



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de noviembre de 2005
Español
Original: inglés

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

I. Introducción

1. El presente quinto informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, se presenta con arreglo a la solicitud del Presidente del Consejo de Seguridad que figura en su declaración del 14 de diciembre de 2004 (S/PRST/2004/46).

2. Hace cinco años, en abril de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó su resolución más reciente sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (resolución 1296 (2000)), después de haber aprobado, siete meses antes, su primera resolución sobre este tema (resolución 1265 (1999)). La aprobación de esas resoluciones por el Consejo marcó un hito importante, y puso de manifiesto la determinación creciente de la comunidad internacional de dar una respuesta más apropiada a la tragedia de los civiles atrapados en situaciones de conflicto armado. El hecho de que hayan transcurrido cinco años desde ese momento exige que hagamos un balance de lo sucedido, evaluemos los logros colectivos que se han alcanzado y reflexionemos sobre los aspectos en que las medidas adoptadas todavía son insuficientes. En el presente informe se procurará determinar las nuevas tendencias que afectan la vida de los civiles en los conflictos y los casos en que las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad han tenido un efecto en la vida de las personas que han tenido que padecer las penalidades y tragedias de los conflictos armados. Para ello, el presente informe intentará definir posibles medidas y actuaciones del Consejo de Seguridad para fortalecer y mejorar la atención de las necesidades de protección de los civiles en los conflictos armados. El informe pasa revista a los principales acontecimientos de los últimos cinco años que han influido en el entorno de protección. En esos años, los civiles han seguido siendo víctimas de conflictos armados o de actos de terrorismo en situaciones tan distintas como las imperantes en el Afganistán, Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo, el Iraq, el territorio palestino ocupado, Nepal, el Sudán, Uganda, el África occidental y otros lugares. En esos años, el efecto acumulado de los conflictos ha continuado teniendo repercusiones desproporcionadamente graves para la población civil, especialmente las mujeres y los niños, que requieren que los Estados Miembros de las Naciones Unidas mantengan su atención y renueven su dedicación a atender esas inquietudes.

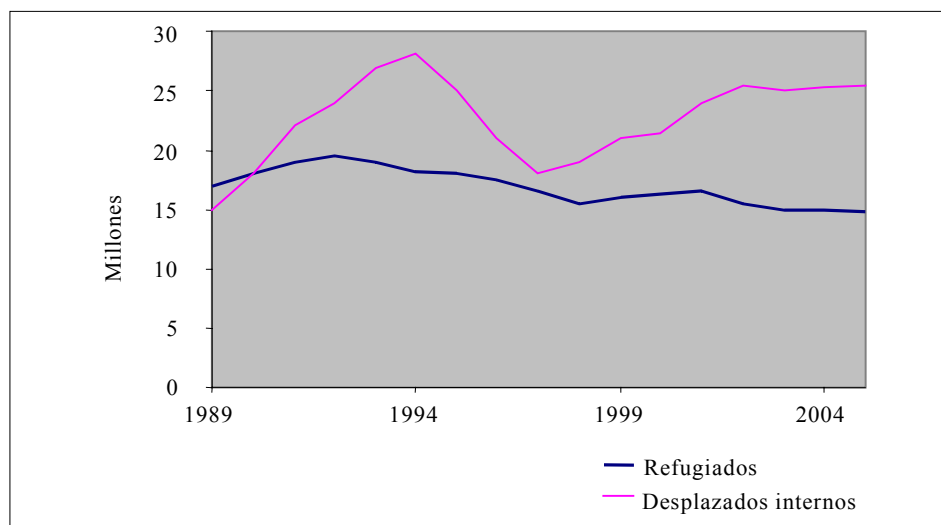


Tendencias generales

3. En las nuevas formas de guerra que han ido apareciendo, el efecto de los conflictos armados en los civiles supera con mucho el concepto de daños colaterales. Los ataques deliberados contra civiles, los desplazamientos forzosos, la violencia sexual, el reclutamiento forzoso, las matanzas indiscriminadas, la mutilación, el hambre, las enfermedades y la pérdida de los medios de vida se combinan para trazar un cuadro sumamente lúgubre del costo humano de los conflictos armados. Si bien el número de conflictos armados se ha reducido de 50 en 1992 a 30 en 2004, los conflictos armados actuales son a menudo conflictos de baja intensidad en que se utilizan armas pequeñas y armas ligeras tanto en zonas urbanas como rurales. Son menos frecuentes las formas de guerra convencional en que intervienen grandes unidades formadas y bien disciplinadas con claras estructuras de mando y control. La evolución de la naturaleza de los conflictos tiene profundos efectos en el respeto de la condición de los civiles y la seguridad y el bienestar de la población civil¹. Cada vez es mayor el riesgo de que los civiles se encuentren en medio de un tiroteo, sean objeto de represalias, sean reclutados forzosamente o sean víctimas de esclavitud sexual o de violación. Los grupos armados que intervienen en esos conflictos suelen ser más reducidos y estar peor entrenados y equipados que las fuerzas militares nacionales. Por consiguiente, tienden a evitar importantes enfrentamientos militares y a dirigir su violencia contra los civiles y atemorizarlos², utilizándolos como escudos humanos y exigiéndoles alimentos y dinero para su propia subsistencia y apoyo. Cada vez es más frecuente que los conflictos actuales recurran a niños soldados³, que suelen ser reclutados y utilizados contra su voluntad mediante levas forzosas, secuestros, la esclavitud y la coacción o intimidación de sus padres o guardianes. Se calcula que hay niños soldados en casi el 75% de los conflictos armados contemporáneos⁴.

4. Durante el último decenio, el desplazamiento forzoso en el interior de las fronteras de un país se ha convertido en una de las características más perturbadoras de los conflictos. Si bien desde principios del decenio de 1990 el número total de refugiados se ha ido reduciendo, las cifras de los desplazados internos, que en 2001 alcanzaban un nivel estimado de 25 millones de personas han permanecido relativamente constantes⁵ (véase gráfico). Si bien las cifras generales de desplazados internos permanecen constantes, la situación sobre el terreno no es estática. En los últimos cuatro años, aproximadamente 3 millones de civiles han sido desplazados por primera vez dentro de los países, incluidos los refugiados que regresan a su país de origen pero siguen desplazados, sin poder regresar a sus zonas de origen, que continúan siendo inseguras, mientras que otros 3 millones de personas han regresado, se han integrado en las comunidades locales o se han reasentado.

Población de desplazados internos y refugiados, 1989-2004



5. La violencia sexual, dirigida particularmente contra las mujeres y niñas, se utiliza con frecuencia como método deliberado de hacer la guerra. Este fenómeno perturbador ha adquirido proporciones aún más terribles en los últimos años, especialmente cuando la violación se utiliza como arma. La ruptura de la sociedad, particularmente en situaciones de desplazamiento, y el desmoronamiento de la ley y el orden aumentan los riesgos a que se enfrentan los civiles y contribuyen a un incremento general de los casos de violencia sexual. Esto se ha puesto de manifiesto en numerosas situaciones de conflicto de los últimos años, como las de la República Democrática del Congo, la región de Darfur, en el Sudán, y el norte de Uganda. Los verdaderos daños colaterales causados por muchos conflictos en los últimos cinco años son el colapso de los servicios y las infraestructuras básicas, así como la perturbación de los medios de vida o la pérdida de éstos. Ello puede provocar un aumento de la malnutrición, la propagación de enfermedades epidémicas y el aumento de la incidencia del VIH/SIDA, que con demasiada frecuencia completan el tétrico panorama de los civiles que viven en situaciones de conflicto armado. Este problema se ha demostrado de manera patente en la República Democrática del Congo, donde se calcula que entre agosto de 1998 y noviembre de 2002 perecieron 3,3 millones de personas, en su gran mayoría de malnutrición y enfermedades relacionadas con la guerra⁶.

6. En las situaciones en que un Estado o una parte en un conflicto que es responsable de la población no puede o no quiere proveer las necesidades básicas de los civiles en su territorio, el acceso de la ayuda humanitaria a la población afectada es fundamental. En 2004, se impidió a organismos de las Naciones Unidas el acceso a unos 10 millones de personas que necesitaban asistencia y protección. En muchos casos las condiciones de seguridad impidieron que el personal humanitario llegara hasta los civiles que necesitaban asistencia y protección, como sucedió en Darfur, y causaron una retirada provisional de ese personal, lo cual tuvo graves consecuencias para la población afectada. Otros medios de impedir la llegada de asistencia humanitaria son los que se han contemplado en Somalia, donde los barcos que transportan la ayuda son víctimas de la piratería y donde los convoyes han sufrido ataques.

II. Aspectos concretos que preocupan al Consejo de Seguridad

7. En los últimos cinco años ha habido en general una reducción de los niveles de conflicto armado. Ello se relaciona en gran parte con la cesación de las hostilidades y el éxito de los procesos de paz en algunas de las guerras más largas del mundo. Varios países están iniciando su transición a una mayor estabilidad, en particular Angola y más recientemente Burundi. A pesar del conflicto de Darfur, la situación en el sur del Sudán sigue progresando hacia la transición. Los acontecimientos recientes en Liberia también apuntan a que se avanza hacia la estabilidad política. En esas situaciones de transición los civiles siguen necesitando protección, pero el tipo de protección que se requiere es distinto. Mientras que en esas situaciones se ha reducido la amenaza inmediata de violencia, es necesario proteger o restablecer los derechos de propiedad para lograr la reintegración efectiva de las comunidades desplazadas, junto con un apoyo adecuado a los procesos de reconciliación a nivel local y nacional.

8. Lamentablemente, durante el mismo período varios conflictos prolongados han seguido manteniendo a millones de personas desplazadas y en condiciones de gran inseguridad. El conflicto en el norte de Uganda ha proseguido durante más de 18 años. Incluso en los entornos en que el problema parece tan insoluble, los procesos de reconciliación son los que brindan la mejor esperanza de garantizar la seguridad de la población civil.

9. Durante el mismo período, también ha habido varias situaciones en que se han intensificado las amenazas a los civiles, lo cual ha exigido adoptar medidas extraordinarias para su protección. La situación en Darfur ha generado la crisis de protección más grave; la población civil se ha visto obligada a desplazarse en una escala inaudita, además de ser víctima de actos generalizados de violencia física y sexual. A pesar de las mejoras y los avances hacia una mayor estabilidad política, el nivel de la violencia ejercida contra la población de la República Democrática del Congo por grupos armados, así como por las fuerzas armadas congoleñas, sigue siendo una cuestión que preocupa profundamente. Esas dos situaciones ponen de relieve la necesidad de encontrar medios más eficaces para que el Consejo de Seguridad pueda proteger a la población civil de la violencia física y sexual.

10. Durante los últimos cinco años se han producido varias crisis en que los actos de terrorismo han hecho estragos entre la población civil y han aumentado la complejidad del problema que supone velar por la protección adecuada de los civiles. Esto ha sido motivo de preocupación en el Iraq, en el territorio palestino ocupado y en Colombia. En algunos casos, la respuesta a los actos de terrorismo también puede obstaculizar gravemente el acceso de la asistencia humanitaria a la población civil.

11. Las nuevas crisis de Nepal y Myanmar ponen de relieve otras preocupaciones relativas a la protección de los civiles. En esos casos, el acceso humanitario y la capacidad de proteger a la población civil de las consecuencias económicas y sociales a largo plazo de los conflictos se ven imposibilitados por el hecho de que las partes en el conflicto no asumen sus responsabilidades.

12. Independientemente del tipo de amenaza que se plantee para la protección de la población civil, el cumplimiento por todas las partes interesadas del derecho internacional humanitario, el derecho relativo a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho penal internacional ofrecen la base más sólida para garantizar el respeto de la seguridad de la población civil. Los sufrimientos de los civiles durante los conflictos armados, particularmente cuando la violencia los toma directamente

como blanco, tienen efectos directos para la paz duradera, la reconciliación y el desarrollo. En el informe se examinan más adelante ciertos aspectos prioritarios de la protección sobre los que será necesario adoptar nuevas medidas.

A. La violencia contra los civiles

13. Los civiles y sus bienes son presa fácil, por lo cual la violencia y los ataques dirigidos contra ellos son a menudo tácticas deliberadas de la guerra moderna. Se trata de destruir vidas y medios de vida, de infundir temor o de causar daños permanentes mediante el asesinato, la mutilación, las ejecuciones sumarias, la tortura, la violación y otras formas de violencia sexual, los secuestros, la detención arbitraria, el desplazamiento forzoso y la destrucción de viviendas e infraestructuras para hacer imposible el regreso. Tan sólo en 2002 el número de civiles muertos en ataques armados o en combate se estimaba entre 19.000 y 172.000, en función de los criterios aplicados para definir la muerte ocurrida como consecuencia de un conflicto armado⁷. En muchos casos, particularmente cuando la intención es infundir temor, esa violencia brutal se produce ante los propios familiares.

14. Mientras que la violencia dirigida contra los civiles en los conflictos armados provoca muchas muertes brutales, aún es mayor el número de civiles que sufren heridas no letales, discapacidad física, problemas de salud mental, problemas de salud reproductiva o enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, como consecuencia de la violencia de que han sido víctimas. La violencia sexual se ha hecho más generalizada y sistemática, y afecta a un gran número de mujeres, niñas, hombres y niños⁸. La Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) calcula por lo menos 25.000 casos de violencia sexual al año en Kivu del Norte, que no es más que una de las regiones de la República Democrática del Congo. Las violaciones, incluida la violación en banda, no son perpetradas sólo por elementos armados irregulares sino también por miembros de los organismos policiales y las fuerzas armadas, como se ha demostrado muy recientemente en la región de Darfur, en el Sudán. Es difícil evaluar el número de casos de violación y violencia sexual, ya que muchas víctimas, particularmente las mujeres, no se atreven a denunciarlos por temor a represalias, intimidación, ostracismo, o posiblemente incluso de ser acusadas de delitos. En muchos casos esos temores son fundados. Es imprescindible que esos delitos sean investigados rápidamente de manera oportuna y fidedigna, y los perpetradores deben ser perseguidos y llevados ante la justicia. Se requiere un sistema judicial nacional eficaz y un firme compromiso político a nivel local y central. Al mismo tiempo, es esencial que se preste el apoyo sanitario y psicosocial apropiado a los supervivientes de la violencia sexual.

15. Una novedad significativa en la lucha contra la violencia sexual como método de combate es que la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el embarazo forzado se han incluido en la definición de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, recientemente y de manera explícita en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En el caso de Darfur, el Consejo de Seguridad, al remitir el caso a la Corte Penal Internacional, reafirmó que estaba dispuesto a adoptar medidas apropiadas para hacer frente a la victimización deliberada de la población civil y a las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos.

16. El restablecimiento de la ley y el orden para impedir más violencia y luchar contra la impunidad debería ser una prioridad fundamental para los Estados afectados, así como para el Consejo de Seguridad y las posibles misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz que apoyen o, excepcionalmente, sustituyan a los Estados afectados. En todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, se han venido adoptando varias iniciativas de fomento de la capacidad para fortalecer los sistemas jurídicos, policiales y judiciales de los países. Sin embargo, para que un entorno de seguridad basado en el imperio de la ley sea sostenible, es necesario que las medidas de desarme, desmovilización y reintegración estén bien financiadas. En particular, se requieren más esfuerzos para hacer frente a los problemas cada vez más complejos de la reintegración, ya que con frecuencia los jóvenes armados y otros grupos armados irregulares han sido los perpetradores de actos de violencia contra la misma comunidad en la que deberán reintegrarse.

B. Seguridad para las personas desplazadas y las comunidades de acogida

17. El desplazamiento, tanto dentro de las fronteras como en otros países, sigue siendo un motivo de preocupación prioritaria en materia de protección. Las necesidades de protección de las personas desplazadas dentro de los países, que abarcan la protección contra ataques armados, la violación y otras formas de violencia sexual, los abusos y la explotación sexuales y el reclutamiento forzoso, así como problemas relacionados con una vivienda inadecuada y el acceso limitado a los alimentos, a la asistencia médica o a otros tipos de asistencia necesaria para la vida, siguen presentando un enorme desafío humanitario. Tres situaciones que constituyen un ejemplo patente de estos desafíos son las de la región de Darfur, en el Sudán, la República Democrática del Congo y el norte de Uganda.

18. En muchos casos los desplazamientos han alcanzado niveles verdaderamente perturbadores. En el norte de Uganda, por ejemplo, el 90% de la población de los distritos de Gulu, Pader y Kitgum está desplazada. La tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años que viven en campamentos en esos distritos está por encima de los umbrales de emergencia⁹, y más de 1,45 millones de los aproximadamente 1,8 millones de personas desplazadas en el norte de Uganda dependen casi totalmente de la asistencia externa para sobrevivir. Además, en este tipo de situaciones las mujeres y las niñas suelen ser más vulnerables a la violencia sexual y otras formas de violencia¹⁰.

19. Las condiciones en que viven las poblaciones desplazadas dentro de los países se ven agravadas por el hecho de que, según los cálculos, un tercio de los 25 millones de desplazados internos no tienen en la práctica acceso a la asistencia humanitaria. A menudo los desplazamientos dentro de los países son prolongados; en 2004, la duración media del desplazamiento era de 14 años, y la inmensa mayoría de personas desplazadas lo estaban durante más de un año. Los efectos de los desplazamientos son de larga duración, incluso una vez terminados los conflictos. El objetivo final debe ser permitir que las personas desplazadas dentro de un país regresen a sus lugares de origen, se integren en las comunidades de las que han pasado a formar parte o se reasienten en otros lugares, sobre la base de decisiones voluntarias y fundamentadas y en condiciones sostenibles, de seguridad y de dignidad. Es decisivo adoptar medidas concretas para planear adecuadamente y apoyar la realización

de este objetivo. Las cuestiones pendientes, como la restitución de tierras y bienes, pueden perpetuar la inseguridad, particularmente en situaciones en que se produce el regreso en gran escala de personas desplazadas. Por consiguiente, es necesario prestar apoyo a las instituciones nacionales para asegurar que los derechos de propiedad y otros derechos relacionados con los refugiados y las personas desplazadas dentro de un país se respeten adecuadamente. Exhorto al Consejo de Seguridad a que insista en que se incluyan medidas apropiadas de reintegración en las misiones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz, así como en los procesos de establecimiento de la paz.

20. El desplazamiento forzoso de poblaciones civiles por motivos relacionados con un conflicto armado está prohibido por el derecho internacional, a menos que lo exijan la seguridad de los civiles afectados o razones militares perentorias¹¹. Con todo, las tendencias que han aparecido en los últimos cinco años indican que el desplazamiento forzoso sigue utilizándose como parte de una estrategia militar deliberada para controlar a las poblaciones. Un ejemplo aterrador de esto es el brutal desplazamiento forzoso de 1,8 millones de civiles en la región de Darfur, en el Sudán. El derecho a la libertad de circulación en el norte de Uganda se ha visto eliminada en la práctica como consecuencia del establecimiento por el Gobierno de “zonas con libertad para abrir fuego”, donde las personas que circulan fuera de los asentamientos o campamentos designados se consideran automáticamente un blanco legítimo de ataque. Por otra parte, los ataques contra los campamentos, como el perpetrado contra el centro de tránsito de Gatumba, en Burundi, en agosto de 2004, en que 152 refugiados congoleños fueron víctimas de una matanza brutal y otros 106 resultaron heridos, son un ejemplo de que los campamentos no mejoran necesariamente la protección, en especial cuando están situados cerca de la frontera, como sucedía en este caso.

21. Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles que se hallen dentro de su jurisdicción, incluidos los desplazados internos. Por consiguiente, es alentador observar que en los últimos cinco años varios países han adoptado medidas o legislación concreta respecto de los desplazamientos internos. Sin embargo, la adopción de políticas y la aprobación de leyes no se traducen automáticamente en una protección y una asistencia efectivas para las personas desplazadas dentro de los países. Por consiguiente, es fundamental que los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos se tomen como marco y como base de esas políticas y de esa legislación y que se apliquen fielmente, junto con las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados y otras resoluciones pertinentes. Insto a los Estados Miembros y a otros agentes, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz, a que otorguen protección a los civiles en sus lugares de origen y a las comunidades de acogida de personas desplazadas dentro de los países, y a que el establecimiento de campamentos se considere un último recurso.

22. Con arreglo a lo solicitado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1296 (2000), he señalado varias situaciones de desplazamiento a la atención del Consejo, al igual que lo ha hecho mi Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios. El Consejo expresó en la misma resolución que estaba dispuesto, cuando fuera necesario, a adoptar medidas adecuadas para contribuir a establecer un entorno seguro para los civiles amenazados por los conflictos.

23. Habida cuenta de la extraordinaria vulnerabilidad de la mayoría de poblaciones desplazadas dentro de los países, el Consejo de Seguridad debería ejercer todas las opciones de que dispone para asignar prioridad, prestar apoyo y dar respuesta a las necesidades inmediatas de protección de las personas desplazadas dentro de los países y otras poblaciones afectadas por los conflictos. Una presencia eficaz de mantenimiento de la paz en una etapa temprana del traslado de refugiados y personas desplazadas dentro de un país, a fin de atender las necesidades de protección de esas personas, puede crear el entorno de seguridad necesario para impedir el desplazamiento y facilitar un pronto regreso. En algunos casos, las fuerzas de mantenimiento de la paz también pueden ser el único medio de asegurar que se mantenga el carácter civil de los campamentos para poblaciones desplazadas, impidiendo la infiltración de elementos armados y combatientes. Una mejor comprensión por parte de las misiones de mantenimiento de la paz de su función de protección de las personas desplazadas puede ser importante para crear un entorno más seguro para los grupos de la población civil más amenazados, como los desplazados dentro del país. Por consiguiente, celebro la labor que están realizando algunas operaciones de mantenimiento de la paz para integrar mejor las necesidades de protección de los grupos vulnerables de la población en la planificación de las misiones y el despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

C. Cuestiones especiales relacionadas con las mujeres y los niños

24. Uno de los aspectos más trágicos de nuestro fracaso colectivo en el empeño de proteger adecuadamente a los civiles en las situaciones de conflicto armado en los últimos cinco años ha sido que las mujeres y los niños sigan padeciendo violencia y penalidades extraordinarias. Otros informes temáticos, como el relativo a las mujeres y a la paz y la seguridad¹², así como sobre los niños y los conflictos armados¹³, respectivamente, tratan más a fondo de esos problemas. La particular gravedad del sufrimiento impuesto a las mujeres y los niños en los conflictos armados y la violación persistente de sus derechos humanos y libertades fundamentales exigen, sin embargo, que en el presente informe se aborden algunas cuestiones fundamentales.

25. Además de las consecuencias devastadoras que tienen la violencia sexual y la violencia de género en las situaciones de conflictos armados, tal como se ha indicado anteriormente, se siguen generando necesidades específicas de protección para las mujeres y los niños a causa de los desplazamientos, el aumento del número de hogares encabezados por mujeres o niños y el reclutamiento y la utilización de niños como soldados. Los conflictos también socavan la importante función de las mujeres de contribuir a la sostenibilidad económica de la familia y proporcionar protección. La necesidad de que se respete a las mujeres y se las utilice como mediadoras, como proveedoras de protección y como fuerza primordial de la actividad económica durante los conflictos armados y la reconstrucción de sociedades asoladas por la guerra debe recibir mucha más atención de la que ha recibido hasta ahora.

26. El Consejo de Seguridad ha reconocido en resoluciones recientes que la reducción de las oportunidades de educación y de empleo que acompaña a los ciclos prolongados de violencia tiende a aumentar la vulnerabilidad de los jóvenes al peligro que supone unirse a grupos armados. Por consiguiente, no es posible exagerar la importancia de la educación y de la capacitación profesional como elementos fundamentales de la protección.

27. En circunstancias de violencia y de trastornos para las mujeres y los niños, las fuerzas de mantenimiento de la paz y el personal de las Naciones Unidas deben tener una actuación y una conducta personal ejemplares. Constituye una transgresión especialmente atroz que el personal de las Naciones Unidas y personal conexo explote o abuse sexualmente de miembros de la población que ha acudido a proteger y servir. Se han emprendido destacadas actividades en este campo desde que presenté al Consejo de Seguridad mi último informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. A raíz del informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo sobre la continuación de su período de sesiones de 2005¹⁴, todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz deben cumplir esas normas y obligaciones, de forma que se creen unas normas uniformes para todas las personas que prestan servicios en misiones de las Naciones Unidas. En los últimos 21 meses se han concluido investigaciones de denuncias de explotación y abuso sexuales formuladas en relación con 264 miembros del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; 16 civiles han sido destituidos sumariamente y se ha repatriado a 132 miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz (siete de los cuales eran mandos). He establecido un grupo de expertos jurídicos encargado de estudiar formas de asegurar que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en misión deban rendir cuentas de los actos delictivos cometidos mientras prestaban servicios en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y en situaciones en que no funciona el sistema judicial; el grupo comenzó su labor en octubre de 2005. Pese a esas iniciativas, es necesario que las Naciones Unidas intensifiquen sus esfuerzos para impedir estas situaciones y dar respuesta al problema. Se requerirá fortalecer y aplicar de manera general las medidas encaminadas a recibir y comunicar denuncias, asegurar que se realicen investigaciones oportunas y eficaces, adoptar medidas disciplinarias apropiadas¹⁵, y prestar asistencia y apoyo a las víctimas. A solicitud de los Estados Miembros¹⁶, presentaré en breve una propuesta de estrategia global, a nivel de todo el sistema, para prestar asistencia a las víctimas de la explotación y el abuso sexuales a manos de personal de las Naciones Unidas y personal conexo. Cuento con el apoyo de los Estados Miembros para asegurar que nuestra respuesta a quienes se han visto perjudicados sea compasiva, oportuna y apropiada. Y aliento al Consejo de Seguridad a que inste a los países que aportan contingentes y otro personal a que cooperen plenamente con todas esas iniciativas.

D. Acceso a las poblaciones vulnerables

28. En mi primer informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/1999/957) destacué que es obligación de los Estados velar por que las poblaciones afectadas tengan acceso a la asistencia que necesitan para su supervivencia. La misma responsabilidad incumbe a los agentes no estatales. Si alguna parte en un conflicto no puede cumplir esta obligación, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de asegurar el suministro de ayuda humanitaria. El Consejo de Seguridad atendió mis recomendaciones cuando destacó en sus resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000) la necesidad de que todas las partes interesadas, incluidos los agentes no estatales, cooperaran plenamente con el Coordinador de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas y los organismos de las Naciones Unidas a fin de facilitar el acceso, con seguridad y sin obstáculos, a los civiles en los conflictos armados, y por su parte, el Consejo expresó su voluntad de adoptar medidas apropiadas.

29. La cuestión de la negación o la obstrucción del acceso de las misiones humanitarias a las poblaciones vulnerables se ha planteado en cada uno de mis cuatro informes anteriores sobre el tema, al igual que en cada una de las sesiones informativas semestrales del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios. El Consejo de Seguridad no ha tardado en tratar la cuestión en sus resoluciones relativas a situaciones de conflicto concretas, instando o exigiendo a las partes que permitan el acceso inmediato, total y sin trabas del personal humanitario. También he recomendado medidas prácticas que pueden mejorar el acceso a los civiles en conflictos armados, como definir condiciones claras para el acceso humanitario en todas las instrucciones sobre la actuación de las fuerzas y la utilización de acuerdos marco, como los que se utilizaron en la Operación Supervivencia en el Sudán. Sin embargo, quedan varias situaciones en que una forma de proceder más estructurada en relación con el acceso humanitario mejoraría la protección de los civiles.

30. La negación o la obstrucción del acceso a las poblaciones vulnerables continúa. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) ha comunicado más de 660 incidentes relacionados con el acceso de ambulancias, y otros 1.537 de organismos humanitarios entre enero de 2004 y julio de 2005 en el territorio palestino ocupado. La constante inseguridad y la incapacidad del Gobierno para garantizar la seguridad siguen obstaculizando el acceso en el norte de Uganda, donde el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que en septiembre de 2005 los organismos humanitarios sólo pudieron acceder normalmente, sin una escolta militar fuertemente armada, al 20% de los 210 campamentos de desplazados internos. Recientemente, varios convoyes de ayuda han sido atacados en Darfur. En algunos casos, por ejemplo en Nepal, se han introducido medidas burocráticas innecesarias para impedir el acceso, como engorrosos procesos de inscripción para las organizaciones humanitarias. Los contactos entre organizaciones humanitarias y agentes no estatales con el fin de obtener acceso a las poblaciones civiles necesitadas sigue siendo una cuestión delicada y puede resultar un obstáculo grave para lograr una mejor protección de la población civil. Una orientación más clara sobre la forma de abordar las cuestiones relativas al acceso con grupos armados no estatales, sin que ello denote reconocimiento, y una mejor comprensión de que permitir el acceso humanitario es responsabilidad de todas las partes en un conflicto, pueden contribuir positivamente a resolver esta cuestión. Atendiendo a la petición del Consejo de Seguridad, pronto se dispondrá de directrices a este respecto.

31. Es fundamental el papel que desempeñan las misiones de mantenimiento de la paz para crear un entorno de protección y seguridad que permita a las organizaciones humanitarias acceso pleno, en condiciones de seguridad y sin trabas a la población, incluidas las personas desplazadas dentro de un país que necesitan protección y asistencia. Esta función se ha venido subrayando cada vez más en las resoluciones del Consejo de Seguridad y se ha incorporado en el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz. No obstante, a las misiones de mantenimiento de la paz les puede resultar difícil traducir su función humanitaria en las medidas concretas que se les exigen. En general, desde el punto de vista de la protección humanitaria, la importancia de la función de una misión de mantenimiento de la paz está en facilitar el acceso y apoyar un entorno más propicio para la prestación eficaz de la asistencia humanitaria. Las novedades en la planificación de las misiones, junto con una mayor sensibilización de los contingentes de mantenimiento de la paz acerca de la función que desempeñan junto a las organizaciones humanitarias, han llevado a un

considerable mejoramiento del acceso y de las actividades humanitarias en la República Democrática del Congo y en otros lugares. El Consejo debería estudiar la posibilidad de intervenir en una etapa temprana para proteger el acceso humanitario, así como apoyar, según proceda, a las organizaciones regionales de forma que puedan facilitar el entorno de seguridad necesario para las actividades humanitarias y de protección.

32. Los miembros del personal de las Naciones Unidas y personal conexo dedicados a misiones humanitarias, así como los miembros del personal de organizaciones humanitarias, han seguido siendo víctimas de ataques, tomados como rehenes y asesinados. Todavía hay varios casos en que los culpables de actos de violencia contra personal humanitario han sido identificados, pero no han sido sometidos a ninguna acción judicial. Si los Estados no abordan estas cuestiones puede producirse una rigurosa limitación del acceso humanitario y crearse un entorno poco propicio para la prestación de asistencia. A fin de fortalecer el acceso pleno, con seguridad y sin trabas, insto al Consejo a que considere la posibilidad de aplicar sanciones dirigidas a objetivos concretos en situaciones en que el acceso de las operaciones humanitarias sea imposible a causa de los ataques dirigidos contra quienes intervienen en la prestación de asistencia humanitaria.

III. El marco

33. El programa de trabajo relativo a la protección de los civiles en los conflictos armados sigue proporcionando un importante marco global para toda la compleja serie de cuestiones que hay que considerar para asegurar el respeto de la condición de civil. Las resoluciones del Consejo de Seguridad 1265 (1999) y 1296 (2000) proporcionan una base sólida para las respuestas pertinentes. Para ayudar al Consejo de Seguridad a formular mandatos específicos y resoluciones para las misiones de mantenimiento de la paz se han utilizado informes periódicos y sesiones de información al Consejo, junto con la elaboración de instrumentos concretos, como el *aide-mémoire*. El “mapa” (S/2002/1300, anexo) describe las funciones y responsabilidades de los organismos y órganos de las Naciones Unidas en distintos aspectos de la protección de los civiles. Más recientemente, el plan de acción de 10 puntos formulado por mi Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios establece las esferas prioritarias para la acción.

A. Progresos realizados en la aplicación del marco

34. En las resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000) del Consejo de Seguridad se definían los aspectos que son motivo de preocupación con la protección de los civiles en los conflictos armados, y se determinan las medidas que podrían adoptar las Naciones Unidas, los Estados Miembros y los órganos de las Naciones Unidas para atender las inquietudes relativas a la protección de los civiles. En los últimos cinco años se ha ido perfeccionando el marco jurídico, que está integrado por el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional, el derecho relativo a los derechos humanos y el derecho sobre los refugiados. La Corte Penal Internacional ha iniciado investigaciones en la región de Darfur, el norte de Uganda y la República Democrática del Congo, y se han dictado órdenes de detención que afectan a cinco comandantes del Ejército de Resistencia del Señor. La ceremonia de depósito de

firmas, verificaciones o adhesiones de tratados denominada “Focus 2004” apoyó el llamamiento a los Estados Miembros para que ratificaran 24 tratados multilaterales fundamentales en relación con la protección de los civiles en los conflictos armados. No obstante, de los 26 países en que en 2004 se produjeron un total de 30 conflictos armados¹⁷, sólo 13 son partes en el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra, que regula los conflictos internos. Sigue habiendo importantes lagunas en la aplicación del marco jurídico.

35. El Consejo de Seguridad se ha ido enfrentando a los nuevos desafíos en materia de protección de los civiles a medida que surgían. El caso más reciente es el relativo a garantizar el acceso humanitario en Darfur. Las inquietudes en materia de protección se reflejan de manera más clara y sistemática en los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz. En las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz han comenzado a incorporarse la experiencia adquirida por los organismos de las Naciones Unidas, que ayuda a definir un enfoque más complementario para la protección de los civiles. Varias misiones han utilizado ya “oficiales de protección de la población civil” que han sido útiles para definir una forma mejorada y común de entender las necesidades de protección. En la República Democrática del Congo, la MONUC ha comenzado a elaborar un enfoque integrado para abordar las necesidades de protección, basándose en todos los aspectos de la misión. Esto parece tener ventajas considerables para mejorar el acceso humanitario y responder de manera más eficiente a las principales inquietudes en materia de protección.

B. Lagunas existentes en el marco actual

36. A pesar de todo ello, el marco actual presenta lagunas; si se resuelven, se consolidarán los progresos realizados para atender las necesidades de protección, establecerán mandatos eficaces que satisfagan mejor las actuales necesidades e inquietudes en materia de protección, y lograrán una mejor participación de las organizaciones regionales y otros colaboradores decisivos en la protección de los civiles. Por esos motivos, el Consejo de Seguridad tal vez desee considerar la aprobación de una resolución en que se tenga en cuenta la evolución de la situación en aspectos como un mandato global más sistemático para las misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, la protección física y especialmente la protección contra la violencia sexual, y la protección de los niños. Incorporar de manera más clara en una resolución ciertas cuestiones que preocupan especialmente y las medidas que puedan adoptarse fortalecería aún más el marco de protección. Las organizaciones regionales seguirán desempeñando un papel importante, y se necesita su apoyo y su colaboración más estrecha. Del mismo modo, he hecho un llamamiento para que los medios de respuesta humanitaria en situaciones complejas de emergencia sean más previsibles. Por último, el hecho de que no exista un mecanismo multisectorial de vigilancia y presentación de informes no permite que el Consejo determine sistemáticamente los aspectos que causan inquietud o evalúe el efecto de sus medidas.

IV. Próximas medidas

A. **Protección física: la responsabilidad del Estado, de los agentes no estatales y de la comunidad internacional, particularmente de las misiones de mantenimiento de la paz y de las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales**

37. En la primera resolución del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles (resolución 1265 (1999)), se instó a todas las partes en un conflicto a que cumplieran estrictamente las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los derechos humanos y los refugiados, así como las decisiones del Consejo. La resolución exhortaba a todas las partes a poner fin a los ataques deliberados contra la población civil y otras personas protegidas y subrayaba la responsabilidad de los Estados de acabar con la impunidad de quienes fueran responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y violaciones graves al derecho internacional y de otros delitos graves perpetrados contra civiles, y de enjuiciarlos. Una de las responsabilidades más fundamentales en las situaciones de conflicto armado es la de brindar protección eficaz contra todos los tipos de violencia y abuso, que incluyen el asesinato, la mutilación, la violación y otras formas de violencia sexual que se cometen principalmente contra mujeres y niñas, el reclutamiento y la utilización de niños como soldados, el secuestro y el desplazamiento forzoso, la denegación del acceso humanitario, la trata de personas y el trabajo forzoso y todas las formas de esclavitud. Asegurar la propia protección física también es la primera preocupación de los civiles en tiempos de conflicto. Insto a todas las partes a que cumplan estrictamente las normas y principios pertinentes del derecho internacional relativo a la protección de los civiles en los conflictos armados, en particular el derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los derechos humanos y a los refugiados, a que apliquen cabalmente la decisión pertinente del Consejo de Seguridad y que cooperen plenamente con las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países en el seguimiento y la aplicación de esos compromisos. También exhorto al Consejo a que aborde claramente esas cuestiones en sus deliberaciones y en sus procesos de adopción de decisiones.

38. Por su parte, el Consejo de Seguridad afirmó en su segunda resolución sobre la protección de los civiles (resolución 1296 (2000)) su propósito de velar, cuando procediera, por que las misiones de mantenimiento de la paz recibieran mandatos adecuados y recursos suficientes para proteger a los civiles cuya integridad física se viera amenazada de manera inminente, incluso fortaleciendo la capacidad de las Naciones Unidas para planificar y desplegar rápidamente personal de mantenimiento de la paz. También se reconoció la necesidad de desplegar policía civil, administradores civiles y personal humanitario. Ambas resoluciones subrayaban la importancia de incluir la necesidad de abordar plenamente las necesidades especiales de protección de las mujeres, los niños y los grupos vulnerables.

39. Pese a que los conflictos armados se producen frecuentemente dentro de las fronteras de un país, y no entre países, sigue habiendo consecuencias para la región en que tienen lugar, entre ellas las corrientes de refugiados que buscan seguridad en países vecinos, la trata de personas, las corrientes ilícitas de armas pequeñas y la explotación ilícita de los recursos naturales. En muchos casos, como en el del África

occidental, el conflicto en un país contribuye a la inestabilidad general de la región, lo cual exige adoptar enfoques regionales para proteger a los civiles. Ello entraña adoptar un enfoque global de la situación a fin de garantizar el acceso humanitario, facilitar las operaciones transfronterizas, asegurar la protección de quienes huyan de la violencia generalizada y abordar en los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz las causas fundamentales del conflicto y las cuestiones relativas al desarme, la desmovilización, la reintegración y la rehabilitación. Se necesitan enfoques regionales reforzados y una mayor coordinación de las medidas de protección para que puedan mantenerse los logros en materia de protección alcanzados en un país afectado por un conflicto.

40. Las organizaciones regionales y otras instituciones intergubernamentales desempeñan una función cada vez más valiosa en la protección de los civiles, ya que aportan a la situación los conocimientos y experiencias de la propia región. Mediante un enfoque coordinado de la comunidad humanitaria y las fuerzas de seguridad de la Unión Africana, consistente en suministrar cocinas de bajo consumo de combustible para que haya menos necesidad de salir a buscar leña fuera de los campamentos, además de patrullar los caminos utilizados para la recogida de leña, y de desplegar mujeres policías en los campamentos, se ha logrado reducir el número de casos de violación y de violencia sexual que se han denunciado. Los componentes de policía civil de las organizaciones regionales son particularmente importantes porque pueden mantener el carácter civil de los campamentos, al tiempo que poseen los conocimientos apropiados para atender las inquietudes en materia de protección. Por consiguiente, insto a las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales a que asuman las tareas de protección y aborden las cuestiones transfronterizas y de protección a nivel regional utilizando mecanismos regionales.

41. Ha llegado el momento de establecer una colaboración más sistemática con las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales en el campo de la protección de los civiles en los conflictos armados. En la sexta reunión de alto nivel que mantuve con los jefes de las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales en julio de 2005, se aprobó un plan de trabajo para fortalecer esa colaboración, entre otras cosas estableciendo una red de organizaciones interesadas, seminarios conjuntos, capacitación, marcos normativos, normas comunes y otras estrategias e instrumentos.

42. Sin embargo, la reciente intensificación de la violencia en la región de Darfur, en el Sudán, pone de relieve la necesidad de prestar un apoyo suficiente a las organizaciones regionales y destaca las limitaciones particulares a que se enfrenta la Unión Africana debido a la falta de apoyo logístico adecuado. Por consiguiente, se requiere un esfuerzo concertado a fin de prestar apoyo a las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales para reforzar su capacidad de responder a las necesidades de protección de los civiles atrapados en un conflicto armado. Aliento a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales a hacer todo lo posible para prestar apoyo, incluso financiero, a las organizaciones regionales en su contribución a los procesos de mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz.

43. Los países vecinos de las zonas de conflicto a menudo desempeñarán un papel decisivo para prestar protección a los civiles, y su apoyo es fundamental para asegurar una asistencia humanitaria y unos servicios de protección eficaces. Por tanto, insto a los países vecinos a que faciliten el acceso de la asistencia humanitaria a

la población afectada por el conflicto, ya sea en su propio país o en el país de origen de dicha población. También exhorto a esos Estados a que señalen a la atención del Consejo de Seguridad, como cuestión que afecta la paz y la seguridad, las cuestiones que podrían poner en peligro el derecho de los civiles a recibir asistencia.

B. Prestación de asistencia humanitaria

44. Los numerosos ejemplos de los efectos que tienen las nuevas características de los conflictos armados ponen de relieve la necesidad de aplicar en la esfera humanitaria nuevas técnicas y recursos para responder al desafío de la protección. En mi informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005) se reconocía que era necesario que de forma general la respuesta humanitaria fuera más previsible. Se están aplicando reformas para mejorar la capacidad de respuesta, establecer una base de financiación más previsible para las tareas humanitarias y fortalecer la coordinación de dichas tareas.

45. Acojo con satisfacción las iniciativas del Coordinador del Socorro de Emergencia y del Comité Permanente entre Organismos encaminadas a fortalecer la capacidad de la respuesta humanitaria y de protección mediante el establecimiento de unos niveles de liderazgo y responsabilidad claros en sectores y esferas decisivos de la protección, y mediante la creación de una capacidad de respuesta a necesidades de protección especialmente graves. La designación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como organismo que tiene la responsabilidad principal y la obligación de rendir cuentas respecto de la protección de las personas desplazadas dentro de los países en situaciones complejas de emergencia, así como la modernización del Fondo Renovable Central para Emergencias a fin de establecer para estos casos un fondo capaz de suministrar inmediatamente donaciones financieras para iniciar una respuesta rápida, mejorarán aún más la calidad de la protección y de las medidas humanitarias.

46. Prestar asistencia humanitaria y realizar actividades de protección rápidamente contribuirá a reducir los niveles de desplazamiento, y puede evitar la pérdida de vidas. Sin embargo, es necesario que los instrumentos operacionales capaces de dar esta respuesta rápida estén apoyados por el reconocimiento del derecho a la asistencia humanitaria y la aceptación internacional del acceso rápido y en condiciones de seguridad de las organizaciones y personas dedicadas a tareas humanitarias a las personas afectadas por el conflicto¹⁸.

C. Establecimiento de la paz

47. Una respuesta humanitaria rápida y previsible no podrá llevar un socorro sostenible a los civiles atrapados en un conflicto armado a menos que haya una solución política del conflicto. El establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la respuesta humanitaria se refuerzan mutuamente. A este respecto, me alienta que en la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, los Estados Miembros apoyaran mi propósito de fortalecer la capacidad de buenos oficios de las Naciones Unidas, incluida la mediación en controversias. El Departamento de Asuntos Políticos se dedica activamente al logro de este importante objetivo. Exhorto a los Estados Miembros a que velen por que esta

iniciativa reciba el apoyo necesario, ya que es frecuente que un esfuerzo inadecuado o insuficiente de establecimiento de la paz socave nuestros esfuerzos humanitarios, de mantenimiento de la paz y de otro tipo. Dado que los procesos de establecimiento de la paz nacen a menudo de los debates sobre cuestiones humanitarias, es fundamental que haya una estrecha cooperación entre los organismos humanitarios y los encargados de establecer la paz, así como que existan medidas para incluir a representantes de los civiles, y especialmente de las mujeres, en el proceso de paz.

48. Para que el proceso de paz sea totalmente sostenible, la protección, los derechos y el bienestar de los civiles afectados por los conflictos armados deberán abordarse y quedar integrados específica y sistemáticamente en todos los procesos de paz y acuerdos de paz, así como en la planificación y los programas de recuperación y reconstrucción después de los conflictos. En muchos casos la población civil considerará que la dedicación a su protección y bienestar constituye un compromiso fundamental y tangible de buenas intenciones. Por este motivo, todos los acuerdos de cesación del fuego y de paz deberían incluir compromisos de las partes en la negociación al efecto de tratar cuestiones de protección de los civiles, incluso el compromiso de poner fin a todos los ataques contra civiles o a los desplazamientos forzados, de desarmar y desmovilizar a los combatientes, de rehabilitar y reintegrar a todas las poblaciones afectadas, de facilitar el acceso humanitario, de crear condiciones propicias para el regreso sostenible en condiciones de seguridad y dignidad o a la integración local de los refugiados y las personas desplazadas dentro de los países, sobre la base de una decisión voluntaria y fundada, y de garantizar la seguridad del personal humanitario.

49. Teniendo en cuenta el número creciente y la escala cada vez mayor de las misiones de consolidación de la paz, las organizaciones humanitarias y las personas dedicadas a la consolidación de la paz deben mejorar su interacción y participación. Las actividades humanitarias, tanto si consisten en prestar asistencia para la supervivencia como en salvaguardar la protección y la asistencia a los civiles, a menudo tendrán lugar paralelamente a los procesos políticos y de consolidación de la paz. Las misiones de consolidación de la paz podrán crear una mayor complementariedad de las actividades cuando se reconozca la necesidad de prestar la asistencia humanitaria sobre la base de los principios humanitarios de la neutralidad, la imparcialidad y la independencia, y cuando las personas dedicadas a tareas humanitarias reconozcan la necesidad de restablecer la responsabilidad y la legitimidad de las instituciones nacionales.

D. Supervisión y presentación de informes

50. En mis informes anteriores al Consejo de Seguridad se ha señalado la necesidad de presentar informes más sistemáticos y precisos sobre las tendencias y los problemas relativos a la protección de los civiles. Se está estableciendo un marco para informar sobre las tendencias mundiales utilizando las cuestiones que se pusieron de relieve en el *aide-mémoire* sobre la protección de los civiles en los conflictos armados como base para el análisis de esas tendencias. Además, varias misiones de las Naciones Unidas en países problemáticos están elaborando sistemas y bases de datos de información sobre incidentes, que se utilizarán sistemáticamente en futuros informes al Consejo de Seguridad.

51. Con objeto de ayudar al Consejo de Seguridad en su labor de adopción de decisiones y de análisis, los futuros informes sobre la protección de los civiles contendrán un análisis sistemático de las principales tendencias que afectan a la protección de los civiles, en los que se incluirá más información empírica que refleje los efectos del conflicto en la calidad de vida y el bienestar de la población civil en las zonas de conflicto. En colaboración con 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 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), se está estableciendo un mecanismo para la reunión sistemática de datos que utilizará y comparará información de los mecanismos existentes de supervisión y presentación de informes¹⁹. Se procurará recurrir a las instituciones académicas que realizan actividades en esta esfera y se buscará su colaboración activa.

52. A fin de que el Consejo de Seguridad pueda tener un panorama general de las principales cuestiones de interés y una evaluación de las tendencias que afectan a la población civil, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios reunirá información de referencia en los siguientes ámbitos: el número de civiles muertos, heridos o torturados; las personas desplazadas; los civiles afectados por la violencia sexual; los civiles a los que se haya negado total o parcialmente asistencia y protección humanitaria; cuestiones de seguridad relacionadas con los desplazados internos, ya sea en campamentos o en comunidades de acogida; los civiles que se benefician de programas apropiados de desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación; y los progresos efectuados por los Estados para adoptar medidas de fortalecimiento de la protección de los civiles. Igualmente importantes son los datos relativos al número de niños reclutados como soldados; ataques contra campamentos, escuelas y hospitales; y la protección y seguridad del personal humanitario y personal conexo, ya que ello afecta claramente la capacidad de prestar asistencia humanitaria y protección. Esta reunión de datos comenzará en una fase piloto en países de interés para el Consejo de Seguridad desde principios de 2006, y se seguirá ampliando durante ese año. Recomiendo que en los países de interés para el Consejo de Seguridad se convierta en práctica habitual contar con una base de datos o un inventario de los incidentes relacionados con la protección y que se informe periódicamente sobre esos incidentes al Consejo, en relación con los debates relativos al mandato de misiones o con debates temáticos.

V. Conclusiones

53. En mi primer informe al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados afirmé que los mecanismos de protección dependen de manera muy primordial de la voluntad de los Estados y de los agentes no estatales de cumplir el derecho aplicable. Al reclamar una “cultura de protección”, señalé que era necesario que todas las partes fueran conscientes de la forma en que sus responsabilidades de protección de los civiles debían traducirse en acción. Sugerí además que en situaciones en que las partes en un conflicto cometen transgresiones sistemáticas y generalizadas del derecho internacional humanitario y el derecho relativo

a los derechos humanos y crean de este modo el riesgo de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a intervenir con arreglo al Capítulo VII de la Carta. En el párrafo 5 de su resolución ulterior 1926 (2000), el Consejo reafirmó su disposición a examinar las situaciones en que los ataques deliberados contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflictos armados puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, cuando sea necesario, adoptar las medidas apropiadas. En mi informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad”, seguí desarrollando el concepto de “responsabilidad de proteger”, algunos de cuyos elementos se han reiterado en resoluciones, como las relacionadas con los niños en los conflictos armados. Celebro especialmente que en el Documento Final de la Cumbre Mundial se ponga de relieve la responsabilidad de la comunidad internacional de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, y de ser necesario de conformidad con el Capítulo VII según los casos, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica.

54. En los cinco años transcurridos desde la aprobación de la resolución 1296 (2000) del Consejo de Seguridad se han planteado nuevos desafíos para la seguridad y el bienestar de las poblaciones civiles, y es necesario que se desarrollen en consecuencia los instrumentos de que disponemos para resolver esas inquietudes. El mejoramiento del diseño de las misiones de mantenimiento de la paz, apoyadas por mandatos que aborden las necesidades concretas de protección durante el conflicto o en el entorno posterior al conflicto, contribuirá a la protección de los civiles. Mejorar la capacidad y la disposición de las organizaciones regionales para responder a las preocupaciones en materia de protección también contribuirá considerablemente a la eficacia con que se resuelvan las necesidades de protección de los civiles. La protección frente a la violencia física y sexual sigue siendo uno de los principales retos de la protección de los civiles. El marco que utiliza el Consejo de Seguridad para prestar apoyo a la protección de los civiles debe actualizarse para reflejar mejor este nuevo entorno y la capacidad de respuesta de las Naciones Unidas. El establecimiento de la capacidad para reunir toda la información necesaria relativa a la protección de los civiles, junto con la reunión de información sobre incidentes en materia de protección en los países de interés para el Consejo, será esencial para crear un concepto de la protección que pueda reflejarse en toda la labor y en todas las deliberaciones del Consejo.

Notas

- ¹ El programa de datos sobre conflictos de Uppsala define un conflicto armado como un enfrentamiento armado entre dos partes, por lo menos una de las cuales es el Gobierno de un Estado, que tiene como consecuencia, como mínimo, 25 muertes al año en el contexto de los combates. Lotta Harbom y Peter Wallensteen, “Armed Conflict and its International Dimensions 1946-2004”, en *Journal of Peace Research*, vol. 42, No. 5 (págs. 624 y 634). Sigue habiendo una tendencia descendente, al margen de la definición de conflicto armado que se aplique.
- ² *Human Security Report 2005*, pág. 34.
- ³ *Ibid.*

- ⁴ *Ibid.*, págs. 35 y 111, cita un estudio reciente que calcula que el 40% de los niños soldados son niñas.
- ⁵ Gráfico sobre desplazados internos y refugiados: *Internal Displacement – Global Overview of Trends and Developments in 2004*, Global IDP Project, Norwegian Refugee Council, marzo de 2005, pág. 9. El número de refugiados que figura en el gráfico incluye a los refugiados de Palestina abarcados por el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.
- ⁶ *Human Security Report 2005*, pág. 134.
- ⁷ *Ibid.*, pág. 30.
- ⁸ La violación se utilizó como “arma de guerra” por lo menos en 13 países entre 2001 y 2004. *Ibid.*, pág. 109.
- ⁹ El nivel de mortalidad oscilaba entre 1,22 y 1,91 por 10.000 personas al día, en comparación con el umbral de emergencia de una muerte por 10.000 personas al día, “Health and mortality survey among internally displaced persons in Gulu, Kitgum and Pader districts, northern Uganda”, July 2005 (conducted by the Republic of Uganda Ministry of Health, WHO, UNICEF, WFP, UNFPA, International Rescue Committee), pág. 15.
- ¹⁰ El *Human Security Report 2005*, pág. 108, se refiere a un estudio realizado después de la guerra de Sierra Leona en que se concluye que las mujeres y niñas son dos veces más vulnerables que otros grupos demográficos.
- ¹¹ Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra, artículo 17.
- ¹² Véase, por ejemplo, S/2005/636.
- ¹³ Véase, por ejemplo, A/59/695-S/2005/72.
- ¹⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/59/19/Rev.1)*, segunda parte, cuyas propuestas, recomendaciones y conclusiones hizo suyas la Asamblea General en su resolución 59/300, titulada “Examen amplio de una estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.
- ¹⁵ Véase la regla 101.2 a) del Reglamento del Personal en relación con los casos que están bajo la autoridad del Secretario General. La responsabilidad penal y disciplinaria respecto de los miembros de los contingentes nacionales se basa en el derecho nacional del Estado Miembro de que se trate.
- ¹⁶ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/59/19/Rev.1)*, la resolución 59/300 de la Asamblea General; y el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*.
- ¹⁷ Lotta Harbom y Peter Wallensteen, “Armed Conflict and its International Dimensions”, 1946-2004, en *Journal of Peace Research*, vol. 42, No. 5, pág. 624.
- ¹⁸ Esas dos cuestiones también se ponen de relieve en mi informe a la Asamblea General titulado “Nuevo orden humanitario internacional” (A/59/554, párr. 6).
- ¹⁹ Es decir, el mecanismo establecido en virtud de la resolución 1612 (2005) relativa a los niños y los conflictos armados, así como los mecanismos de los órganos de las Naciones Unidas dedicados a cuestiones de derechos humanos.