



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de mayo de 2004
Español
Original: inglés

Informe presentado por el Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados

I. Introducción

1. El presente informe, el cuarto de los que presento sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, se ha preparado con arreglo a la solicitud hecha por el Presidente del Consejo de Seguridad que figura en su declaración de 20 de diciembre de 2002 (S/PRST/2002/41).

2. Han pasado cinco años desde que inicié el programa sobre la protección de los civiles en los conflictos armados y 10 años desde que el mundo presencié en silencio el genocidio que tuvo lugar en Rwanda. Estos hitos importantes nos obligan a evaluar los logros colectivos que se han conseguido para proteger mejor a las poblaciones civiles vulnerables en los momentos álgidos de las crisis y en los días que inmediatamente las siguen. Sin embargo, también nos dan la ocasión de reflexionar sinceramente sobre los aspectos en que las medidas tomadas todavía no están a la altura de las necesidades.

3. Cuatro tipos de conflictos muy distintos, a los que se ha prestado cada vez atención creciente a lo largo de los últimos 18 meses, han mostrado con pruebas crudas e inquietantes que los civiles siguen siendo las partes más afectadas por los conflictos armados: el conflicto en la región de Darfur del Sudán ha dejado a más de 1 millón de civiles, la mayoría de ellos mujeres y niños, desplazados y luchando por sobrevivir en condiciones rigurosas, mientras que muchos otros han resultado muertos o han sido objeto de violaciones extremas de sus derechos humanos, incluidas violaciones y violencias sexuales, y aldeas enteras han sido destruidas; en Côte d'Ivoire, más de 500.000 personas han resultado desplazadas por el conflicto, los civiles han sido víctimas de violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos, incluidos asesinatos, violencias sexuales y torturas, y determinadas comunidades y grupos étnicos han sido desplazados a la fuerza como consecuencia de la violencia y el hostigamiento; en el Iraq, las cada vez más graves amenazas a la seguridad y el mantenimiento de la lucha han sido causa de un número desproporcionado de muertos y heridos civiles que podría haberse evitado, y detenidos han sido sometidos a torturas y otras graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y en el Nepal, un recrudecimiento de la violencia se ha visto acompañado por informes sobre muertes, torturas, violaciones, secuestros y

reclutamientos forzosos de civiles. Muchos otros países, entre ellos el Afganistán, Liberia y la República Democrática del Congo, han pasado de largos conflictos armados a situaciones delicadas de transición, en las que los problemas que plantea proporcionar protección aumentan en vez de disminuir y donde resulta fundamental mantener la participación de la comunidad internacional para garantizar que no se prive a los civiles de los beneficios de la paz. En todas estas situaciones es fundamental que todas las partes respeten el derecho internacional humanitario, el relativo a los derechos humanos, a los refugiados y el derecho penal, ya se trate de situaciones de conflicto armado, ocupación o transición.

4. Son demasiados los casos en que se somete a los civiles a violencias extremas y se les niega una asistencia humanitaria que podría salvar sus vidas. Los desplazamientos forzosos de la población siguen siendo resultado o estrategia deliberada de la guerra. En los conflictos de larga duración, la erosión de las estructuras de apoyo social ha producido una difusión de la violencia y nuevas formas de guerra. La violencia sexual como medio de guerra, en particular contra las mujeres y las niñas, ha aumentado y ha pasado a convertirse en algo cada vez más horroroso, especialmente cuando la violación se utiliza como arma o como medio para difundir el VIH/SIDA entre el enemigo. Un arraigado ambiente de impunidad ha seguido desatando ciclos de violencia y criminalidad. Los ataques terroristas indiscriminados y las medidas de lucha contra el terrorismo que no siempre respetan las normas internacionales de derechos humanos complican el ambiente de la protección. Por último, los agentes humanitarios operan en un ambiente menos seguro cuando son atacados deliberadamente y dejan de estar protegidos por los emblemas de las Naciones Unidas y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

5. La evolución del ambiente creado por los conflictos de larga duración permite que los factores transfronterizos y regionales adquieran una importancia creciente. Esto ha hecho necesario nuevas misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con mandatos y recursos más firmes, nuevos niveles de interacción entre participantes civiles y militares y un mayor apoyo a las iniciativas de institucionalización necesarias para que la paz se sostenga. También ha galvanizado el sentido de responsabilidad de la comunidad internacional en la protección de los civiles amenazados y su resolución de acabar con la impunidad. Estos acontecimientos reflejan el camino que hay que seguir en un programa que exige una aplicación universal y al que nunca debe permitirse dar marcha atrás.

6. En diciembre de 2003, mi Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios presentó al Consejo de Seguridad los elementos de un plan de acción de 10 puntos sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. El plan de acción de 10 puntos engloba muchas de las cuestiones fundamentales expuestas en el marco de protección más amplio que figura en el *aide-mémoire* sobre la protección de los civiles, una versión actualizada del cual hizo suyo el Consejo de Seguridad el 15 de diciembre de 2003 (S/PRST/2003/27, anexo). El presente informe examina las cuestiones planteadas en el plan de acción de 10 puntos y señala maneras concretas para mejorar la ejecución.

II. Examen de los resultados relativos a la protección

A. Progresos conseguidos desde informes anteriores

7. Las preocupaciones de protección que he bosquejado han exigido una respuesta más centrada y coherente a lo largo de los últimos 18 meses, tanto en la Sede como sobre el terreno. En las resoluciones y los mandatos de mantenimiento de la paz del Consejo de Seguridad se han señalado periódicamente problemas fundamentales de protección, incluidos el ataque deliberado a los civiles, la violencia sexual y otras formas de violencia, el reclutamiento y el empleo de niños soldados, y cómo garantizar el acceso humanitario para facilitar la prestación de asistencia y la seguridad de las Naciones Unidas y el personal asociado. Celebro la importancia dada a las preocupaciones por la protección por las misiones del Consejo de Seguridad en la región de los Grandes Lagos y África occidental en junio de 2003 y en el Afganistán en noviembre de 2003 y espero que en el futuro las misiones se utilicen para continuar aplicando las resoluciones del Consejo sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, los niños y los conflictos armados y las mujeres, la paz y la seguridad.

8. De conformidad con la resolución 1296 (2000) del Consejo de Seguridad, de 19 de abril de 2000, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se han ampliado para permitir a las tropas proteger físicamente a los civiles que corren peligro inminente de sufrir violencias, como se ha visto en los mandatos de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) (resolución 1270 (1999), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) (resolución 1417 (2002), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) (resolución 1509 (2003), la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (UNOCI) (resolución 528 (2004) y la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) (resolución 1545 (2004). La inclusión en los mandatos de mantenimiento de la paz de programas de desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación de los combatientes (UNAMSIL, Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (resolución 1401 (2002), MONUC, UNMIL, UNOCI y ONUB) y de medidas para proteger a los refugiados y a las personas que regresan (UNOCI y ONUB) también es fundamental para responder a las necesidades de protección. El Consejo de Seguridad, al utilizar sus resoluciones para hacer hincapié ante todas las partes en los conflictos armados, incluidos los grupos armados no pertenecientes a Estados, en que las violaciones de los derechos de los humanos y la negativa de facilitar el acceso humanitarios son inaceptables, refuerza un mensaje del que pueden hacer uso los agentes humanitarios y de otra índole sobre el terreno. El Consejo de Seguridad debe seguir subrayando sistemáticamente estas preocupaciones.

9. La mayor atención prestada a la protección en los mandatos de mantenimiento de la paz se ha complementado con un despliegue más rápido de las tropas de mantenimiento de la paz cuando se necesitan para evitar una crisis inmediata de protección y restablecer el orden. La velocidad y la calidad de la respuesta ha mejorado mediante la aportación de nuevas contribuciones al mantenimiento de la paz. En Ituri (República Democrática del Congo), donde los conflictos étnicos se estaban agravando peligrosamente, la situación se estabilizó en mayo de 2003 gracias al rápido despliegue de fuerzas de la Unión Europea, autorizado por el Consejo de Seguridad. En la actualidad, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas controlan a las milicias locales y mantienen la paz en situaciones precarias. De

manera similar, la iniciativa de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) de desplegar rápidamente la misión de la CEDEAO en Liberia (ECOMIL) en agosto de 2003 supuso una contribución importante a la protección de los civiles, en particular en las primeras intervenciones en Monrovia y alrededor de esa ciudad, al dar seguridad a los civiles desplazados por el conflicto.

10. La respuesta operacional humanitaria sobre el terreno ha sido muy amplia. En Sierra Leona, el establecimiento de unas instalaciones de internamiento en Mapeh para dar cabida a elementos armados, por ejemplo, fue una medida innovadora para garantizar el carácter civil y humanitario del asilo que realizó el Gobierno de Sierra Leona con asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la UNAMSIL. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también prestó asistencia. Ulteriormente, un grupo de tarea interinstitucional prestó asistencia a las autoridades en la gestión, el asesoramiento y tareas de promoción y supervisó la aplicación de un procedimiento acelerado de reintegración para los niños soldados a cargo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el ACNUR y organizaciones no gubernamentales asociadas en la ejecución. El UNICEF ha lanzado una campaña sobre vuelta a la escuela en Liberia, que sigue el modelo de un programa similar que tuvo gran éxito en el Afganistán, que ya ha impartido formación a alrededor de 72.000 maestros, proporcionado materiales escolares y presenciado el regreso a las aulas de 334.000 niños y niñas. En 36 países en los que la amenaza de las minas terrestres y las municiones sin estallar sigue entorpeciendo la prestación de ayuda humanitaria y asistencia para la reconstrucción e impidiendo el regreso de los refugiados y los desplazados en condiciones de seguridad, están aplicándose programas de las Naciones Unidas de acción contra las minas. Y éstos son sólo tres ejemplos de la labor humanitaria que está realizándose en diferentes partes del mundo para proteger a los civiles cuando más lo necesitan.

11. Desde mi último informe (S/2002/1300), la dimensión regional de la protección de los civiles está siendo objeto de una atención más sostenida del Consejo, junto con organizaciones regionales y subregionales. El Consejo de Seguridad, mediante sus resoluciones y sus misiones a zonas de conflicto, ha adoptado cada vez más un enfoque regional con respecto a cuestiones tales como el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la repatriación y el movimiento transfronterizo de refugiados, combatientes y armas pequeñas. Me complace en particular ver que organizaciones regionales están haciéndose cargo de la protección de los civiles como demuestra, por ejemplo, la decisión de la Unión Africana de nombrar un representante especial para la protección de los civiles en los conflictos armados, las medidas tomadas por la CEDEAO y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y, como ya mencioné, el despliegue puntual de las fuerzas de reacción rápida de la UE en Ituri y el despliegue de la ECOMIL en Liberia.

12. Estas iniciativas se han visto apoyadas por mecanismos colectivos en el ámbito de la Secretaría de las Naciones Unidas, tales como la reunión humanitaria regional para África occidental, celebrada en julio de 2003, en la que se convinieron los elementos básicos de una estrategia regional de protección, y seminarios regionales de protección en África occidental, el Pacífico meridional, Asia meridional y América Latina, organizados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Esos seminarios han fortalecido el compromiso de los Estados Miembros a nivel regional y ha proporcionado un marco más sólido para encarar las cuestiones de protección de manera coherente.

13. Los esfuerzos por disuadir los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio y romper el clima de impunidad que prevalece en situaciones de conflicto armado se han visto impulsados por el establecimiento de la Corte Penal Internacional y la jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, así como el Tribunal Especial para Sierra Leona. La presentación oficial de casos a la Corte Penal Internacional en diciembre de 2003 sobre la situación del norte de Uganda y en la República Democrática del Congo en abril de 2004 (por los Presidentes respectivos de esos países) dio a los civiles la esperanza de que los incalificables crímenes cometidos contra ellos no quedarían impunes. La petición hecha por el Consejo de Seguridad de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizara una investigación especial de la masacre de civiles en la República Democrática del Congo representa un mecanismo más para aumentar la protección de los civiles.

14. La cuestión profundamente inquietante de la explotación y el abuso sexuales de mujeres y niños en los conflictos armados por parte del personal de las Naciones Unidas —tanto personal civil como personal de mantenimiento de la paz no uniformado— ha sido objeto de considerable atención desde mi último informe. En octubre de 2003 se promulgó un boletín del Secretario General sobre medidas especiales para la protección contra la explotación sexual y el abuso sexual (ST/SGB/2003/13) que establece normas mínimas de comportamiento para todo el personal de las Naciones Unidas, además de las medidas necesarias para mantener un ambiente que impida la explotación y el abuso sexuales. Desde su publicación, todas las partes del sistema de las Naciones Unidas que tienen presencia sobre el terreno han procurado establecer un sistema coherente para aplicar el boletín sobre el terreno. La trata de seres humanos, que es una cuestión conexas que plantea creciente preocupación, está ahora en manos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como prioridad de política.

15. La importancia de mantener un entendimiento común y claro de la protección, basado en mi llamamiento a favor de un enfoque para todo el sistema, se ha manifestado en los trabajos sostenidos para fortalecer el marco de políticas y la coordinación interinstitucional dentro del sistema de las Naciones Unidas. Departamentos y organismos fundamentales han elaborado conjuntamente instrumentos de protección por conducto del grupo de aplicación para la protección de los civiles en los conflictos armados, del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, establecido en enero de 2003, incluido el “mapa” y el *aide-mémoire* actualizado sobre la protección de los civiles. Que la coordinación se ha estrechado también se ha puesto de manifiesto en el creciente recurso a misiones multidisciplinarias de evaluación, tales como la misión humanitaria regional conjunta para examinar la situación sobre el terreno que se envió a África occidental (junio y julio de 2003) y la misión conjunta entre el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para la República Democrática del Congo, a la que se ha encomendado la tarea de evaluar la ejecución del mandato humanitario en un ambiente de mantenimiento de la paz y se prevé comience a funcionar en junio de 2004. También me alienta el hecho de que los recientes acuerdos entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el ACNUR hayan incluido medidas concretas para garantizar expertos para evaluar el ambiente de seguridad de los refugiados y las personas que regresan.

B. Limitaciones persistentes

16. El Consejo de Seguridad ha contraído varios compromisos importantes con la protección de los civiles en los conflictos armados, en sus resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000). En la siguiente sección del informe se examinan aspectos que el Consejo de Seguridad ya ha determinado son prioritarios y sobre los que se requiere tomar más medidas. Estas cuestiones, que forman la base del plan de acción de 10 puntos y la mayoría de las cuales son objeto de las resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000), son las siguientes: a) mejorar el acceso humanitario a los civiles que lo necesitan; b) aumentar la seguridad del personal de asistencia humanitaria; c) mejorar las medidas para responder a las necesidades de seguridad de los refugiados y los desplazados internos; d) garantizar que se tengan en cuenta plenamente las necesidades especiales de asistencia y protección de los niños en los conflictos armados; e) garantizar que se tengan plenamente en cuenta las necesidades especiales de protección y asistencia de las mujeres en los conflictos armados; f) encarar las deficiencias de nuestro enfoque del desarme, desmilitarización, reintegración y rehabilitación; g) encarar las consecuencias que tienen en los civiles las armas pequeñas y las armas ligeras; h) combatir la impunidad; i) elaborar nuevas medidas para promover la responsabilidad de los grupos armados y los agentes no estatales; y j) garantizar la aportación de los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de las poblaciones vulnerables en “emergencias olvidadas”.

1. Acceso humanitario

17. En 20 conflictos armados en el mundo entero, se niega u obstaculiza el acceso humanitario a más de 10 millones de personas que necesitan alimentos, agua, alojamiento y atención médica. A pesar de los problemas, a lo largo de los últimos 18 meses se han conseguido adelantos importantes en cuanto al acceso a las poblaciones civiles en la parte oriental de la República Democrática del Congo, con el comienzo de un proceso de paz y una fuerza de mantenimiento de la paz fortalecida. En los demás lugares, sin embargo, el panorama es mucho más sombrío.

18. Desde que a principios de 2003 se iniciaron los combates en la región de Darfur, en el Sudán, la mayoría de la población necesitada de asistencia y protección ha quedado fuera del alcance de la comunidad humanitaria. Las restricciones al acceso a estas personas continúan negando asistencia que puede salvar vidas a 500.000 civiles en Liberia, 2.200.000 en la República Centroafricana y 1.500.000 en Côte d'Ivoire. Una situación similar es la del Afganistán, donde el acceso a 1 millón de personas de las zonas rurales de las partes meridional y oriental del país es muy limitado e inseguro. El acceso a 1.200.000 personas del Cáucaso septentrional, distrito de la Federación de Rusia, incluidas poblaciones desplazadas y personas que regresan a sus hogares, continúa planteando preocupación. En el norte de Uganda, el número de personas completamente dependientes de la asistencia humanitaria ha aumentado dramáticamente, de 1 millón a 1.600.000 personas en los últimos 12 meses solamente, y el acceso humanitario depende en gran medida de las escoltas militares que no siempre proporciona el Gobierno de Uganda. En el territorio palestino ocupado, las restricciones a la seguridad de la asistencia humanitaria prestada a 3.500.000 civiles se han agravado tras la construcción de una muralla a través de la Ribera Occidental, que está teniendo consecuencias humanitarias profundas en los civiles al separar a comunidades palestinas de sus tierras, puestos de trabajo y

mercados, limitando seriamente su acceso a los alimentos, el agua y la energía y a servicios sociales esenciales, incluidos las escuelas y los hospitales.

19. Es necesario procurar conseguir un acceso humanitario más sostenido sobre la base de negociaciones estructuradas y coordinadas. Es fundamental contar con el apoyo estratégico de los Estados Miembros, en particular los Estados vecinos, y de las organizaciones regionales, e insto al Consejo de Seguridad a que haga intervenir a las organizaciones regionales tan pronto como se señale a su atención una crisis de acceso. Las misiones del Consejo de Seguridad a las zonas de conflicto pueden prestar asistencia haciendo hincapié en la necesidad de acceso humanitario en sus conversaciones con los gobiernos. También pido que se siga elaborando un sistema coordinado para que los Estados Miembros proporcionen apoyo material y financiero y equipos de expertos técnicos preparados para un rápido despliegue en situaciones en las que la inseguridad (por ejemplo, las minas terrestres) y el colapso de infraestructura crítica (por ejemplo, puentes) pueda crear riesgos y demoras en la distribución de asistencia humanitaria. El marco operacional de las Naciones Unidas para la respuesta rápida en casos de problemas de minas y municiones sin estallar en emergencias es un ejemplo de mecanismo ya existente que permite el despliegue rápido de bienes adecuados para ayudar en la prestación de apoyo humanitario.

2. La seguridad del personal humanitario

20. Los ataques directos contra personal de las Naciones Unidas y otro personal humanitario en el Iraq, en particular los bombardeos de la Sede de las Naciones Unidas y del CICR en Bagdad el 19 de agosto y el 27 de octubre de 2003 respectivamente, son recordatorios trágicos del ambiente nuevo y peligroso en que en la actualidad operan los trabajadores humanitarios. Desde mi anterior informe, han resultado muertos 27 funcionarios de las Naciones Unidas, mientras que otros 426 han sido asaltados, tomados como rehenes u hostigados de otras formas en una serie de situaciones, entre ellas las del Afganistán, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Liberia, el Iraq y la Federación de Rusia (Cáucaso septentrional) y el territorio palestino ocupado. En Somalia y Burundi, amenazas personales contra los miembros de organizaciones internacionales limitan su capacidad de evaluar y supervisar las necesidades humanitarias y de atenderlas. Estos acontecimientos marcan una inquietante tendencia de desprecio a los principios humanitarios y ataques deliberados a los trabajadores humanitarios para fines políticos o tácticos.

21. Para el mandato humanitario es fundamental contar con una presencia humanitaria sostenida para dar protección y asistencia allá donde se necesiten. En muchos casos, los ataques deliberados contra los trabajadores humanitarios, incluida la toma de rehenes, tienen por objeto entorpecer o detener los esfuerzos internacionales y humanitarios para prestar asistencia y privar a los civiles de la protección que les permite una presencia internacional. Los ataques contra los trabajadores humanitarios causan restricciones en los programas de socorro, la retirada forzosa del personal y las dificultades que eso entraña para reanudar la actuación humanitaria. Las nuevas amenazas significan que el apoyo y la aceptación activas de las comunidades locales que ha sostenido tradicionalmente la seguridad de los agentes humanitarios ha dejado de ser garantía suficiente. Para que los organismos humanitarios sigan siendo eficaces en este nuevo medio ambiente, se requerirá reforzar los enfoques colectivos de las actividades de protección y coordinación de la seguridad. También se requieren medidas jurídicas complementarias para ampliar el alcance de la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el

Personal Asociado. Exhorto al Consejo de Seguridad a que condene sistemáticamente todos los ataques dirigidos contra el personal de las Naciones Unidas y otros trabajadores humanitarios y pido a los Estados Miembros en cuyos territorios se producen los ataques que detengan, procesen o, cuando proceda, extraditen a los responsables. Es necesario hacer rendir cuentas a quienes cometen estos ataques, como se afirmó en la resolución 1502 (2003) del Consejo de Seguridad, de 26 de agosto de 2003.

3. Refugiados y desplazados internos

22. En la actualidad hay 50 millones de personas desplazadas de sus hogares por situaciones de conflicto. Solamente en el Sudán, se calcula que hay 4 millones de desplazados internos, más de 3 millones en la República Democrática del Congo y 1.600.000 en Uganda. En Colombia hay alrededor de 2 millones de desplazados internos y son muchas más las personas a las que se impide activamente abandonar sus hogares. La seguridad de los refugiados y de los desplazados en campamentos y en las comunidades de recepción sigue siendo un asunto que plantea preocupación a nivel internacional, así como la seguridad de los Estados que dan albergue a numerosas poblaciones de refugiados que tienen este tipo de poblaciones cerca de sus fronteras. Elementos armados se infiltran en los campamentos para reclutar o secuestrar a hombres, mujeres y niños a fin de usarlos con fines militares o de otro tipo, apropiarse de sus alimentos y otros bienes, poniendo en peligro no solamente a los habitantes de los campamentos sino también a las comunidades que les dan asilo. La presencia de elementos armados y de combatientes en los lugares donde hay refugiados y desplazados internos diluye el carácter civil de los campamentos y expone a las poblaciones civiles a una probabilidad cada vez mayor de ataque por fuerzas de oposición, especialmente allá donde se considera que los campamentos sirven como lugares de lanzamiento de ataques transfronterizos, como ha sido el caso en Côte d'Ivoire. Además, la presencia de combatientes o elementos armados en los campamentos de refugiados y desplazados internos puede desestabilizar una subregión o región en su totalidad, de manera que hay que encarar la situación mediante la identificación, el desarme y el internamiento de los combatientes. Con miras a esto, insto a los Estados Miembros a que apoyen las decisiones tomadas por la reunión de expertos convocada para junio de 2004 por el ACNUR sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo.

23. Se han conseguido progresos a nivel regional, en particular en África occidental, donde la comunidad humanitaria y los gobiernos de la región han reconocido la importancia de establecer políticas y marcos comunes de protección para encarar el problema de las corrientes transfronterizas de refugiados entre Guinea, Liberia y Sierra Leona. Los Estados Miembros, el ACNUR y otros asociados humanitarios necesitan elaborar medidas para proteger a los refugiados y a los desplazados internos del reclutamiento militar obligatorio, y para crear conciencia, con campañas de educación e información públicas dirigidas en particular a los niños. Me complace observar que se han iniciado actividades de protección sobre una base regional.

24. Los nuevos desplazamientos dentro de las fronteras siguen prolongando los conflictos y poniendo en peligro los procesos de paz, como ha sucedido recientemente en Côte d'Ivoire. La responsabilidad principal de proteger, ayudar y respetar los derechos de los desplazados internos corresponde a los gobiernos. El uso de los principios rectores aplicables a los desplazamientos internos, que aúnan disposiciones existentes en un cuerpo de derecho internacional humanitario, derecho relativo a

los derechos humanos y derecho relativo a los refugiados por analogía, ha sido alentado por la Asamblea General y por la Comisión de Derechos Humanos, así como por organizaciones regionales y subregionales. Las autoridades nacionales deben responder elaborando y aplicando leyes y políticas nacionales sobre la base de esos principios rectores. Cuando los gobiernos no puedan o quieran encarar las necesidades humanitarias de los desplazados internos, la comunidad internacional debe actuar. Gracias a la División de Desplazados Internos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, de carácter interinstitucional, ahora existe una mayor colaboración entre los organismos humanitarios que trabajan en la protección de los desplazados internos, pero se requieren más esfuerzos para garantizar que esta respuesta sea coherente y general en todas las situaciones de desplazamiento interno.

25. El regreso voluntario y en condiciones de seguridad y el éxito de la reintegración de los refugiados y los desplazados en las situaciones posteriores a los conflictos requiere una amplia gama de medidas, incluidas asistencia y protección física durante el tránsito y después del regreso; remoción de minas e información sobre los riesgos que plantean las minas; y medidas para garantizar el respeto a los derechos humanos, promover la reconciliación y restablecer los derechos jurídicos y de otra índole esenciales para su reinserción, tales como los derechos de propiedad, el acceso a la documentación personal, el acceso al empleo y la compensación por la pérdida de propiedades. Para evitar la repetición de las situaciones de desplazamiento, se requiere una mayor coordinación con los asociados en el desarrollo en las situaciones posteriores a los conflictos a fin de encarar las causas básicas de los desplazamientos, entre ellas la pobreza y la política de exclusión.

4. Cuestiones específicas relativas a las mujeres y los niños

26. Las mujeres y los niños, especialmente las niñas, han sufrido de manera desproporcionada en las situaciones de conflictos armados a lo largo de los últimos 18 meses. Los conflictos siguen desplazando de sus hogares a centenares de millares de mujeres y niños, son la causa de enormes aumentos de hogares encabezados por mujeres o por niños y socavan el importante papel que desempeñan las mujeres como productoras económicas y fuentes de protección. Se siguen reclutando y utilizando niños como soldados en los conflictos en el África occidental, Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo, el Sudán y el norte de Uganda. Otros informes temáticos presentados al Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/2002/1154) y los niños y los conflictos armados (A/58/546-S/2003/1053 y Corr.1 y 2) tratan esos problemas más a fondo. La especial gravedad de los padecimientos causados a las mujeres y los niños en los conflictos armados y la persistente violación de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales exigen, además, que en el presente informe aquí nos ocupemos de algunas cuestiones fundamentales.

27. La frecuencia de las violencias sexuales y otras violaciones de los derechos humanos particularmente aborrecibles cometidas contra las mujeres y los niños en situaciones de conflicto armado, entre otros lugares en Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Haití, Liberia, el Sudán Occidental y el norte de Uganda, donde los informes humanitarios señalan la existencia de un grave problema, ha hecho a los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad y la Secretaría de las Naciones Unidas prestar mayor atención a este problema. Las estrategias dirigidas a prevenir y responder a la violencia sexual o basada en el género sobre el terreno han

incluido políticas y directrices prácticas preparadas por departamentos y organismos de las Naciones Unidas, mejoras en la preparación de las misiones de mantenimiento de la paz y de evaluación para que incluyan asesores de género y asesores en protección de la infancia, y el mejoramiento de los servicios sanitarios centrados en la salud sexual y reproductiva y en la prevención del VIH/SIDA.

28. A pesar de esos esfuerzos, sin embargo, estamos fracasando en nuestra responsabilidad colectiva de proteger a las mujeres y los niños de los horrores cada vez mayores de la violencia sexual y basada en el género. Se requieren medidas extraordinarias de protección. Según informes recientes, en numerosas aldeas y campamentos para desplazados en Darfur, se viola sistemáticamente a las mujeres y los niños. En la República Democrática del Congo, decenas de millares de mujeres y niños, desde bebés, hasta mujeres de más de 80 años, han sido sometidas a formas indescriptibles de violencia sexual. La gravedad de estas acciones aumenta por sus consecuencias a largo plazo en la sociedad y en los procesos de reconciliación. Muchas de las mujeres y los niños que sobrevivieron milagrosamente al genocidio en Rwanda están ahora muriendo de VIH/SIDA, un legado horroroso de la violencia sexual a la que se vieron sometidos hace 10 años. Hoy, su terrible situación permanece en gran medida ignorada y no recibe la asistencia necesaria.

29. En la planificación y la aplicación de todas las operaciones de apoyo a la paz debe contarse con la necesidad de responder a la violencia sexual y de género, proporcionando, entre otras cosas, una protección física más eficaz, supervisión e información y también se debe buscar maneras de aumentar la participación general de las mujeres en todos los aspectos del mandato de la misión. Los países que aportan personal deben asegurarse de que todo el personal de la misión recibe información, antes de su despliegue, sobre los derechos y las necesidades concretas de protección de las mujeres y los niños, en particular de las víctimas de violencia sexual y de género. Es fundamental aumentar el apoyo de los donantes a los programas centrados en los derechos de las mujeres y las niñas, en particular los relativos a la violencia sexual y al VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Es esencial que la respuesta internacional se vincule estrechamente con las iniciativas nacionales y las basadas en la comunidad y las de los grupos de mujeres, y que apoye esas capacidades, garantizando así que las medidas sean pertinentes y efectivas en sus contextos.

30. En tales circunstancias de violencia y conmoción, los encargados de mantener la paz y el personal de las Naciones Unidas deben hacer gala de una conducta personal ejemplar. Como seguimiento del boletín del Secretario General sobre la explotación sexual y el abuso sexual, habrá que establecer estructuras de supervisión y de rendición de cuentas transparentes para garantizar una respuesta sensible al género a las acusaciones de explotación sexual y de abuso, así como a las denuncias, los informes y los procedimientos de seguimiento. El boletín también debe inspirar la inclusión de consideraciones de género como prioridad en las misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias. El boletín no obliga al personal no uniformado, sin embargo, dado que depende de la jurisdicción de sus propios gobiernos. Por consiguiente, los esfuerzos realizados dentro del sistema de las Naciones Unidas, para que sean verdaderamente eficaces, deben reforzarse con medidas demostradas por los gobiernos nacionales cuyo personal militar y de policía prestan servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz, con inclusión de medidas punitivas contra los infractores. Aliento al Consejo de Seguridad a que exhorte a los países que aportan personal a que colaboren plenamente en este esfuerzo. A las normas y

códigos de conducta para las fuerzas armadas y las fuerzas de policía nacionales deben incorporarse unas normas mínimas de comportamiento exigidas a los encargados de mantener la paz, sobre la base del boletín del Secretario General, y es necesario proporcionar información sobre toda medida jurídica tomada contra los acusados de violaciones, aspecto en el que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha recibido una información lamentablemente inadecuada.

31. La fácil disponibilidad de armas pequeñas y las reducciones de las oportunidades de educación y empleo que acompañan los ciclos a largo plazo de violencia sirven para aumentar la vulnerabilidad de los jóvenes para ser reclutados en grupos armados, como consecuencia de lo cual hay una nueva subcultura de violencia juvenil. En África occidental, la violencia de los jóvenes socava la seguridad de la subregión, y se requieren soluciones de protección regional generales no sólo para encarar las necesidades particulares de los jóvenes brutalizados por la guerra, sino también como elemento importante para prevenir conflictos en países vecinos. Aliento a la CEDEAO a que elabore estrategias para combatir la violencia de los jóvenes e insto a los países donantes a que proporcionen mayor asistencia a la CEDEAO, tal como recomendó la misión del Consejo de Seguridad en África occidental, a fin de promover y apoyar estas estrategias. Los programas sostenidos, bien formulados y bien financiados de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración son fundamentales. La formación docente y profesional también se relaciona intrínsecamente con la erradicación de una cultura de violencia juvenil, ya que muchos jóvenes citan la falta de acceso a la enseñanza escolar y no escolar como uno de los factores fundamentales que les motiva a ingresar en grupos armados. Asimismo, hay que hacer mayor hincapié en las campañas y los programas públicos que promueven mensajes positivos y no violentos contra el culto a la pistola. Es fundamental que los programas para encarar la violencia de los jóvenes no creen resentimiento y división al dar la apariencia de que favorecen a los malhechores, y que esos programas se centren en la función vital que deben desempeñar los propios jóvenes en la promoción de una cultura de paz.

5. Desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación

32. A pesar del creciente reconocimiento de que el fracaso de las iniciativas de desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación conllevan el riesgo de una vuelta a la violencia, esos programas siguen en un estado crónico de falta de recursos, en particular en las etapas de rehabilitación y reintegración. Los programas eficaces de desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación requieren la reintegración sostenible de los combatientes a sus comunidades de origen, lo que necesariamente conlleva el apoyo económico y social a las comunidades locales que sostienen la carga de la reintegración. Por consiguiente, es imprescindible que los órganos legislativos pertinentes de las Naciones Unidas procuren garantizar la existencia de financiación segura y suficiente (tanto con cargo al presupuesto ordinario como al presupuesto prorrateado para el mantenimiento de la paz) desde el comienzo.

33. La planificación y la coordinación del desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración siguen siendo particularmente problemáticas. Se requieren estructuras y procesos de planificación en la Sede y sobre el terreno, incluidas políticas, directrices y procedimientos de operación estándar amplios, a fin de mejorar la formulación y aplicación de tales programas, así como para engendrar una coordinación y cooperación más eficaces, tanto en el sistema de las Naciones Unidas y con los asociados en la ejecución, como los órganos nacionales y las organizaciones

no gubernamentales. A la luz de los papeles complejos y superpuestos que desempeñan diversos agentes que participan en los distintos elementos del desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración, se requiere una asignación de tareas más coherente y efectiva. Una prioridad importante sigue siendo la elaboración de un enfoque coherente e integrado que conecte efectivamente el desarme y la desmovilización con la etapa de reintegración.

34. Otros obstáculos fundamentales a un desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración efectivos son la falta de un planteamiento para encarar los problemas pertinentes a nivel regional, y un reconocimiento insuficiente de la función de la sociedad civil local, especialmente los grupos de mujeres y las organizaciones de la comunidad a nivel popular, por ejemplo, el papel fundamental que desempeñan las mujeres en Liberia en la creación de redes a favor de la paz. Por último, los excombatientes deben reintegrarse y las comunidades deben estar dispuestas a aceptarlos. Por lo tanto, es crucial buscar un equilibrio entre las expectativas con frecuencia muy elevadas de los excombatientes y el resentimiento por “favoritismo” del resto de la población. Debe alentarse la participación de la sociedad civil local y de las organizaciones de la comunidad a nivel popular, a las que también debe prestarse apoyo a la mayor brevedad posible. También es fundamental una mayor participación y compromiso con las organizaciones y arreglos regionales y sus gobiernos, en particular los Estados vecinos.

35. Las necesidades concretas de los niños soldados, las mujeres combatientes y las personas a su cargo y otras partes asociadas con las fuerzas combatientes — incluidas las que han sido desplazadas— no se están encarando de manera adecuada. Los programas de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración incluyen cada vez más las perspectivas de género y componentes relativos concretamente a los niños y a las mujeres que se planifican, ejecutan y evalúan en el marco de los comités centrales y órganos de supervisión del desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración (por ejemplo, puede disponerse que los niños se acojan a estos programas sin que se les exija entregar armas, o someterse a pruebas de armas, y crear centros provisionales, atendidos por mujeres, donde se evalúen y traten los problemas de salud específicos de las mujeres y las niñas). Para permitir a los niños soldados ser transferidos al control civil lo antes posible, su desmovilización no debe demorarse a la espera de procesos formales de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración. Aliento al Consejo de Seguridad a que siga prestando apoyo a las medidas encaminadas a garantizar que las mujeres y los niños afectados por los conflictos armados participen en esos procesos y se beneficien equitativamente de ellos. Todas las resoluciones pertinentes que incluyan medidas de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración deben tener en cuenta los papeles, las necesidades y las capacidades específicas de las mujeres y las niñas. También hay que hacer mayor hincapié en las niñas soldado como grupo prioritario, en la reinsertión de las mujeres combatientes y las personas a su cargo y en el estigma específico que suele pesar sobre las mujeres.

6. Armas pequeñas y armas ligeras

36. Con frecuencia, los conflictos se prolongan a causa de la proliferación incontrolada de armas pequeñas y armas ligeras, especialmente el rearmamento de milicias y fuerzas locales de defensa. Con las corrientes transfronterizas de armas no reguladas, los conflictos que van escalando pueden pasar a ser regionales, matando a centenares de millares de personas cada año y destruyendo las vidas de millares

más. El problema es tanto de oferta como de demanda y afecta a empresas privadas, servicios de seguridad y a determinados gobiernos que participan en la venta de armas. Sus efectos son claros en Colombia, la República Democrática del Congo, Haití, el Iraq y el Oriente Medio, el Sudán y África occidental, entre otras zonas de conflicto.

37. Se requiere mayor vigilancia de los Estados Miembros para garantizar que las exportaciones legales no se reorienten a corrientes ilícitas de armas o se utilicen para cometer abusos de los derechos humanos o para violar el derecho internacional. Los embargos deben hacerse extensivos no sólo a las armas sino también a la prestación de servicios militares a fin de impedir a los agentes del sector privado y a los gobiernos que participan en actividades comerciales con partes de conflictos armados que pudieran llegar a convertirse en violaciones del derecho internacional o contribuir a ellas. Aliento también al Consejo de Seguridad a que establezca mecanismos de supervisión para los embargos de armas que vigilen su aplicación, y a que impongan medidas coercitivas contra los Estados Miembros que los violan deliberadamente. En este proceso, es fundamental la participación de los países vecinos, organizaciones regionales y, en la medida de lo posible, misiones de mantenimiento de la paz. En África occidental, por ejemplo, la UNAMSIL, la UNMIL y la UNOCI han abordado el problema de la proliferación de armas pequeñas en la región, junto con la CEDEAO. La solución duradera del conflicto sigue dependiendo en muchos casos de la reunión y eliminación general de las armas. El uso por Mozambique de excombatientes para identificar alijos de armas es un ejemplo de una buena práctica.

38. La respuesta de las Naciones Unidas a los problemas que plantean las armas pequeñas y las armas ligeras está siendo dirigida por Medidas de coordinación en relación con las armas pequeñas (CASA), un mecanismo interinstitucional que, mediante sus oficinas y organismos participantes, presta asistencia a los Estados en una amplia gama de esferas, tales como el asesoramiento de políticas, la creación de instituciones, la formulación de leyes, la reunión y destrucción de armas, la administración de las reservas de armas y el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración. Aliento a los Estados Miembros a que utilicen la asistencia que puede proporcionar CASA y a que elaboren un instrumento internacional para identificar y seguir la pista a las armas pequeñas y armas ligeras, así como a que establezcan las medidas necesarias para controlar las exportaciones y el tránsito de dichas armas.

7. Impunidad y cumplimiento

39. El décimo aniversario del genocidio de Rwanda debe obligarnos a esforzarnos más por garantizar que los Convenios de Ginebra y otros instrumentos de derecho internacional humanitario y de derechos humanos reciban la adhesión necesaria y se vean reforzados en todas las situaciones de conflicto armado, y porque los crímenes internacionales sistemáticos o a gran escala no queden impunes y se impida que tengan lugar o se detengan lo antes posible. Mi decisión de nombrar un Asesor Especial sobre la prevención del genocidio tiene por objeto proporcionar un mejor sistema de alarma temprana en situaciones preocupantes y mejorar la base de acción por parte de las Naciones Unidas. Los Estados en cuyos territorios se cometen estos crímenes son los principales responsables por ellos, pero a falta de medidas oportunas y adecuadas por parte de un Estado, la responsabilidad de la reacción recae en la comunidad internacional. Es necesario que el Consejo de Seguridad, el sistema de las Naciones Unidas en general y la comunidad internacional en su totalidad tomen medidas de diversos grados para responder a la evidencia de crímenes generalizados

contra civiles. Entre las medidas que el Consejo de Seguridad debe plantearse figuran una mejor supervisión y evaluación de las situaciones de crisis (por ejemplo, mediante solicitudes de misiones por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos), exigencias firmes de que las partes cesen sus ataques contra los civiles y cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, la amenaza y la imposición de sanciones cuando siguen quebrantándose las obligaciones, denuncias al Fiscal de la Corte Penal Internacional para que realice investigaciones en virtud del apartado b) del artículo 13 del Estatuto de Roma (cuando la jurisdicción nacional no pueda o quiera actuar) y el rápido despliegue de una fuerza adecuada con un mandato explícito y medios suficientes para proteger las vidas de los civiles. Insto a los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho a que ratifiquen el Estatuto de la Corte Penal Internacional o se adhieran a él, así como a todos los tratados relativos al derecho internacional humanitario, derechos humanos y derechos de los refugiados, y a que tomen todas las medidas legislativas, judiciales y administrativas para aplicar plenamente estos tratados en el ámbito de sus sistemas nacionales. El acontecimiento relativo a tratados de las Naciones Unidas de este año ("Focus 2004"), cuyo tema será la protección de los civiles, proporciona una buena oportunidad para adoptar este tipo de medidas relativas a los tratados.

40. El trágico legado de Rwanda también pone de manifiesto la necesidad de garantizar que se haga justicia con eficiencia y rapidez. Las situaciones posteriores a los conflictos requieren procesos de reconciliación y de justicia, así como mecanismos más eficaces para vincular mejor esos procesos, a partir de las experiencias de Sierra Leona y Timor-Leste. El caso de Sierra Leona pone de manifiesto los peligros de un desequilibrio entre recursos, esfuerzos y resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas deben encarar los crímenes cometidos contra las partes más afectadas por el conflicto, por ejemplo las minorías, las mujeres, los niños y las personas desplazadas, y establecen medidas especiales para su plena participación y protección en los procedimientos. La comunidad internacional, invirtiendo en apoyo financiero, político y técnico a largo plazo para restablecer los mecanismos judiciales y el Estado de derecho en las sociedades desgarradas por la guerra y ayudándolos a madurar, les ayudará a construir las bases necesarias para la paz y la democracia sostenibles. En mi próximo informe sobre la justicia y el Estado de derecho se examinarán más detenidamente las cuestiones relativas a la justicia en las situaciones de transición.

8. La responsabilidad de los grupos armados no estatales

41. Los ataques violentos contra los civiles y la negativa de acceso humanitario por los grupos armados no estatales son características comunes de los conflictos armados de la actualidad. La promoción del respeto al derecho internacional humanitario y a las normas de derechos humanos y la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones que se encuentran en zonas controladas por grupos armados requieren el diálogo con estos grupos, ya se trate de grupos muy organizados con firmes motivaciones ideológicas o políticas o simplemente de bandas de bandidos. La designación de determinados grupos armados no estatales como organizaciones terroristas ha tenido consecuencias adversas en las oportunidades para las negociaciones humanitarias. La prohibición del diálogo con los grupos armados de Colombia, por ejemplo, ha producido graves restricciones al acceso a las poblaciones necesitadas. Resulta crucial un planteamiento coherente con respecto a la relación con los grupos armados no estatales por parte de la comunidad internacional humanitaria, a

fin de evitar manipulaciones por parte del grupo armado interesado, así como en reconocimiento del carácter neutral e imparcial de las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas. La presión política y la diplomacia bilateral son fundamentales para apoyar el diálogo entre los organismos humanitarios y los agentes no estatales en cuestiones relativas a la protección y al acceso. Las organizaciones regionales y los países vecinos desempeñan un papel particularmente importante, y por lo tanto recomiendo que se establezca un marco para que las Naciones Unidas puedan colaborar con las organizaciones regionales de manera más sistemática en asuntos humanitarios relacionados con la protección y el acceso y encarar mejor estos problemas a nivel regional intergubernamental.

42. A fin de determinar la legitimidad de la participación de los grupos armados en nuevas estructuras estatales o de gobierno, hay que elaborar medidas de cumplimiento con respecto al trato de los civiles y la prestación de acceso humanitario, a fin de excluir los que cometan graves violaciones de los derechos humanos. El pasado año el Consejo de Seguridad estableció un precedente importante para este planteamiento en su resolución sobre la República Democrática del Congo (1468/2003), en la que hizo un llamamiento a las partes congoleñas para que, al seleccionar a las personas que hubieran de ocupar puestos clave en el gobierno de transición, tuvieran en cuenta la determinación y el historial de esas personas en lo relativo al respeto del derecho internacional humanitario y relativo a los derechos humanos. Sin embargo, todavía queda por ver si este aspecto de la resolución se respeta en la forma y en el fondo. También hay que tener en cuenta más seriamente la imposición de restricciones a los viajes y las sanciones selectivas (en particular con respecto a las armas pequeñas y la asistencia militar) contra los grupos armados que violan flagrantemente el derecho internacional humanitario y las normas relativas a los derechos humanos e impiden el acceso humanitario a las poblaciones necesitadas.

9. Emergencias olvidadas

43. Las corrientes de financiación humanitaria para emergencias complejas siguen sesgadas. En muchas situaciones de conflicto en las que las necesidades de protección son mayores —la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, por ejemplo— la financiación alcanza su punto más bajo. En 2003, 18 de los 21 llamamientos de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas estuvieron subfinanciados. Los llamamientos de ayuda humanitaria a favor de 13 crisis africanas recaudaron 2.200 millones de dólares y menos de la mitad de esa suma se recibió efectivamente. Mientras tanto, los 1.000 millones de dólares del llamamiento de las Naciones Unidas para el Iraq fueron apartados por donantes. Esto refleja la dura realidad de que intereses políticos, prioridades estratégicas y la atención de los medios de comunicación crean respuestas enormemente desproporcionadas, con muy altos niveles de financiación de recursos canalizados hacia conflictos que reciben gran difusión como en el caso de la ex Yugoslavia en el decenio de 1990 y más recientemente en el Afganistán y el Iraq, en llamativo contraste con otras crisis que se consideran menos importantes estratégicamente.

44. El resultado de ello es un gran número de emergencias que parecen caer en el olvido o en la ignorancia, a menos que la violencia escale a tales niveles que el caso sea tratado por el Consejo de Seguridad. En el caso del norte de Uganda, agradezco al Consejo su nuevo nivel de compromiso en su seria respuesta para encarar una crisis humanitaria horrible y desatendida, tras la información sobre la misión a Uganda

y ulteriores informaciones proporcionadas por mi Coordinador del Socorro de Emergencia a los miembros del Consejo.

45. A nivel más del sistema, insto al Consejo de Seguridad a que examine atentamente las relaciones entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el momento y falta de equilibrio de la financiación en determinadas crisis. Las funciones de protección y programas bien elaborados y bien financiados de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración son ejemplos del apoyo que podría obtenerse para determinados gastos humanitarios esenciales que podrían integrarse como gastos básicos de misión en los planes y mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, incluidas las de Burundi, Côte d'Ivoire y el Sudán, así como para otras futuras misiones de mantenimiento de la paz. Este enfoque más general y multidimensional puede resultar fundamental para mantenerse la paz y recuperar la estabilidad social.

III. El camino a seguir

46. Se requiere un programa todavía más claro para poder garantizar que la aplicación de las actividades convenidas para la protección civil va a sostenerse en un contexto político mundial cada vez más complejo e incierto. Por su parte, el sistema de las Naciones Unidas seguirá prestando protección y asistencia humanitaria bien coordinada y fortaleciéndola en la medida de lo posible con una supervisión, información y reunión de datos más precisos. Las esferas en que las consecuencias de los conflictos podrían medirse, documentarse y utilizarse de manera más sistemática para la diplomacia humanitaria efectiva, la planificación de las operaciones y los llamamientos de financiación incluyen el número de civiles muertos, torturados o desplazados, el número de civiles a los que se niega total o parcialmente acceso a la asistencia humanitaria y la protección, el número de personas afectadas por la violencia sexual, los problemas de seguridad de los refugiados y los desplazados internos, ya sea en los campamentos o en las comunidades de acogida, el número de personas que se benefician de los programas de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración y los progresos conseguidos por los Estados en la adopción de medidas para fortalecer la protección de los civiles.

47. El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios proporcionará un esquema de este marco mejorado de supervisión de presentación de informes en la próxima actualización que presente, al Consejo de Seguridad, en diciembre de 2004. Esto proporcionará una base más empírica para examinar los nuevos retos a las medidas humanitarias y las repercusiones en la protección de los civiles, y garantizar que sus compromisos colectivos con respecto a la protección reflejan adecuadamente estos cambios. Dos cuestiones fundamentales que hay que tratar son las de los enfoques regionales de la protección y la interrelación entre los procesos de protección y paz.

A. Enfoques regionales de la protección

48. Los conflictos más prolongados de hoy en día han adquirido dimensiones regionales y creado nuevas dinámicas que se extienden mucho más allá de las fronteras de un país determinado, dificultando cada vez más la resolución del conflicto. Entre los graves problemas transfronterizos figuran la huida de civiles que se ven

obligados a abandonar sus hogares para buscar refugio más allá de sus fronteras, el riesgo de infiltración de los campamentos de refugiados y desplazados por elementos armados que los utilicen también como lugares de reagrupamiento y para reclutar nuevos combatientes (generalmente niños y adolescentes), y el desarme y la desmovilización de excombatientes. Estos problemas de protección se agravan cuando atraviesan fronteras, y requieren que los Estados vecinos reconozcan más claramente sus responsabilidades de hacerles frente.

49. Otras cuestiones relativas a la protección, tales como la trata de seres humanos, la corriente ilícita de armas y la explotación ilegal de los recursos naturales, no se limitan al control de los Estados y requieren mecanismos y compromisos regionales si se las quiere encarar de manera adecuada. Las comunidades regional e internacional, a su vez, tienen la responsabilidad de proporcionar asistencia selectiva a largo plazo a los Estados débiles para que fortalezcan sus instituciones, respondan en una etapa temprana en las situaciones de crisis humanitarias y mantengan una presencia robusta en los países con posterioridad a los conflictos para promover el respeto a los derechos humanos, la consolidación del buen gobierno y los procesos de consolidación de la paz. Esto resultará más fácil en aquellas partes del mundo que ya se ven a sí mismas como agrupación regional y operan a este nivel en alguna medida de capacidad.

50. La asociación regional para encarar los problemas transfronterizos y las causas que los crean ya ha comenzado en África occidental, donde he establecido la Oficina del Representante Especial del Secretario General para África Occidental a fin de armonizar las actividades de las Naciones Unidas, entre otros con la CEDEAO y la Unión del Río Mano. La operación Vigilancia Azul de la UNAMSIL es un ejemplo de colaboración de patrullas conjuntas de seguridad y vigilancia común de las fronteras en zonas delicadas, que incluye supervisión de los derechos humanos. Esta colaboración sirve como importante ejercicio de creación de capacidades y de confianza para la policía, las fuerzas armadas y los servicios aduaneros a nivel regional.

51. También resulta esencial disponer de mecanismos eficaces de supervisión e información a fin de reunir datos puntuales y precisos sobre los problemas transfronterizos, para compartirlos con agentes regionales de seguridad y otros agentes pertinentes. Por consiguiente, insto al Consejo de Seguridad a que encargue un estudio sobre cómo mejorar las modalidades de supervisión e información de problemas transfronterizos en situaciones de crisis y posteriores a los conflictos, incluida la información sobre delitos internacionales graves y el cumplimiento de los acuerdos regionales existentes (por ejemplo, la moratoria a las armas en África occidental).

B. Procesos de protección y paz

52. A menos que los procesos de paz encaren adecuadamente las preocupaciones por la protección de los civiles, pueden verse fácilmente comprometidos y ser difíciles de mantener. Las garantías a la protección de los civiles constituyen una medida crítica del nivel de compromiso con un proceso de paz y, por lo tanto, no puede permitirse que se centren solamente en la seguridad y en los acontecimientos políticos. Las sociedades en conflicto esperan y merecen los frutos de la paz, no simplemente que terminen los combates. Muchas veces la necesidad urgente de restablecer la paz es tan grande, sin embargo, que un proceso de paz muy por debajo de lo perfecto vale como compromiso necesario. Sin embargo, los acuerdos de cesación del

fuego y de paz deben incluir como mínimo un compromiso de las partes en el conflicto de cesar inmediatamente todos los ataques contra civiles, facilitar el acceso humanitario, crear condiciones que faciliten el regreso en condiciones de seguridad y sostenible de los refugiados y los desplazados internos, garanticen la seguridad del personal humanitario y desarmen y desmovilicen a los combatientes. Los acuerdos de paz también deben contemplar el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Aunque las amnistías pueden constituir una medida importante de solución de los problemas planteados por los delitos de menor importancia, nunca deben concederse en casos de graves violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos. Por último, en reconocimiento de la importancia de las obstrucciones físicas a la paz, los acuerdos de paz también deben incluir compromisos de llevar a cabo actividades de remoción de minas lo antes posible, sobre la base de las directrices de las Naciones Unidas en materia de actividades relativas a las minas para los acuerdos de cesación del fuego y los acuerdos de paz, e incluir medidas para reducir las facilidades para obtener armas.

53. En los países que se recuperan de situaciones de conflicto, la paz sostenible depende en última instancia de los cambios de actitud y comportamiento en el ámbito de la sociedad, pese a lo cual con demasiada frecuencia los procesos de paz se contemplan como una prerrogativa automática de las fuerzas combatientes. La legitimidad de la participación de una facción en los procesos de paz no debe ser automática sino que debe basarse en su compromiso de facilitar el acceso humanitario incondicionalmente, proteger a los civiles en las zonas que controla y respetar las normas de derechos humanos. Todos los sectores y los elementos de la sociedad —no solamente las fuerzas combatientes— tienen que estar representados en los procesos de paz para garantizar un clima social que conduzca a la paz sostenible. Es necesario reconocer la contribución crítica de las mujeres en las actividades de facilitación, mediación y reconciliación, garantizando su participación total en condiciones de igualdad y la integración de perspectivas de género en todos los procesos de paz.

54. El restablecimiento de los derechos a la propiedad, a poseer tierras y a las viviendas no solamente es fundamental para el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados sino también para la sostenibilidad general de los procesos de paz. La situación actual en Burundi, con 1.600.000 refugiados y desplazados internos de una población de 10 millones de personas, sirve para resaltar la importancia crítica de encarar de manera adecuada los problemas que plantean el regreso y la reintegración.

55. También se necesita prestar especial atención a la asistencia a los sobrevivientes de la violencia sexual y a sus comunidades. La violencia sexual es uno de los problemas más complejos a que hace frente la comunidad internacional y ha llegado el momento de encararlo de manera general. Más allá de los devastadores traumas físicos, psicológicos, emocionales y sociales que padecen las mujeres y los niños que son atacados brutalmente, estos crímenes aberrantes socavan los valores culturales y las relaciones de la comunidad y pueden destruir los vínculos que unen a la sociedad. Los procesos de paz deben ofrecer apoyo sostenido sanitario, sicosocial y económico a los sobrevivientes, así como esfuerzos concertados para hacer frente a la culpabilidad de quienes perpetraron los crímenes. Los procesos de justicia y reconciliación constituyen respuestas críticas a estas y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los derechos humanos y, en úl-

tima instancia, a la paz sostenible. La necesidad de reconciliación en las situaciones posteriores a los conflictos debe matizarse con un claro compromiso de poner fin a la impunidad por las graves violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos. Se ha alegado que concentrarse en castigar las atrocidades ya pasadas puede desestabilizar las situaciones posteriores a los conflictos y la reconciliación nacional. Sin embargo, la impunidad puede constituir una receta aún más peligrosa para volver a la situación de conflicto. Por consiguiente, cuando el objetivo es la paz sostenible, la cuestión no es si hay que concentrarse en la rendición de cuentas y la justicia sino en cómo y cuándo hacerlo.

56. Desde la publicación de mi último informe, las Naciones Unidas han lanzado un esfuerzo concertado para mejorar el apoyo proporcionado a los países que se encuentran en situación de transición de un conflicto a la paz. Para que la transición tenga éxito se requiere capacidad para responder rápidamente a actividades limitadas por el tiempo, como el desarme, la desmovilización, la rehabilitación y la reintegración, así como por procesos de más largo plazo, como el establecimiento de estructuras de justicia y seguridad. Por esta razón, cada proceso de paz debe estar sostenido por una estrategia coherente para todos los agentes de las Naciones Unidas, complementado por estrategias adecuadas por parte de los donantes y la comunidad internacional. El objetivo fundamental es la consolidación de la paz, y la protección de los civiles se encuentra en el centro de este objetivo.

IV. Observaciones finales

57. En los cinco años transcurridos desde que se inició el marco para fortalecer la protección de los civiles en los conflictos armados, el sistema de orden público internacional ha sufrido presiones sin precedentes. Nos encontramos en una coyuntura muy crítica, en un año en que se requieren misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas más grandes y más complejas. Al mismo tiempo, los enfoques multilaterales para con la paz y la seguridad han sido puestos en cuestión. La mayor información a nivel público e internacional sobre los Convenios de Ginebra sobre cómo librar las guerras y sus protocolos adicionales no se ha traducido en planes de acción. En los 18 meses transcurridos desde la publicación de mi último informe, los fundamentos mismos del derecho internacional humanitario y del derecho relativo a los derechos humanos se han visto sujetos a grandes presiones, y se tiene la preocupación de que las medidas de lucha contra el terrorismo no siempre han respetado las obligaciones con los derechos humanos. La promoción y protección de los derechos humanos debe ser el punto central de toda estrategia efectiva de lucha contra el terrorismo.

58. El presente informe ha examinado una serie de cuestiones que son la clave para seguir desarrollando el plan de acción de 10 puntos que tiene por objeto fortalecer la protección de los civiles en los conflictos. Se trata de una serie de cuestiones que el Consejo de Seguridad ya ha convenido considerar de la mayor prioridad, y ahora es urgente que actuemos sobre la base de estos compromisos. Si fallamos en esto pondremos en situación de grave riesgo unas normas de derecho internacional humanitario y de derecho relativo a los derechos humanos convenidas hace mucho tiempo, que constituyen la base de una conducta humana y apropiada en tiempos de guerra. Estos derechos humanos fundamentales son la base del orden moral internacional, que las naciones deben respetar, especialmente en momentos de guerra y temor.

59. Insto al Consejo de Seguridad a que se comprometa plenamente con estas cuestiones, para que esté preparado a encarar los importantes nuevos retos que plantea la protección de los civiles. Las capacidades militares oficiales, el apoyo de las operaciones multilaterales de mantenimiento de la paz y las coaliciones de las fuerzas de buena voluntad están siendo sometidas a una presión a la que nunca habían estado sujetas anteriormente. El carácter de la guerra sigue cambiando, y ahora son muchos los nuevos agentes y partes que intervienen en los conflictos. Entre ellos cabe señalar a los grupos armados y las milicias, los mercenarios, los contratistas militares privados y redes terroristas sin fronteras. Este ambiente en evolución y esta variedad de agentes nuevos crea circunstancias en las que determinados grupos pueden eludir sus responsabilidades por completo. Esto requiere una mejor regulación y normas de rendición de cuentas para las fuerzas armadas, así como para los grupos del sector privado que colaboran activamente con los militares o trabajan en apoyo de éstos.

60. Los agentes humanitarios en los conflictos también se han multiplicado. Además de las autoridades locales, el personal de las Naciones Unidas, el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y los órganos internacionales de socorro y derechos humanos, intervienen nuevos agentes en forma de subcontratistas comerciales y organizaciones con fines de lucro. También en este punto la rendición de cuentas y la responsabilidad se han hecho difusas. La protección humanitaria se funda en una forma de contrato social con la comunidad, en la que los agentes humanitarios son aceptados y se facilita su labor. Esta aceptación y el apoyo implícito de la comunidad civil permite que se creen las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria. Si se daña el contrato social, si hay fallo en su comprensión, o si se viola activamente, las acciones humanitarias eficaces y la protección se ven amenazadas.

61. La comunidad internacional debe renovar su compromiso con los principios del derecho internacional sobre la base de la justicia, el arreglo pacífico de las controversias y el respeto a la dignidad humana. Estos principios imponen límites necesarios a la violencia y el comportamiento que puede permitirse en los conflictos, y establecen normas mínimas para el trato a que los seres humanos en tanto que tales tienen derecho. El marco de las Naciones Unidas para la protección de los civiles en los conflictos armados ha surgido y evolucionado sobre la base de estas normas convenidas y sólo puede conseguir autoridad moral y credibilidad mediante una práctica basada en los principios, coherente y efectiva.