999/957	5 Alienta la elaboración de mecanismos de enjuiciamiento e investigación para utilizarlos en los casos en que por falta de voluntad o por incapacidad de las partes, no parezca plausible enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, ya sea en tribunales nacionales o internacionales	Establecimiento de mecanismos para la administración de justicia
S/2001/331	11 Alienta el intercambio periódico de opiniones entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General y otros órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a la protección de los civiles en conflictos armados	Aumento de las capacidades de la Organización
S/2001/331	14 Insta a que el Consejo de Seguridad 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, incluso mediante el establecimiento de un mecanismo regional de presentación de informes periódicos y la organización de sesiones informativas para el Consejo de Seguridad y consultas de alto nivel para seguir impulsando la cooperación con el fin de reforzar la protección de los civiles en los conflictos armados	Aumento de las capacidades de la Organización
S/1999/957	28 Pide la adopción de medidas para fortalecer la capacidad de la Organización de planificar y desplegar las operaciones con rapidez, incluso mejorando la participación en el sistema de acuerdos de reserva de las Naciones Unidas y la aportación de unidades militares y de policía que se puedan desplegar con rapidez, y la capacidad de establecer rápidamente un cuartel general de la misión	Aumento de las capacidades de la Organización
S/1999/957	29 Pide que se vele por que esas unidades reciban capacitación en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluso sobre disposiciones relacionadas con la infancia y el género, la coordinación civil y militar y la capacidad de comunicación y negociación	Aumento de las capacidades de la Organización
S/1999/957	30 Insta a los Miembros a que impartan instrucciones sobre derecho humanitario internacional y normas de derechos humanos a los nacionales que intervengan en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en operaciones autorizadas bajo mando y control nacional o regional	Capacitación y preparación

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
S/1999/957	27 Alienta a los Estados Miembros a que presten apoyo y asistencia políticos y financieros a los Estados a fin de facilitar el cumplimiento de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal (Convención de Ottawa)	Mitigación de los posibles efectos
S/1999/957	23 Pide que se establezca un mecanismo permanente de examen técnico de los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas y regionales para determinar el probable efecto de las sanciones en los civiles	Mitigación de los posibles efectos
S/1999/957	24 Pide que se sigan elaborando normas y reglas para reducir al mínimo el efecto humanitario de las sanciones y velar especialmente por que no se impongan sanciones sin incluir excepciones humanitarias obligatorias, inmediatas y viables	Mitigación de los posibles efectos
Protección mediante la prevención de conflictos		
S/1999/957	14 Establecimiento de grupos de trabajo del Consejo de Seguridad relativos a determinadas situaciones inestables, para comprender mejor las causas y las repercusiones de los conflictos y para brindar un foro estable en el que puedan examinarse opciones para evitar el estallido de la violencia en cada caso	Preparación
S/1999/957	15 Utilizar los análisis de cuestiones de derechos humanos provistos por los expertos de órganos independientes creados en virtud de tratados y por mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos, así como otras fuentes fidedignas, como indicadores de las medidas preventivas que podrían adoptar las Naciones Unidas	Preparación
S/1999/957	13 Utilizar en mayor medida las disposiciones pertinentes de la Carta, como los Artículos 34 a 36, investigando las controversias en una etapa temprana, invitando a los Estados Miembros a señalar a la atención del Consejo de Seguridad sus controversias y recomendando procedimientos adecuados para abordarlas; y aumentar la eficacia del Artículo 99 de la Carta adoptando medidas concretas en respuesta a las amenazas a la paz y la seguridad detectadas por la Secretaría	Prevención
S/1999/957	12 Considerar en ciertos casos el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de carácter preventivo u otro tipo de presencia de vigilancia preventiva	Prevención
Protección durante el conflicto		
S/1999/957	18 Subrayar en las resoluciones del Consejo de Seguridad la necesidad imperativa de que las poblaciones civiles tengan acceso irrestricto a la asistencia humanitaria de que las partes interesadas, incluidos los participantes no oficiales cooperen plenamente con el coordinador de la ayuda humanitaria de las Naciones Unidas para proporcionar ese acceso y garantizar la seguridad de las organizaciones humanitarias, de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, insistan en que si no se cumple con esos requisitos, se impondrán sanciones específicas	Obligaciones de las partes en el conflicto

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
S/2001/331	9 Hacer hincapié en las resoluciones del Consejo de Seguridad en la responsabilidad directa de los grupos armados con arreglo al derecho internacional	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/2001/331	10 Insta 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 lograr una mejor comprensión práctica	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/1999/957	9 Exigir de los agentes no estatales que participan en los conflictos que no utilicen a menores de 18 años en las hostilidades y que se les apliquen sanciones concretas en caso de incumplimiento	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/1999/957	20 Vele, según proceda, por que se atiendan plenamente las necesidades especiales de protección y asistencia de los niños y las mujeres en todas las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz	Mandato y diseño de las misiones (según proceda)
S/1999/957	21 Pedir sistemáticamente a las partes en los conflictos que adopten medidas especiales para atender a las necesidades de protección y asistencia de los niños y las mujeres	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/1999/957	7 Alentar a los Estados a que, en casos de desplazamientos internos en gran escala, sigan la orientación jurídica de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/1999/957	19 Instar a los Estados Miembros vecinos a que velen por el acceso a la asistencia humanitaria y exhortarlos a que señalen a la atención del Consejo de Seguridad toda cuestión que pueda amenazar al derecho de los civiles a la asistencia, como problema que afecta a la paz y la seguridad	Obligaciones de las partes en el conflicto
S/2001/331	5 Alentar a que se organicen con mayor 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	Acceso en condiciones de seguridad a los grupos vulnerables
S/2001/331	4 Tratar activamente de que las partes en un conflicto participen en el diálogo encaminado a dar acceso en condiciones de seguridad a las operaciones humanitarias y a demostrar su disposición a tomar medidas donde se niegue tal acceso	Acceso en condiciones de seguridad a los grupos vulnerables
S/2001/331	7 Apoyar el establecimiento de criterios y procedimientos claros para identificar y separar a los elementos armados en situaciones de desplazamiento masivo de población	Acceso en condiciones de seguridad a los grupos vulnerables
S/1999/957	39 Establecer, como medida de última instancia, zonas de seguridad y corredores seguros provisionales para proteger a la población civil y para la entrega de la asistencia en situaciones que comporten la amenaza de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra contra la población civil, y garantizar la desmilitarización y la existencia de una salida segura de esas zonas	Acceso en condiciones de seguridad a los grupos vulnerables

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
S/1999/957	33 Establecer una presencia de mantenimiento de la paz en las primeras etapas del movimiento de refugiados y personas desplazadas, a fin de que puedan instalarse en campamentos libres de la amenaza de hostigamiento o infiltración de elementos armados	Separación de los civiles y los elementos armados
S/1999/957	35 Desplegar observadores militares internacionales encargados de vigilar la situación en los campamentos de personas desplazadas dentro del país y refugiados cuando haya sospechas de presencia de armas, combatientes y elementos armados y tomar las medidas apropiadas	Separación de civiles y elementos armados
S/1999/957	37 Movilizar apoyo internacional para trasladar los campamentos que estén situados demasiado cerca de la frontera de los países de origen de los refugiados a una distancia segura de esa frontera	Separación de civiles y elementos armados
S/1999/957	16 En situaciones de conflicto declarado, procurar que se adopten las medidas adecuadas para controlar o clausurar los medios de información que inciten al odio	Control de medios de información que incitan al odio
S/1999/957	26 Imponer embargo de armas en las situaciones en que las partes en el conflicto hagan blanco de sus ataques a los civiles y personas protegidas, o cuando se sepa que las partes cometen violaciones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, incluido el reclutamiento de niños soldados; e instar a los Estados Miembros a que apliquen el embargo en sus jurisdicciones nacionales	Sanciones
S/1999/957	22 Aplicar con mayor frecuencia sanciones específicas para disuadir y poner límites a los que cometen violaciones graves del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos así como a las partes en los conflictos que incumplen sistemáticamente las resoluciones del Consejo de Seguridad	Sanciones
S/1999/957	25 Pedir a las organizaciones regionales o grupos de países que presenten información completa sobre el establecimiento de mecanismos apropiados de exención por motivos humanitarios y procedimientos de autorización antes de aprobar la imposición de sanciones regionales; vigilar la capacidad de las autoridades regionales que imponen las sanciones de aplicar las exenciones y autorizar los envíos de artículos humanitarios y establecer procedimientos para que el Consejo de Seguridad ejerza su autoridad para salvar las deficiencias	Sanciones
S/2001/331	6 Elaborar la idea de enfoques regionales en el caso de las crisis regionales y subregionales, en particular cuando el Consejo de Seguridad formule mandatos	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	34 Confirmar que las organizaciones regionales tengan la capacidad de llevar a cabo una operación de conformidad con las reglas y normas internacionales antes de autorizar su despliegue, y establecer mecanismos que permitan al Consejo vigilar esas operaciones de manera efectiva	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	17 Velar por que las misiones de las Naciones Unidas de establecimiento de la paz, mantenimiento	Mandato y diseño de

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
	de la paz y consolidación de la paz incluyan un componente relativo a los medios de difusión en masa para difundir información sobre el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, incluida la educación para la paz y la protección de la infancia, y las actividades de las Naciones Unidas, y alentar a las misiones regionales autorizadas a incorporar esa capacidad	misiones (según proceda)
S/2001/331	8 Prever la integración regular en los mandatos de las misiones de mecanismos de vigilancia de los medios de difusión con miras a la supervisión, la obtención de información y la documentación de los medios de información que incitan al odio	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	38 Velar por que los acuerdos de paz y los mandatos de todas las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas prevean, cuando proceda, la adopción de medidas concretas de desarme, desmovilización y destrucción de las armas y municiones innecesarias, prestando especial atención a la desmovilización y reintegración de los niños soldados, y por que se habiliten rápidamente recursos suficientes para tal fin	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/2001/331	2 Adoptar, durante la preparación de mandatos de mantenimiento de la paz, disposiciones contra la impunidad y para promover la verdad y la reconciliación, en particular en situaciones de violaciones difundidas y sistemáticas del derecho humanitario internacional y las normas de derechos humanos	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	31 Apoyar la designación de un ombudsman público en todas las operaciones de mantenimiento de la paz para que conozca de todas las reclamaciones del público en general relativas al comportamiento del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y de establecer una comisión investigadora especial, cuando sea necesario, que se encargue de examinar las denuncias de presuntas violaciones del derecho humanitario internacional y las normas de derechos humanos	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	32 Pedir a los Estados Miembros que aporten contingentes que informen a la Secretaría de las Naciones Unidas de las medidas adoptadas para procesar a los miembros de sus fuerzas armadas que hayan violado el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos mientras estaban al servicio de las Naciones Unidas	Mandato y diseño de misiones (según proceda)
S/1999/957	40 Considerar la posibilidad de imponer medidas coercitivas apropiadas para hacer frente a abusos masivos y continuos sobre la base de algunos factores fundamentales, como el alcance de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional y el agotamiento de todas las opciones pacíficas o basadas en el consenso para resolver la situación	Aplicación
S/2001/331	1 Proporcionar desde el comienzo una financiación fiable, suficiente y sostenida para las actividades internacionales para enjuiciar a los autores de violaciones graves del derecho humanitario internacional y las normas de derechos humanos	Justicia y reconciliación

<i>Signatura</i>	<i>Recomendación</i>	<i>Tema</i>
Protección después del conflicto		
S/1999/957	36 Movilizar el apoyo internacional a las fuerzas de seguridad nacionales, incluida la asistencia logística y operacional y la supervisión, cuando sea necesario	Justicia y reconciliación
S/1999/957	3 Considerar la aplicación de las medidas coercitivas estipuladas en el capítulo VII de la Carta para hacer cumplir las órdenes y atender a las solicitudes de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Rwanda, respectivamente, con objeto de detener a los acusados y entregarlos a la justicia	Justicia y reconciliación

