



Consejo de Seguridad

Distr.  
GENERAL

S/25667  
26 de abril de 1993  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

CARTA DE FECHA 26 DE ABRIL DE 1993 DIRIGIDA AL SECRETARIO GENERAL  
POR EL ENCARGADO DE NEGOCIOS INTERINO DE LA MISION PERMANENTE DE  
NUEVA ZELANDIA ANTE LAS NACIONES UNIDAS

Tengo el honor de referirme a la declaración aprobada por el Consejo de Seguridad el 31 de marzo de 1993 (S/25493) en relación con el informe de Vuestra Excelencia titulado "Un Programa de Paz" y a la cuestión de la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas. Como recordará, en esa declaración el Consejo de Seguridad pidió a Vuestra Excelencia que le informara lo antes posible sobre las disposiciones existentes para la protección de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas y sobre la eficacia de dichas disposiciones, teniendo en cuenta los instrumentos multilaterales pertinentes y los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas concertados entre las Naciones Unidas y los países anfitriones, y que presentara las recomendaciones que estimara oportunas para aumentar la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas.

Tengo el honor de adjuntar las observaciones del Gobierno de Nueva Zelanda para que se examinen en relación con el informe mencionado.

También presentaré el documento adjunto en el que figuran las observaciones y sugerencias de Nueva Zelanda de conformidad con el párrafo 60 de la resolución 47/71 titulada "Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos", para que los examine el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en su actual período de sesiones.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) J W McKINNON  
Encargado de Negocios interino

ANEXO

Seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas

OBSERVACIONES DE NUEVA ZELANDIA

Antecedentes

1. El Secretario General en su informe titulado "Un Programa de Paz" (S/24111) indicó que había habido "un aumento intolerable del número de bajas" entre el personal de las Naciones Unidas que se ocupaba del mantenimiento de la paz. Determinó que existía la "apremiante necesidad de proteger debidamente a los funcionarios de las Naciones Unidas" y recomendó al Consejo de Seguridad que "considere seriamente qué medidas debe adoptar contra quienes amenacen la seguridad de ese personal".

2. En la resolución 47/72, la Asamblea General pidió al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que estudiara medios adicionales para garantizar la seguridad del personal de mantenimiento de la paz y otro personal de las Naciones Unidas.

3. En respuesta a la solicitud del Secretario General, en marzo de 1993 el Consejo de Seguridad examinó la cuestión de las medidas necesarias para la protección del personal de las Naciones Unidas. El Consejo, en una declaración del Presidente emitida el 31 de marzo de 1993 (S/25493):

- Indicó que la realización o la amenaza de ataques y otros actos de violencia, inclusive la obstrucción o detención de personas, dirigidos contra las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas, son totalmente inaceptables;
- Reiteró su petición de que los Estados y otras partes en los diversos conflictos tomaran todas las medidas posibles para garantizar la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas;
- Pidió además que los Estados actuaran con rapidez y eficacia para refrenar, enjuiciar y castigar a todos los responsables de ataques y otros actos de violencia contra dichas fuerzas y personal;
- Reconoció las dificultades y peligros particulares que podían surgir cuando se despliegan fuerzas y personal de las Naciones Unidas en situaciones en que el Estado o los Estados interesados son incapaces de ejercer su competencia para proteger a dichas fuerzas y personal o en que un Estado no está dispuesto a cumplir con sus obligaciones a ese respecto;
- Indicó que los ataques contra las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas podrán exigir que el Consejo tomara medidas ulteriores para garantizar la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas;

- Pidió al Secretario General que informara sobre las disposiciones existentes para mejorar la protección de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas e invitó a los Estados Miembros a que presentaran observaciones al Secretario General para ayudarlo en la preparación de su informe.

Observaciones del Gobierno de Nueva Zelanda

4. Las siguientes observaciones de Nueva Zelanda se presentan de conformidad con la invitación a ayudar al Secretario General que figura en el documento S/25493.

5. También se distribuyen para prestar asistencia a los miembros del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de contribuir al debate del mandato del Comité con arreglo a la resolución 47/72 de la Asamblea General.

Observaciones sobre los arreglos existentes en materia de protección y seguridad

6. Las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas por lo general se despliegan tras la concertación de un acuerdo uniforme sobre el estatuto de las fuerzas, entre las Naciones Unidas y el Estado o los Estados interesados. (El texto del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas figura en el documento A/45/594.) Esos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas se basan en la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas de 1946 (I UNTS, 15). La Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de los Organismos Especializados de 1947 (33 UNTS, 261) también se aplica a cierto tipo de personal asociado con las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo es pertinente la propia Carta de las Naciones Unidas, incluido su Artículo 105.

7. Por consiguiente, el marco jurídico actual para la protección del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es una compleja red de obligaciones establecidas en acuerdos bilaterales y multilaterales y en normas consuetudinarias del derecho internacional. A partir de un examen de esos instrumentos bilaterales y multilaterales, cabe sacar las siguientes conclusiones generales:

- Las obligaciones existentes establecen la responsabilidad de los Estados en todos los casos en que participen fuerzas y personal de las Naciones Unidas para asegurar que se enjuicie a las personas dentro de su jurisdicción que estén acusadas de actos de violencia contra las fuerzas o el personal de las Naciones Unidas o de obstruir sus actividades;
- En todos los casos se concede a las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas un estatuto internacional especial;
- A los miembros de las fuerzas y del personal de las Naciones Unidas, en ciertos casos limitados, se les otorga la condición de personas internacionalmente protegidas y por lo tanto están incluidas en las disposiciones de la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas [1973] (1035 UNTS, 167);

- Hay anomalías, contradicciones y lagunas en el marco jurídico;
- Las obligaciones no se han reunido en un único documento, coherente y actualizado.

Responsabilidad general de los Estados con arreglo al derecho internacional

8. Las anomalías y deficiencias de los instrumentos jurídicos actuales representan el grave peligro de que las personas que traten de obstaculizar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas creen que pueden actuar con impunidad y, si se les piden cuentas, pueden tratar de poner en duda la existencia de normas aplicables de derecho internacional.

9. Como indica el análisis anterior, el principio básico de la responsabilidad de los Estados con arreglo al derecho internacional por la seguridad de las fuerzas y del personal de las Naciones Unidas está claramente establecido, si bien hay variaciones en el alcance de esta norma.

10. A juicio del Gobierno de Nueva Zelanda, además de las obligaciones específicas basadas en tratados que existen en el derecho internacional, existen también en el derecho internacional normas paralelas de derecho consuetudinario. Esas normas obligan a todos los Estados en cuyos territorios se despliegan fuerzas de mantenimiento de la paz a garantizar que no se opongan obstáculos a las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas en el cumplimiento del mandato del Consejo de Seguridad. La violencia y el uso de la fuerza contra las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas serían el ejemplo más claro y más gráfico de una violación de esas normas y, por consiguiente, debe considerarse que también se prohíben con arreglo al derecho consuetudinario.

11. La opinión del Gobierno de Nueva Zelanda no se basa únicamente en la existencia de una red de principios y obligaciones contenidos en los instrumentos de tratados multilaterales y bilaterales existentes, sino también en la práctica de las Naciones Unidas, como lo prueban las resoluciones de la Asamblea General y las exigencias concretas del Consejo de Seguridad y la práctica de los Estados Miembros. Se basa también en la norma que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aceptaron, que figura en el Artículo 25 de la Carta, de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. En los casos en que el Consejo de Seguridad decide o adopta medidas que incluyan el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz, se establece un mandato. Los intentos de frustrar, aplazar u obstruir ese mandato, incluso mediante la utilización de la fuerza contra el personal de las Naciones Unidas, no están de acuerdo con el cumplimiento de buena fe de las obligaciones emanadas del Artículo 25 y, en algunos casos, del Artículo 49 de la Carta.

12. En resumen, Nueva Zelanda considera que los principios y obligaciones pertinentes del derecho consuetudinario internacional pueden formularse en la siguiente forma:

- Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para asegurar que los mandatos emanados del Consejo de Seguridad no se obstaculicen ni frustren, en particular, que el personal de las Naciones Unidas que desarrolla actividades con arreglo a esos mandatos no sea objeto de obstrucción, de detención o del uso de la fuerza;

/...

- El uso de la fuerza contra el personal de las Naciones Unidas trae aparejada una responsabilidad jurídica internacional y constituye una violación de las obligaciones para con todos los Estados Miembros, en conjunto, y para con la propia Organización de las Naciones Unidas;
- Las obligaciones de los Estados incluyen la adopción rápida de medidas para disuadir, enjuiciar y castigar a los responsables del uso de la fuerza contra el personal de las Naciones Unidas.

#### Situaciones en que los Estados no pueden ejercer la responsabilidad

13. El Consejo de Seguridad ha establecido mandatos para el mantenimiento y el resguardo de la paz en un creciente número de situaciones en que ya no se aplican las hipótesis tradicionales sobre el mantenimiento de la paz. Es así que en Somalia no existe un Gobierno en ejercicio para asumir las responsabilidades bilaterales que emanan de un acuerdo sobre el estatuto de la fuerza o para cumplir las obligaciones que le corresponden con arreglo al derecho internacional. En otros casos una o más de las partes en el conflicto que ha dado lugar al despliegue de las Naciones Unidas no son Estados o entidades reconocidas capaces de concertar relaciones de tratado o de asumir responsabilidades con arreglo al derecho internacional. En tales casos, la comunidad internacional no puede razonablemente esperar que un Estado asuma la responsabilidad por las acciones de tales entidades.

14. En los casos en que un gobierno no puede llevar a cabo sus obligaciones de proteger al personal de las Naciones Unidas, por ejemplo, en los casos en que ha perdido el control de una parte de su territorio o, en casos extremos, en los casos en que no hay un gobierno, el Consejo de Seguridad tiene que hacer frente a la situación de responder, en forma especial, a los ataques contra el personal de las Naciones Unidas. Pero ejemplos recientes tales como las resoluciones 804 (1993) (sobre Angola) y 792 (1992) (sobre Camboya) indican las limitadas opciones que el Consejo tiene a su disposición. Como se reconoció en la resolución 47/72 de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad puede encontrarse ante situaciones en las que su única opción sea ejercer las atribuciones que le competen en virtud del Capítulo VII de la Carta, esto es, adoptar sanciones o utilizar la fuerza en casos apropiados en que la seguridad se ve amenazada por actos de provocación.

15. En esencia, en la situación actual, las Naciones Unidas, cuando afrontan ataques a sus fuerzas o a su personal, quedan ante la difícil elección de permitir que se desatienda su mandato o intensificar el rigor de las medidas. Ante una situación en que no hay un sistema jurídico local para detener, enjuiciar y castigar a los culpables, las fuerzas de las Naciones Unidas sobre el terreno tendrán que recurrir a normas para trabar combate cada vez más estrictas.

#### Defensa del concepto de responsabilidad individual

16. A juicio del Gobierno de Nueva Zelanda, es indiscutible que aquellos que violan las obligaciones relativas a la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas deben considerarse personalmente responsables. Hay un fuerte paralelismo con el concepto de "infracciones graves" que figura en el derecho internacional humanitario. Los Convenios de Ginebra establecen el

/...

principio de la responsabilidad penal individual, sujeta a la jurisdicción universal, por delitos ocurridos en una situación de conflicto contra civiles y fuerzas militares que por diversas razones ya no sean combatientes. Esto puede incluir a los heridos, los prisioneros de guerra y el personal médico.

17. La situación del personal de mantenimiento de la paz y funciones conexas de las Naciones Unidas tiene muchas similitudes. Pero las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas no están incluidos en los Convenios de Ginebra. Sin embargo, las fuerzas de las Naciones Unidas se despliegan en zonas de conflicto real o potencial. No obstante, las fuerzas de mantenimiento de la paz no son combatientes y el componente civil indudablemente no lo es.

18. Nueva Zelanda considera que existen todas las razones posibles para asegurar que el derecho internacional que protege a las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas no sea menos eficaz que el derecho internacional que protege a los soldados que efectivamente luchan en la guerra. La inclusión en el marco jurídico de las Naciones Unidas de medidas que otorguen a las fuerzas y al personal civil de las Naciones Unidas una protección equivalente al "régimen de infracciones graves" debe revestir pues alta prioridad.

#### Medidas requeridas

19. A juicio del Gobierno de Nueva Zelanda, se requieren medidas a diversos niveles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas:

- Se necesita con urgencia una nueva declaración respecto de qué esperan las Naciones Unidas de los Estados Miembros. Una declaración clara, concisa y coherente de las normas actuales del derecho internacional y de las obligaciones de los Estados Miembros en un único documento sería de gran ayuda práctica;
- Todo nuevo mandato aprobado por el Consejo de Seguridad debe contener disposiciones que señalen concretamente a la atención la declaración de las expectativas de las Naciones Unidas con respecto a la seguridad de sus fuerzas y su personal. Ello podría revestir la forma de un anexo a la resolución pertinente que podría adaptarse para atender situaciones determinadas. Tales disposiciones también podrían incluirse en futuros acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas entre las Naciones Unidas y los países anfitriones;
- También es esencial que evolucione aún más el marco jurídico. Ello podría incluir disposiciones relativas a cómo abordar la jurisdicción sobre las personas que violen normas del derecho internacional relacionadas con la protección de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas en circunstancias en que ningún Estado pueda asumir responsabilidad por la detención, el enjuiciamiento y el castigo de tales violaciones. En esos casos, si la jurisdicción pudiera ejercerse internacionalmente, sobre la base de la responsabilidad individual, habría menos incentivos para utilizar la fuerza letal sobre el terreno y menos necesidad de que el Consejo de Seguridad considerara las graves opciones de recurrir a las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta.

- La reestructuración de la Sede de las Naciones Unidas para establecer la capacidad de predecir y evaluar las situaciones sobre el terreno que puedan representar amenazas al personal de las Naciones Unidas y de responder a tales situaciones.

#### Modalidades

20. Nueva Zelandia propone que:

- El Consejo de Seguridad y la Asamblea General adopten una declaración, de ser posible conjunta o paralelamente. Dicha declaración constituye la nueva declaración a que se hace referencia en el párrafo 19 supra. Sería conveniente que el texto fuera formulado en cooperación por el Comité Especial y el Consejo de Seguridad.
- Se establezca un proceso para examinar y actualizar el marco jurídico aplicable a las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas, teniendo presentes las consultas esbozadas en los párrafos 20 a 22 infra.
- Se elabore una convención para codificar y desarrollar ulteriormente el derecho internacional relacionado con la protección y la seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas, que se refiera al principio de que las personas encargadas del mantenimiento de la paz deben estar por lo menos tan bien protegidas como los combatientes.

#### El problema de un conflicto con una parte que no constituye un Estado

21. Cada vez más las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas se despliegan con arreglo a mandatos que les exigen "mantener la paz" en una situación de conflicto armado entre un gobierno y una facción o un movimiento dentro de un Estado. Como ya se examinó, en tales casos hay problemas en lo que se refiere a la utilización de instrumentos basados en tratados para la aplicación de reglas y normas del derecho internacional. En virtud de los principios clásicos del derecho internacional, las entidades que no son Estados no son sujetos de derecho internacional. Es simplista valerse sencillamente de convenciones multilaterales para establecer normas aplicables en tales conflictos. Casi por definición, las entidades de que se trata no podrán convertirse en partes en tales instrumentos y, en algunos casos, pueden tratar de explotar esa situación e ignorar los principios aplicables del derecho internacional. El verdadero interrogante es cómo puede ejercerse la jurisdicción sobre tales personas en situaciones en que los Estados no pueden imponer la jurisdicción territorial.

22. Por consiguiente, Nueva Zelandia considera que es importante que el proceso de elaboración del derecho de las Naciones Unidas en la esfera de la protección y seguridad de las fuerzas y el personal de las Naciones Unidas no se limite a la convención multilateral tradicional. Se requieren procesos innovadores para la elaboración del derecho internacional. A este respecto, Nueva Zelandia observa que las atribuciones jurídicas vinculantes del Consejo de Seguridad, junto con la autoridad moral de la Asamblea General, si se utilizan en cooperación y con determinación, ofrecen la posibilidad, en el caso especial de las fuerzas y el personal de mantenimiento de la paz, de crear normas muy eficaces. Un proceso de ese tipo tiene la posibilidad de superar las restricciones de un enfoque basado puramente en tratados.

/...

23. Teniendo presente todo lo anterior, Nueva Zelandia sugiere que la declaración que ha propuesto sea objeto de revisión y actualización a la luz de la experiencia y con miras, en particular, a incorporar normas que sean aplicables a todos los participantes, ya sean Estados u otras entidades, en conflictos en que las Naciones Unidas deban mantener la paz, y que puedan hacerse cumplir.

-----