



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/1998/883
22 de septiembre de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE
LA PROTECCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA A REFUGIADOS Y
OTROS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIONES DE CONFLICTO

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de mayo de 1997 el Consejo de Seguridad se reunió para estudiar la forma de mejorar la protección a la asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto. El Presidente del Consejo de Seguridad emitió posteriormente una declaración de fecha 19 de junio de 1997 (S/PRST/1997/34) en la que resumía las conclusiones y recomendaciones del debate e instaba al Secretario General a que siguiera estudiando esta cuestión. El presente informe se ha elaborado en respuesta a dicha petición.

2. La urgencia e importancia de tratar este problema debe entenderse en el contexto de las situaciones cada vez más violentas e inestables en que se encuentran los refugiados, las personas desplazadas y otras víctimas y en las que se espera que las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias actúen. Como consecuencia de la erosión del respeto de las normas humanitarias ha aumentado el número de víctimas civiles, se ha hecho mayor la necesidad de proteger y ayudar a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto, se ha complicado la tarea de prestar ayuda humanitaria y se han incrementado los riesgos a los que se enfrenta el personal humanitario. También se ha hecho más difícil lograr la paz y la reconciliación en las sociedades que han sufrido conflictos tras una experiencia de crueldad y sufrimiento masivos que a menudo da lugar a nuevas tensiones y enfrentamientos.

3. Mientras que el informe del Secretario General de 13 de abril de 1998 sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (S/1998/318) trata, entre otras cosas, de la dimensión humanitaria de los conflictos en África, el presente informe se centra en cuatro cuestiones concretas que planteó el Presidente del Consejo de Seguridad en su declaración y que son las siguientes:

- El cumplimiento por parte de los Estados y las demás partes de las disposiciones del derecho internacional, incluido el derecho

internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados;

- El acceso de los refugiados, las personas desplazadas y las poblaciones vulnerables que se encuentran en situaciones de conflicto a la protección y la asistencia internacionales;
- La seguridad del personal de las Naciones Unidas y de las organizaciones humanitarias;
- El papel del Consejo de Seguridad en las operaciones humanitarias.

4. Aunque el documento se refiere fundamentalmente al papel de las organizaciones internacionales en las operaciones humanitarias, es necesario reconocer debidamente la forma en que los Estados afectados y la comunidad local contribuyen a atender a las necesidades de los refugiados, las personas desplazadas y las demás víctimas en situaciones de conflicto. No debe olvidarse la importancia de apoyar las estructuras locales y crear capacidad local para la prestación de asistencia humanitaria.

II. NECESIDAD DE QUE SE RESPETE MÁS EstrictAMENTE EL DERECHO INTERNACIONAL

A. Instrumentos jurídicos internacionales pertinentes

5. Se ha desarrollado un corpus importante de principios y legislación internacional para proteger a los civiles, refugiados y otras poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto. Aunque el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos se consideran a menudo ramas independientes del derecho internacional, todas ellas tienen en común el objetivo de proteger a las personas de los daños que puedan sufrir y por tanto deben considerarse complementarias.

6. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y otros importantes instrumentos de derechos humanos recogen disposiciones sobre este tema que en su mayor parte siguen teniendo vigencia incluso durante los conflictos, aunque en ciertas circunstancias hay razones para suspender la aplicación de algunas de ellas. No obstante, los derechos humanos fundamentales como el derecho a la vida o la prohibición de la tortura no admiten excepción alguna.

7. El objetivo concreto del derecho humanitario es tratar los problemas humanitarios que surgen directamente de conflictos internacionales o no internacionales salvaguardando los derechos humanos más básicos en situaciones de conflicto y limitando los métodos y medios permitidos en guerra. Los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977 contemplan normas de derecho humanitario internacional bien establecidas para la protección de los civiles y otras personas que no participan en las hostilidades.

8. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 son los principales instrumentos internacionales en materia de protección de refugiados. Para tratar la situación de los refugiados en el plano regional se han elaborado algunos instrumentos, como la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, que regula aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados.

9. La Asamblea General, en su resolución 52/167, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la "Seguridad del personal de asistencia humanitaria" subraya:

- La necesidad de que la comunidad internacional ayude y proteja a la población civil afectada, incluidos los refugiados y los desplazados internos;
- La necesidad urgente de asegurar el respeto y la promoción de los principios y normas de derecho internacional humanitario, incluidos los relacionados con la seguridad y la protección del personal de asistencia humanitaria;
- La investigación a fondo por parte de los Estados de toda amenaza o acto de violencia cometido contra el personal de asistencia humanitaria.

10. Además, el representante del Secretario General encargado de los desplazados internos en colaboración con un equipo de juristas expertos, ha elaborado recientemente unos principios rectores relativos a la protección de los desplazados internos, de los que tomó nota el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1998¹. Dichos principios recogen los elementos principales relativos a la protección y la asistencia a los desplazados internos extraídos de una amplia serie de instrumentos de derecho humanitario internacional y derechos humanos en vigor y, por analogía, de derecho de los refugiados.

B. Problemas de cumplimiento de las normas del derecho internacional

11. Aunque la mayoría de los Estados son partes en los Convenios de Ginebra de 1949, no todos ellos los son en los Protocolos adicionales ni en los instrumentos internacionales básicos en materia de derechos humanos y refugiados. Además, los Estados que son partes en ellos no siempre cumplen las normas, principios y disposiciones correspondientes.

12. Si bien el cumplimiento de las normas de derecho internacional ha sido un problema constante en situaciones de conflicto, está ampliamente demostrado que la situación ha empeorado enormemente en los últimos años debido a la modificación del tipo de conflictos. En situaciones de conflicto interno, a menudo hay sociedades enteras movilizadas por la guerra y es difícil distinguir entre combatientes y no combatientes. Se reclutan y entrenan niños para que participen en la lucha en violación de la Convención sobre los Derechos del Niño y los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. Se ataca expresamente a las poblaciones civiles y el desplazamiento forzoso de estas poblaciones suele ser un objetivo directo, en lugar de un resultado de la guerra. En los países

de asilo, el carácter civil de los campos de refugiados se ha visto comprometido por la presencia de elementos armados, que se ha convertido en una fuente de inestabilidad e inseguridad para los refugiados, la comunidad de acogida y el personal de asistencia humanitaria.

13. Numerosas situaciones de conflicto se han vuelto especialmente complicadas y violentas debido a la participación de grupos armados paramilitares, milicias, mercenarios extranjeros, niños soldados, delincuentes y otros grupos diversos con escaso conocimiento y respeto de las normas del derecho internacional. Además, a menudo existe un problema grave de control político de los grupos, cuyos comandantes locales sólo tienen que responder ante ellos mismos. Como resultado de ello es difícil responsabilizar a las partes en el conflicto cuando se producen violaciones del derecho internacional. Además, como se señala en mi informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África (S/1998/318), muchos de los protagonistas tienen un considerable interés material en prolongar el conflicto y, por tanto, pocos incentivos para respetar las normas humanitarias.

14. Un problema importante ha sido la incapacidad de los Estados de llevar ante la justicia a los que infringen la ley. Como resultado de ello se ha desarrollado una cultura de la impunidad en la que continuamente dejan de castigarse flagrantes violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. La creación de tribunales internacionales especiales para la ex Yugoslavia y Rwanda y la reciente decisión de establecer una Corte Penal Internacional han constituido avances importantes para hacer responder de sus actos a quienes violan el derecho internacional. Cabe señalar que la Conferencia diplomática de plenipotenciarios sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional incluyó entre sus competencias el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la agresión, aunque sigue correspondiendo a los Estados contratantes la definición concreta del delito y la determinación de las condiciones en las que la Corte será competente para conocer de esos delitos. La Corte también reconoció la responsabilidad individual por dichos delitos.

III. ACCESO CON FINES HUMANITARIOS

A. Acceso con fines humanitarios y responsabilidad de los Estados

15. Según el derecho internacional, los refugiados, los desplazados y otras víctimas de conflictos tienen derecho a que la comunidad internacional les preste protección y asistencia cuando no lo hagan las autoridades nacionales. No obstante, para que este derecho tenga sentido, los beneficiarios deben disponer de acceso efectivo a quienes le suministran dicha protección y asistencia. Por tanto, el acceso a la asistencia y la protección humanitarias, en otras palabras, el acceso con fines humanitarios, es un derecho subsidiario esencial que da significado y efecto a los derechos fundamentales de protección y asistencia. El acceso con fines humanitarios es, entre otras cosas, un derecho de los refugiados, los desplazados y otros civiles en situaciones de conflicto y no debe considerarse como una concesión que se otorga a las organizaciones humanitarias de forma arbitraria. En su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, la Asamblea General afirmó: "la asistencia humanitaria

deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad"².

16. Los Estados son los principales responsables de que los refugiados, los desplazados y otras poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto se beneficien de la asistencia y la protección necesarias, y de que las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias puedan acceder a estos grupos de forma segura y sin obstáculos. Sin embargo, los propios Estados a menudo niegan el acceso con fines humanitarios y justifican su actitud apelando al principio de la soberanía nacional en asuntos que, en su opinión, son básicamente de su jurisdicción. Si bien hay que respetar plenamente la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados interesados, cuando éstos no quieran o no puedan cumplir sus responsabilidades para con los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto, la comunidad internacional debe velar por que las víctimas reciban la asistencia y la protección que necesitan para salvaguardar sus vidas. Esto no debe considerarse una injerencia en el conflicto armado ni un acto hostil mientras se haga de forma imparcial y no coercitiva.

B. Iniciativas internacionales para asegurar el acceso con fines humanitarios

17. En los últimos años, el acceso con fines humanitarios se ha visto dificultado por la inseguridad general que causan los conflictos, y por la falta de capacidad o de voluntad para concederlo de los Estados y las entidades que no son Estados, y en algunos casos por el intento deliberado de obstaculizar la asistencia humanitaria. El precio en vidas humanas y sufrimientos ha sido enorme.

18. Las iniciativas internacionales para obtener acceso con fines humanitarios han adoptado varias formas. La más común sigue siendo la negociación entre las organizaciones humanitarias y las partes en el conflicto, como en el caso de la Operación Supervivencia en el Sudán o la operación de las Naciones Unidas en el Afganistán. Ha sido más fácil conseguirlo cuando todas las partes consideraban que la operación era imparcial, neutral y con fines puramente humanitarios. Las frecuentes interrupciones de la asistencia a las víctimas en el Sudán y el Afganistán demuestran lo difícil que es mantener el acceso con fines humanitarios incluso cuando las partes están de acuerdo en la necesidad de la asistencia humanitaria.

19. En diversas situaciones las organizaciones humanitarias no han podido acceder a las víctimas porque los combatientes hacían caso omiso de los principios humanitarios y obstruían deliberadamente la asistencia como parte fundamental de su estrategia militar. En algunos de estos casos la comunidad internacional ha recurrido a medidas políticas y militares para obtener el acceso con fines humanitarios y garantizar la ejecución efectiva de las operaciones de asistencia humanitaria en condiciones de seguridad. Las medidas especiales han adoptado diversas formas, como por ejemplo las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina y Somalia; los guardias de las Naciones Unidas en el norte del Iraq; las fuerzas militares autorizadas por las Naciones Unidas en Somalia; y las fuerzas

regionales de seguridad en Liberia, así como en Bosnia y Herzegovina desde diciembre de 1995.

20. Con frecuencia las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y otras fuerzas de seguridad internacionales y regionales han ayudado a proteger al personal de asistencia humanitaria y han facilitado su acceso a las poblaciones vulnerables, por ejemplo, escoltando convoyes de socorro, realizando tareas de remoción de minas, rehabilitando carreteras y puentes y administrando aeropuertos. Los componentes civiles de las operaciones de mantenimiento de la paz también han hecho contribuciones significativas a las operaciones humanitarias. Sin embargo, las dificultades con que han tropezado las operaciones ponen de manifiesto la importancia de establecer mandatos realistas, objetivos claramente definidos y mecanismos adecuados de coordinación, con el respaldo de recursos suficientes.

21. Es preciso señalar que la cuestión de los recursos es de importancia fundamental no sólo para facilitar el acceso sino también para la propia prestación de la asistencia humanitaria. El acceso con fines humanitarios debe estar respaldado con fondos suficientes para atender a la protección y las necesidades materiales de los refugiados, los desplazados y otras víctimas en todas las etapas de la operación.

22. Las Naciones Unidas han establecido "zonas de seguridad" y "zonas seguras" en diversas operaciones a fin de proteger a las poblaciones civiles vulnerables en las situaciones de conflicto y facilitar el acceso de la asistencia humanitaria. A diferencia de las "zonas neutralizadas" o las "zonas desmilitarizadas" previstas en las normas del derecho internacional humanitario, que se establecen con el consentimiento y la cooperación de las partes en conflicto, las "zonas de seguridad" y "zonas seguras" del norte del Iraq, Bosnia y Herzegovina y Rwanda fueron creadas por el Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En algunas situaciones, por ejemplo en Bosnia y Herzegovina, se establecieron "corredores seguros" para garantizar el paso seguro de la asistencia y el personal humanitarias. El Consejo de Seguridad también consideró la posibilidad de crear "corredores seguros" en el este del antiguo Zaire (República Democrática del Congo) y en Burundi.

23. El propósito de los "corredores seguros" es garantizar el acceso. Con las "zonas de seguridad" y las "zonas seguras" se pretende proteger a las poblaciones civiles vulnerables en situaciones de conflicto, así como facilitar el acceso de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias. No obstante, las zonas de seguridad y las zonas seguras sólo pueden ser eficaces si el Consejo de Seguridad manifiesta de forma convincente su voluntad política ejerciendo una presión disuasoria destinada a proteger la propia zona así como sus vías de abastecimiento.

24. Aunque las fuerzas de seguridad han proporcionado un valioso apoyo a las operaciones humanitarias, las organizaciones humanitarias temen que el uso de fuerzas militares con fines humanitarios, especialmente en el contexto de las operaciones establecidas en virtud del Capítulo VII, comprometa su imparcialidad y neutralidad, afecte a su capacidad de asistir a las víctimas de todas las partes en conflicto e incluso intensifique la violencia contra el personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias. Por tanto, dentro del

/...

contexto de las operaciones establecidas en virtud del Capítulo VII, no se puede descartar la retirada o suspensión de las actividades de las organizaciones humanitarias.

25. Es evidente que cuando las partes en el conflicto obstaculizan deliberadamente la ayuda a los civiles como parte fundamental de sus estrategias militares respectivas, la prestación (y la protección) de la asistencia humanitaria, aunque esencial, no siempre será considerada "neutral" por las partes. Cuando la comunidad internacional se interpone de esta forma en el logro de sus objetivos bélicos, es de esperar que reaccionen. En esos casos, la operación debe tener suficiente capacidad coercitiva para garantizar el cumplimiento de su mandato (por ejemplo, protección de la asistencia humanitaria y de la población de la zona), así como la seguridad de su personal.

IV. LA SEGURIDAD DE LAS OPERACIONES HUMANITARIAS Y DE SU PERSONAL

A. La naturaleza y las causas de la inseguridad

26. Recientemente se ha producido un inquietante incremento del número y la magnitud de los ataques directos y calculados y del uso de la fuerza contra el personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias. Entre el 1º de enero de 1992 y el 31 de agosto de 1998, 153 funcionarios internacionales y locales de las Naciones Unidas, 35 de los cuales participaban en operaciones humanitarias, perdieron la vida en el ejercicio de sus funciones. En el mismo período, se produjeron 43 incidentes en que funcionarios de las Naciones Unidas fueron tomados como rehenes, 25 de los cuales fueron contra personal humanitario. Sólo en la región de los Grandes Lagos de África fueron asesinados por lo menos 23 trabajadores del movimiento de la Cruz Roja desde 1996. Si se sumaran las muertes y lesiones sufridas por personal de organizaciones no gubernamentales las cifras serían mucho más altas.

27. La inseguridad del personal humanitario obedece a tres factores principales:

- El deseo de los Estados u otras partes en las situaciones de conflicto de sabotear las operaciones humanitarias que, a su juicio, se oponen a sus propios objetivos políticos, estratégicos o militares;
- El deseo de librarse de testigos o posibles testigos de violaciones de los derechos humanos y otras transgresiones del derecho internacional creando un clima en que les resulte peligroso desempeñar sus funciones;
- La desconfianza y las sospechas generalizadas respecto de los motivos e intenciones de las organizaciones humanitarias.

28. El peligro que corre el personal humanitario se ha exacerbado debido a la presencia de combatientes armados y elementos criminales en los campamentos de refugiados, en las zonas con poblaciones de refugiados y en los grupos de personas desplazadas.

29. Es preciso insistir en los problemas de seguridad que tiene el personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones contratado localmente. El origen religioso o étnico de estas personas suele ponerlas en una situación vulnerable con respecto a una u otra de las partes en los conflictos internos.

B. Responsabilidad de los Estados

30. Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad y protección del personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias que trabaja en su territorio, incluido el personal de contratación local. Si bien las normas generales de derechos humanos y algunas disposiciones concretas de los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales se aplican al personal humanitario, la Convención de 1973 sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, se aplica expresamente a la seguridad del personal de las Naciones Unidas. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos atiende eficazmente a las necesidades de seguridad del personal de las Naciones Unidas y otro personal humanitario. La Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, por ejemplo, ampara solamente al personal de las Naciones Unidas u otro personal que participa en operaciones humanitarias expresamente autorizadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General y ni siquiera ha entrado en vigor. En una resolución aprobada en 1997, la Asamblea General deploró los riesgos a que está expuesto el personal de las Naciones Unidas, incluido el que participa en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, así como el personal de contratación local³.

31. En el Estatuto de la Corte Penal Internacional (artículo 8, párrafo 2 b) iii) y e) iii)) se define como "crimen de guerra" en un conflicto armado internacional y en un conflicto armado que no sea de carácter internacional:

"Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados" (el énfasis es nuestro)⁴.

Por lo tanto, los ataques contra las Naciones Unidas y el personal humanitario constituyen ahora crímenes de guerra con arreglo al Estatuto de la Corte Penal Internacional y están dentro de la competencia de la Corte.

C. Responsabilidad de las entidades que no son Estados

32. Aunque las entidades que no son Estados deben responder de las violaciones del derecho internacional relativas a la seguridad de las operaciones humanitarias y de su personal que cometan, en la práctica es difícil hacer efectivo este principio. En general, en las situaciones de conflicto interno los mecanismos legales y judiciales nacionales no funcionan con eficacia y las violaciones no se investigan debidamente ni se entablan los procesos del caso. Además, las actividades de capacitación y difusión que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras organizaciones humanitarias han realizado

tradicionalmente con las estructuras estatales y las fuerzas militares resultan por naturaleza más difíciles en el caso de las entidades que no son Estados. Sin embargo, la iniciativa por la que se establecieron ciertas reglas básicas en el sur del Sudán constituye un intento relativamente logrado de persuadir a entidades que no son Estados de que deben respetar las normas del derecho internacional humanitario y de derechos humanos y, en ese sentido, puede servir de modelo.

33. El principio de la responsabilidad penal individual es particularmente importante para poder imputar a las entidades que no son Estados con arreglo al derecho internacional. Los tribunales internacionales especiales establecidos en el contexto de la ex Yugoslavia y Rwanda son ejemplos de mecanismos creados recientemente para hacer valer esa responsabilidad. La competencia del Tribunal Penal Internacional respecto de particulares contribuirá también a reducir la impunidad de las entidades que no son Estados.

V. PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN LAS OPERACIONES HUMANITARIAS

34. La Asamblea General tiene la responsabilidad primordial de proporcionar orientación en materia de política a las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas. Sin embargo, en los últimos años, ha resultado evidente que las crisis humanitarias, en particular los problemas de refugiados en gran escala, suelen ser un precursor de otros conflictos y afectan la paz y la seguridad internacionales respecto de las cuales el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial. Recíprocamente, los sufrimientos y desplazamientos humanos en gran escala son una consecuencia de la inestabilidad y a veces un factor que contribuye a ésta y agrava el conflicto. Es de importancia crucial mantener al Consejo de Seguridad informado de los problemas humanitarios relacionados con un conflicto, de manera que pueda tener en cuenta todos los aspectos del conflicto y elaborar una estrategia general para su solución en coordinación con la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, otros órganos competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones competentes, así como con los Estados Miembros. Sin embargo, la naturaleza y el grado de participación del Consejo de Seguridad en las operaciones humanitarias variarán según la situación.

35. Las diferentes circunstancias en que se han realizado operaciones humanitarias pueden categorizarse en líneas generales de la siguiente manera:

- Los casos en que el acceso humanitario se obtiene mediante negociaciones sin que haya participación del Consejo de Seguridad o éste adopte medidas. Tal es lo que ocurrió, por ejemplo, con la Operación Supervivencia en el Sudán;
- Los casos en que las operaciones humanitarias tropiezan con graves problemas de seguridad y en que el Estado receptor necesita apoyo de la comunidad internacional, por ejemplo mediante la aportación de personal, equipo, capacitación, apoyo logístico u otras medidas similares. Ejemplo de ello es la asistencia prestada por la comunidad internacional por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) al Gobierno de Tanzania desde abril de 1995

para aumentar la seguridad en los campamentos de refugiados. En esas situaciones, es preciso mantener informado al Consejo de Seguridad a fin de evitar un ulterior deterioro de la situación y de que pueda adoptar las medidas apropiadas, de ser necesario;

- Los casos en que las operaciones humanitarias tropiezan con graves problemas de seguridad que los Estados receptores no pueden o no quieren enfrentar en forma satisfactoria, pero en que las partes en el conflicto aceptan la presencia de fuerzas externas de seguridad. El Consejo de Seguridad puede determinar la necesidad de desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz o de adoptar otras medidas, con el consentimiento del Estado receptor, para atender a la seguridad de la operación humanitaria. Ésta fue, por ejemplo, la situación en Camboya y en Bosnia y Herzegovina;
- Los casos en que las operaciones humanitarias tropiezan con graves problemas de seguridad que los Estados receptores no pueden o no quieren enfrentar en forma satisfactoria y en que una o más de las partes en el conflicto no aceptan la presencia de fuerzas externas de seguridad. En este caso, puede ser necesaria una decisión del Consejo de Seguridad para iniciar una acción encaminada a garantizar el cumplimiento de los objetivos humanitarios cuando existe una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Éste fue el procedimiento que se intentó aplicar en el Iraq septentrional (1991), Somalia (1992) y Bosnia y Herzegovina (1995).

36. Las medidas del Consejo de Seguridad para proteger la asistencia humanitaria pueden asumir distintas formas e incluyen componentes militares y civiles, como la policía internacional, guardias de las Naciones Unidas u observadores de derechos humanos. Es importante considerar todas las opciones, teniendo en cuenta la necesidad de controlar y resolver el conflicto, las necesidades de seguridad de las operaciones humanitarias y el efecto que los actores militares y políticos tienen en la operación humanitaria y viceversa. En la formulación de opciones para que examine el Consejo, nunca se insistirá demasiado en la necesidad fundamental de consultar y coordinar con las organizaciones humanitarias.

37. La adopción de un enfoque integrado resulta particularmente importante sobre el terreno, donde las partes pueden explotar la falta de cohesión o las diferencias entre las entidades de las Naciones Unidas. En consecuencia, los representantes especiales del Secretario General para las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz son responsables de la ejecución del mandato y tienen autoridad sobre todas las entidades de las Naciones Unidas en el terreno.

38. El apoyo del Consejo de Seguridad a las operaciones humanitarias debe ir acompañado de medidas políticas para enfrentar el conflicto, sin las cuales se menoscaba la eficacia de la acción humanitaria. El importante efecto humanitario de la intervención de las Naciones Unidas en Somalia fue eclipsado por la parálisis en el frente político. En 1994 se lanzó en Rwanda una operación humanitaria masiva, pero la falta de un compromiso internacional para atacar al mismo tiempo las dimensiones política y de seguridad de la situación permitió que se perpetrara un genocidio y puso en peligro la paz y la estabilidad regionales.

VI. RECOMENDACIONES

A. Adhesión a instrumentos jurídicos internacionales

39. Los Estados deberán reafirmar, reforzar y cumplir las normas, principios y disposiciones vigentes del derecho internacional, incluidos el derecho humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, para garantizar la protección y la asistencia a los refugiados, las personas desplazadas y otros en situaciones similares, el acceso de la asistencia humanitaria, y la seguridad y protección del personal de las Naciones Unidas y otro personal humanitario. Los Estados que aún no se han adherido a los instrumentos pertinentes deberán examinar la posibilidad de hacerlo sin demora.

B. Difusión y promoción de los principios humanitarios

40. La difusión de las normas, principios y disposiciones del derecho internacional es un paso importante para promover su cumplimiento. Deberían fortalecerse las actividades de información, capacitación y promoción de los principios humanitarios del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Coordinador del Socorro de Emergencia en colaboración con los miembros del Comité Permanente entre organismos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El Consejo de Seguridad debe apoyar los esfuerzos encaminados a velar por el respeto del derecho internacional en la medida en que contribuyen a mantener la paz y la seguridad internacionales. La vigilancia del respeto del derecho internacional es también una medida importante para promover la protección.

C. Mecanismos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional

41. Es preciso terminar con la cultura de impunidad, en que se amparan actualmente las violaciones de las normas humanitarias. Todos los que transgreden el derecho internacional deben ser juzgados, se trate de Estados o de entidades que no son Estados. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de procurar que quienes violan las normas humanitarias sean juzgados en el marco del sistema nacional de justicia penal o, cuando proceda, en los tribunales penales internacionales, incluida la Corte Penal Internacional.

42. El establecimiento de tribunales internacionales en el contexto de la ex Yugoslavia de Rwanda y la reciente decisión de establecer la Corte Penal Internacional constituyen importantes intentos de la comunidad internacional de poner fin a la cultura de impunidad. Habría que seguir tomando nuevas medidas para ampliar y fortalecer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Cabe observar que en el Estatuto de la Corte (artículo 8, párrafo 2 b) xxv)) se califica de crímenes de guerra los siguientes actos:

"Provocar internacionalmente la inanición de la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar

intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra"⁵.

43. A fin de asegurarse de que los Estados y las entidades que no lo son cumplan las disposiciones del derecho internacional, debería considerarse la posibilidad de adoptar ciertas medidas concretas. Como recomendó el Secretario General en su informe sobre África (S/1998/318), en los casos en que los civiles sean el blanco deliberado de la agresión, los combatientes deberían ser considerados financieramente responsables por los daños causados a sus víctimas conforme al derecho internacional y, en ese contexto, se debería establecer un mecanismo jurídico internacional para facilitar las gestiones encaminadas a ubicar, embargar e incautar los bienes de las partes responsables y de sus dirigentes. Esta recomendación ya se ha puesto en práctica, por lo menos en parte, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El principio de la responsabilidad financiera de los culpables de estos delitos ha quedado consagrado en el artículo 75 del Estatuto. Sin embargo, el principio sólo está establecido en un plano general y la Corte tendrá que determinar los detalles de la reparación que se otorgará a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, por conducto del Fondo Fiduciario creado en beneficio de las víctimas o de los tribunales o administraciones nacionales⁶.

D. Solidaridad internacional y apoyo a los Estados receptores

44. La solidaridad y la repartición de las cargas también son importantes para alentar a los Estados a respetar los principios y obligaciones humanitarias. Habría que prestar mayor atención a las repercusiones políticas, económicas y sociales que tienen en los países receptores las grandes poblaciones de refugiados. La comunidad internacional debería reconocer la contribución de esos Estados y estar dispuesta a prestarles ayuda, no sólo en forma de asistencia humanitaria, sino también para la rehabilitación de las zonas que han albergado refugiados. Sin embargo esa asistencia no debe ir en menoscabo de la cooperación para el desarrollo. En este contexto, es preciso establecer una estrecha coordinación y cooperación entre las organizaciones humanitarias y los organismos de desarrollo.

E. Medidas para aumentar la seguridad y facilitar el acceso

45. El Consejo de Seguridad debería considerar seriamente la posibilidad de elaborar una serie de opciones para mantener el orden público y crear un medio seguro para los civiles amenazados por los conflictos y para la prestación de asistencia humanitaria en situaciones de conflicto. Las opciones deberían comprender una amplia variedad de medidas, desde modestos esfuerzos para reforzar la capacidad local y nacional, incluida la protección a nivel de comunidades, hasta una mayor intervención internacional cuando se intensifican los problemas de seguridad, e incorporar una gran diversidad de actores nacionales e internacionales, civiles y policiales, y también militares.

46. A fin de aumentar su propia seguridad, así como la del personal humanitario, se debería tratar de ubicar a los refugiados en campamentos de dimensiones limitadas y a una distancia razonable de las fronteras internacionales. En el contexto de África, la Convención de la OUA de 1969

que regula los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África contiene disposiciones concretas a ese respecto.

47. Los combatientes armados mezclados con las poblaciones de refugiados y desplazados son fuente de inseguridad y deberían ser separados de los civiles. Si bien los Estados que reciben refugiados tienen la responsabilidad principal de mantener el orden en los campamentos de refugiados y en torno a ellos, a veces carecen de la voluntad o de la capacidad para establecer y mantener el imperio de la ley en los campamentos de refugiados o zonas pobladas por refugiados. En aras de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad debería procurar que el Estado receptor obtuviera el apoyo necesario y que se adoptaran oportunamente medidas apropiadas para separar los elementos armados de los refugiados y otros civiles.

48. La proliferación de armas es un importante factor que incide en la seguridad de los refugiados y otras poblaciones vulnerables, así como en la del personal de las Naciones Unidas y del personal humanitario. Es preciso esforzarse más por vigilar y controlar el tráfico de armas a las zonas en que hay conflictos o puede haberlos. El Consejo de Seguridad podría considerar la posibilidad de imponer un embargo de armas en las situaciones en que los civiles se convierten en el blanco de las partes en conflicto o en que se sabe que las partes han estado involucradas en violaciones graves de los derechos humanos. El Consejo de Seguridad podría considerar también la posibilidad de establecer un mecanismo más eficaz para hacer efectivos los embargos de armas. Se exhorta a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias, incluida la aprobación de legislación interna, para sancionar a los involucrados en el tráfico ilícito. También debería prestarse más atención al papel de los traficantes privados de armas y a la función que podrían desempeñar las Naciones Unidas en la localización, compilación y publicación de información al respecto. El Consejo de Seguridad debería tratar con urgencia esta cuestión.

F. Seguridad del personal humanitario

49. Se debería alentar a los Estados a ratificar la Convención de 1994 sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y Personal Asociado y el Estatuto de la Corte Penal Internacional, de modo que puedan entrar en vigor lo antes posible. Habría que procurar también ampliar el alcance de la Convención de modo que ampare debidamente a todo personal humanitario.

50. Antes de ser desplegado, el personal de las Naciones Unidas y el personal humanitario en general debería recibir entrenamiento adecuado sobre procedimientos de seguridad. El Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas junto con el ACNUR han elaborado materiales de capacitación sobre seguridad para el personal humanitario que trabaja en situaciones de conflicto. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) ha aprobado la aplicación de un programa obligatorio de entrenamiento sobre seguridad para todo el personal de las Naciones Unidas. Lamentablemente ninguna de las organizaciones interesadas ha consignado los fondos necesarios para realizar estas actividades de capacitación. El CAC ha aprobado también el establecimiento de un Fondo Fiduciario para seguridad destinado a complementar los mecanismos de financiación existentes. El Fondo Fiduciario quedó constituido en junio de 1998 y se solicitaron contribuciones de los Estados miembros. Hasta ahora sólo un

/...

gobierno ha respondido positivamente. Por lo tanto, debería recordarse a los Estados miembros la existencia de este Fondo Fiduciario y habría que alentarlos a que contribuyeran a los esfuerzos por garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

G. Participación del Consejo de Seguridad

51. Es importante que las actividades humanitarias no se consideren aisladamente del contexto social, político y económico general de un conflicto. Habría que mantener al Consejo de Seguridad regularmente informado de la situación humanitaria en los casos de conflicto o posible conflicto, de manera que contara con un panorama completo del problema.

52. En las situaciones en que el Consejo de Seguridad decide desplegar tropas de las Naciones Unidas u otras fuerzas externas de seguridad en apoyo de operaciones humanitarias, es de fundamental importancia que tengan mandatos claros, realistas y apropiados, que se desplieguen en el momento oportuno y que tengan recursos y apoyo suficientes. Es importante que el mandato sea claro para delimitar las respectivas responsabilidades del componente militar y humanitario y garantizar una acción efectiva y oportuna.

53. Varias de las recomendaciones contenidas en el presente informe, especialmente las expresadas en los párrafos 42, 44, 45 y 47, coinciden con las recomendaciones formuladas en mi informe titulado "Las causas de los conflictos y la promoción de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (S/1198/318). Cuando recibió ese informe, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1170 (1998), de 28 de mayo de 1998, creó un grupo de trabajo especial encargado de examinar todas las recomendaciones del informe relativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que debía preparar un marco para la aplicación de las recomendaciones, según procediera, y presentar al Consejo de Seguridad propuestas de medidas concretas, a más tardar en septiembre de 1998.

H. Coordinación eficaz

54. También es de importancia vital asegurarse de que existan sobre el terreno mecanismos para establecer una coordinación eficaz entre los componentes político y militar de las operaciones de las Naciones Unidas y sus componentes humanitarios. Deberían establecerse acuerdos prácticos entre las fuerzas internacionales de seguridad y las Naciones Unidas u otras organizaciones humanitarias para dejar perfectamente en claro las características distintivas de sus respectivas tareas y coordinar debidamente las políticas y estrategias. A este respecto, se ha creado un grupo de trabajo del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios para definir mejor la relación entre los representantes especiales del Secretario General y los coordinadores humanitarios, así como entre los componentes de derechos humanos y otros componentes de las misiones de las Naciones Unidas. Con este fin, se han ampliado las funciones de los representantes especiales del Secretario General para darles autoridad en el terreno sobre todas las entidades de las Naciones Unidas en el caso de operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz.

55. No se deben escatimar esfuerzos para apoyar la labor que realizan el Coordinador del Socorro de Emergencia y las organizaciones miembros del Comité Permanente entre organismos a fin de garantizar la coordinación de las operaciones humanitarias. Para promover este objetivo se ha creado el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, convocado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en cooperación con sus asociados, está preparando directrices comunes para la participación en operaciones humanitarias de conformidad con principios establecidos.

Notas

¹ E/1998/L.15, párr. 11.

² Resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 2.

³ Resolución 51/227 de la Asamblea General, párr. 3.

⁴ A/CONF.183/9, artículo 8, párr. 2 b) iii) y e) iii).

⁵ Ibíd., párr. 2 b) xxv).

⁶ Ibíd., artículo 93, párr. 1 k).
