



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/454
4 de octubre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS/INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 105 del programa

INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS, CUESTIONES RELACIONADAS CON
LOS REFUGIADOS, LOS REPATRIADOS Y LAS PERSONAS
DESPLAZADAS Y CUESTIONES HUMANITARIAS

Nuevo orden humanitario internacional

Informe del Secretario General

1. En su cuadragésimo noveno período de sesiones, la Asamblea General, en su resolución 49/170, de 23 de diciembre de 1994, tomó nota de los informes del Secretario General¹ y expresó su agradecimiento al Secretario General por su apoyo constante de las actividades de promoción de un nuevo orden humanitario internacional. La Asamblea también pidió a los gobiernos que, con carácter voluntario, proporcionaran al Secretario General información y conocimientos especializados sobre las cuestiones humanitarias que les preocupaban en sus propios países a fin de determinar posibles actividades futuras. También invitó a la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias a que prosiguiera e intensificara sus actividades en colaboración con los gobiernos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas. La Asamblea pidió al Secretario General que se mantuviera en contacto con los gobiernos, así como con las organizaciones no gubernamentales y la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias y le presentara un informe sobre los progresos realizados en su quincuagésimo primer período de sesiones, cuando la Asamblea volvería a examinar la cuestión de un nuevo orden humanitario internacional.

2. Desde la inclusión del tema titulado "Nuevo orden humanitario internacional" en el programa del trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General ha presentado ocho informes y ha transmitido a la Asamblea las opiniones de 48 gobiernos y de diversos organismos especializados así como de organizaciones no gubernamentales. Una vez más, en cumplimiento de la resolución 49/170 de la Asamblea, el Secretario General, el 10 de junio de 1996, envió comunicaciones a los gobiernos y a diversas organizaciones no gubernamentales en que les pedía sus aportaciones, opiniones e

información acerca de los adelantos alcanzados en la aplicación de la resolución. Hasta el 31 de agosto de 1996, se habían recibido observaciones de los Gobiernos de Mónaco y Turquía y de la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias. El texto de dichas comunicaciones figura en el anexo del presente informe.

3. La contribución de la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias subraya la necesidad de aprovechar y fortalecer los instrumentos y mecanismos humanitarios vigentes a fin de asegurar el respeto estricto de las normas humanitarias y de crear medios más eficaces para la ejecución de los programas de asistencia humanitaria.

4. También se señalan a la atención de la Asamblea General los informes presentados por el Secretario General² en cumplimiento de su resolución 46/182 y resoluciones posteriores³ sobre el fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a las emergencias humanitarias. En esos informes, el Secretario General abordó cuestiones relativas a la creación de un nuevo orden humanitario internacional.

Notas

¹ A/37/145, A/38/450, A/40/348 y Add.1 y 2, A/41/472, A/43/734 y Add.1, A/45/524, A/47/352 y A/49/577 y Corr.1.

² A/50/203-E/1995/79 y A/51/172-E/1996/77.

³ Resoluciones de la Asamblea General 47/168, 48/57, 49/139, 50/57 y resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social.

ANEXO

Respuestas recibidas de los gobiernos y de la Oficina
Independiente sobre Cuestiones Humanitarias

MÓNACO

[Original: francés]

[14 de junio de 1996]

1. El Representante Permanente del Principado de Mónaco ante las Naciones Unidas saluda atentamente al Secretario General de las Naciones Unidas y en respuesta a su nota verbal de fecha 10 de junio de 1996 relativa a la resolución 49/170 tiene el honor de informarle que su Gobierno está profundamente preocupado por los obstáculos de toda índole que a veces se presentan al aplicar el derecho internacional humanitario, en particular en períodos de conflictos armados. Entre las medidas que los Estados Miembros podrían adoptar para luchar contra esos obstáculos y asegurar la protección de las poblaciones civiles más expuestas, en particular los niños, las mujeres y las personas de edad, se podría considerar la elaboración de una convención internacional sobre la ordenación y gestión de las zonas humanitarias.

2. Esas zonas, que podrían tener, en ciertas condiciones y circunstancias, un carácter obligatorio para los Estados partes signatarios de un instrumento de esa índole, deberían contar con vías de acceso (caminos, aeropuertos, ríos o puertos, etc.) neutralizadas a fin de permitir la atención, sin obstáculos ni dificultades, de las necesidades esenciales, alimentarias y médicas, de las poblaciones protegidas.

3. En una primera etapa se debería consultar a los Estados Miembros y a las organizaciones especializadas sobre la conveniencia de un instrumento de esa índole, su contenido y su forma siempre que la aprobación de una convención pudiera estar precedida por una recomendación o una declaración de la Asamblea General, de naturaleza menos restrictiva que una convención pero de alcance más general.

El Principado de Mónaco considera que el papel de las Naciones Unidas en la esfera humanitaria es una prioridad de orden moral superior basada en una norma fundamental del derecho internacional general (jus cogens). El Principado de Mónaco considera que esa función de protección es esencial y que complementa plenamente el papel que desempeñan el Comité Internacional de la Cruz Roja y sus organismos especializados, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el UNICEF.

TURQUÍA

[Original: inglés]

[25 de julio de 1996]

1. Debido al aumento de la población que necesita protección internacional y asistencia humanitaria internacional, y a la limitación de recursos, dicha asistencia se debería prestar más eficientemente con una perspectiva más amplia.
2. Turquía está comprometida a los principios internacionalmente aceptados de asistencia humanitaria y sigue prestando dicha asistencia, ya sea directamente de gobierno a gobierno o por conducto de diversas organizaciones humanitarias internacionales.
3. Los Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales forman el marco jurídico de las cuestiones humanitarias internacionales y son constantemente evaluados en los foros internacionales pertinentes.
4. No debería haber objeción alguna a aumentar la dimensión social de la asistencia humanitaria, es decir a proteger y satisfacer las necesidades de las personas afectadas por los desastres naturales u ocasionados por el hombre. Las actividades como la protección de las mujeres y los niños durante los conflictos armados, la protección de los recursos de agua dulce, la prevención del hambre, la reunificación de las familias, la prohibición de ciertos tipos de armamentos, la asistencia a los refugiados, a las personas desplazadas y a las víctimas de desastres naturales o tecnológicos, la integración de la asistencia para el desarrollo a largo plazo con la asistencia humanitaria, la consideración de los efectos de las sanciones económicas sobre las cuestiones humanitarias, la protección de la naturaleza independiente de las actividades humanitarias durante situaciones de crisis, el aumento de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales de prestar asistencia humanitaria adquieren cada vez más importancia y atraen cada vez más atención del público.
5. Sin excepción, todos los tipos de asistencia humanitaria se han de prestar con el debido respeto de la soberanía de los Estados. Tanto los representantes de Turquía como los representantes de otros países en diversas reuniones internacionales sobre asistencia humanitaria han destacado este aspecto de dicha asistencia. Por otra parte, algunos países defienden el acceso ilimitado de las organizaciones humanitarias internacionales a los países que tienen personas internamente desplazadas o refugiados a fin de proporcionarles protección o asistencia directas como parte de su mandato. Hasta ahora, no se ha llegado a un consenso o a un entendimiento común al respecto.

OFICINA INDEPENDIENTE SOBRE CUESTIONES HUMANITARIAS

[Original: inglés]

[10 de septiembre de 1996]

Introducción

1. En su resolución 49/170, de 23 de diciembre de 1994, sobre un nuevo orden humanitario internacional la Asamblea General invitó a la Oficina Independiente sobre Asuntos Humanitarios a que prosiguiera e intensificara sus actividades en colaboración con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas. Se recordará que la Asamblea, cuando examinó en su cuadragésimo segundo período de sesiones el informe definitivo de la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales^a, observó el establecimiento de la Oficina para difundir y complementar la labor de la Comisión Independiente (resolución 42/120, de 7 de diciembre de 1987).

2. El presente informe es un relato sucinto de las actividades de la Oficina Independiente tanto en lo que respecta a su mandato original de difusión y seguimiento como a las actividades adicionales que ha realizado en cumplimiento de resoluciones ulteriores de la Asamblea General^b.

Difusión y seguimiento

3. El informe definitivo de la Comisión Independiente así como los ocho informes sectoriales que lo complementaban^c se han publicado en forma de libro en casi todos los idiomas importantes del mundo. Han aparecido más de 60 ediciones en diversos países de África, América del Norte y América del Sur, Asia y Europa occidental y oriental. Ha sido utilizado por diversos gobiernos en su formulación de políticas así como por órganos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de enseñanza. La demanda de ediciones de esa obra en idiomas locales, en particular en los países que hacen frente a emergencias humanitarias, continúa.

4. Las actividades complementarias han incluido consultas y debates con los gobiernos y organizaciones internacionales para la aplicación de las recomendaciones de la Comisión Independiente. De 160 recomendaciones concretas relativas a diversos asuntos humanitarios, más de 120 se han aplicado e incorporado a políticas nacionales y regionales o han servido de directrices internacionales para la adopción de medidas.

5. A fin de asegurar una mayor difusión al público que no tiene acceso a libros, se preparó una serie de seis documentales de televisión titulada Humanitas sobre la base de los informes sectoriales. Se transmitieron por las redes de televisión nacional en diversos países, en particular en África y Asia, así como en instituciones de enseñanza de Europa y otros lugares.

6. Los objetivos de la Oficina Independiente han seguido siendo los mismos que los que tenía la Comisión Independiente, es decir estudiar cuestiones humanitarias concretas que no se han abordado suficientemente hasta la fecha o que exigen soluciones que se adapten a nuevas realidades; individualizar oportunidades para que la comunidad internacional adopte medidas más eficaces y

/...

formular propuestas prácticas y orientadas hacia la acción a tal fin; aumentar la percepción del público de las condiciones que crean y perpetúan el sufrimiento humano; fortalecer los esfuerzos a nivel gubernamental y no gubernamental para introducir los cambios y ajustes apropiados.

Otras actividades

7. De conformidad con la invitación de la Asamblea General de que fortalezca aún más sus actividades, la Oficina Independiente también ha emprendido investigaciones orientadas hacia la acción, no sólo sobre asuntos humanitarios sino también sobre situaciones humanitarias que preocupan a la comunidad internacional; la evaluación de programas de asistencia humanitaria; y actividades de creación de capacidad y capacitación técnica relativas a problemas humanitarios del personal local dentro y fuera de las estructuras gubernamentales en países propensos a los desastres. La Oficina Independiente ha realizado esas actividades adicionales con el apoyo de los gobiernos y las organizaciones internacionales pertinentes.

8. La Oficina Independiente, en particular, ha prestado atención a los países y a las regiones que tienen conflictos armados efectivos o posibles. Por ejemplo, se han realizado estudios analíticos incluidas recomendaciones concretas para la adopción de medidas en relación con situaciones planteadas en Asia central y meridional, los Balcanes, etc.

9. Las actividades de creación de capacidad y capacitación técnica de la Oficina han incluido la formación y el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales y locales; la difusión de información; y actividades de promoción así como servicios de asesoramiento a órganos gubernamentales y no gubernamentales dentro de países asolados por los desastres. Esas actividades se han limitado sólo a los desastres ocasionados por el hombre y en particular a situaciones de conflictos armados internos y el consiguiente desplazamiento de las poblaciones.

10. Puesto que reconoce la importancia de que las personas de los niveles básicos tengan acceso a los documentos internacionales relativos a los derechos humanos y cuestiones humanitarias y a fin de facilitar la tarea de observadores y supervisores internacionales, la Oficina Independiente también ha publicado una serie de libros en idiomas locales, en particular en los Balcanes y el Cáucaso.

11. La Oficina también está abordando algunos de los problemas humanitarios de dimensiones cada vez mayores. Por ejemplo, está desempeñando una función de defensa ante problemas como la calidad de apátrida y las expulsiones en masa y está realizando investigaciones orientadas hacia la acción conexas. La Oficina también participa en el proceso de publicar leyes sobre la nacionalidad de todos los países, labor ésta que se había descuidado desde la publicación de dichas leyes por parte de las Naciones Unidas en 1959.

Futuras actividades

12. Con el apoyo de gobiernos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la Oficina tiene la intención de continuar y aumentar, si fuera necesario, las actividades esbozadas anteriormente. Además, concretamente en el

contexto de los esfuerzos por promover un nuevo orden humanitario internacional, la Oficina se propone realizar actividades acordes con las opiniones expresadas por diversos gobiernos y órganos internacionales, según fueron comunicadas al Secretario General y transmitidas por él a la Asamblea General.

13. Cabe señalar en tal sentido que el tema del programa relativo al orden humanitario se ha utilizado en el pasado como una especie de tema general para abordar intereses especiales de los Estados Miembros. Así pues, la Asamblea General aprobó una serie de resoluciones para fortalecer las medidas internacionales sobre los desastres ocasionados por el hombre y los desastres naturales así como la cooperación internacional en la esfera humanitaria. La Oficina Independiente tiene la intención de apoyar esa tendencia, en particular habida cuenta de la necesidad cada vez mayor de abordar adecuadamente los problemas que van surgiendo y los aspectos dudosos en la esfera humanitaria.

14. En tal sentido, la Oficina Independiente considera que es necesario elaborar un "programa de acción humanitaria" por parte de las Naciones Unidas, semejante a lo que hizo el Secretario General en otras esferas importantes (Un programa de paz, Un programa de desarrollo).

15. La Oficina también desea apoyar la idea de que en 1998 se celebre apropiadamente el cincuentenario de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que es un hito en la evolución de las medidas internacionales de respeto de esos derechos y de preservación de la dignidad del ser humano. La celebración no sólo debe señalar los adelantos alcanzados en los últimos decenios en la esfera de los derechos humanos sino que también debe ser una ocasión para reactivar los esfuerzos destinados a aumentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y expresar más claramente las normas y los principios humanitarios que pueden servir para abordar más adecuadamente los problemas humanitarios contemporáneos y que se vayan planteando. Así pues, el aniversario debería servir de puente entre los derechos humanos y las cuestiones humanitarias y de ocasión para prepararse mejor para el próximo siglo.

16. La Oficina Independiente tiene presente el hecho de que en la era posterior a la guerra fría es necesario reevaluar las respuestas internacionales a los problemas humanitarios. No se debe permitir que los cambios fundamentales en la esfera mundial y la promesa que encerraban a principios del decenio de 1990, que muchos celebraron como "el nuevo orden internacional", degeneren en un panorama sombrío de conflictos armados internos, rivalidades étnicas difundidas, nacionalismo descontrolado y una multitud de problemas humanitarios que afecten adversamente el bienestar humano en todos los continentes. En consecuencia, hay una urgente necesidad de renovar los esfuerzos para establecer normas en la esfera humanitaria y de lograr una aplicación más eficaz de las normas y los principios vigentes.

17. En tal sentido, la Asamblea General tal vez desee iniciar un proceso de evaluación de la aptitud de las leyes y las prácticas internacionales en la esfera de los asuntos humanitarios y elaborar directrices e instrumentos que puedan preservar y fortalecer aún más la infraestructura humanitaria existente para beneficio de las futuras generaciones.

18. Concretamente, con respecto a la promoción de un nuevo orden humanitario internacional, se recordará que, cuando se propuso la inclusión de ese tema en el programa de la Asamblea General, se sugirió que se encuadrara en una declaración universal en que se formularan ciertos principios humanitarios fundamentales y se invitó a la comunidad internacional de los Estados^d a suscribirlos. La sugerencia se formuló en el contexto concreto del derecho humanitario y el argumento se basó en la observación de que se necesitaba un código deontológico para el derecho de paz, que debería recibir tanta atención como recibió el derecho de guerra en los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977. El código debía tener por objeto fundamentalmente una norma y guía moral de medidas compasivas ante el sufrimiento humano^e.

19. Sin embargo, en términos generales, el gran número de instrumentos, declaraciones y resoluciones internacionales vigentes podrían servir de base para el orden propuesto. Un comienzo realista sería abordar unas pocas cuestiones humanitarias seleccionadas que en los últimos años han sido motivo de profunda preocupación para los gobiernos y han causado sufrimientos innecesarios a millones de personas que se podrían mitigar o evitar si la comunidad mundial velara por la observancia de un conjunto de normas básicas de conducta. A diferencia del marco de derechos humanos y libertades fundamentales, un enfoque de esa índole se centraría en problemas humanitarios prácticos cuyo continuo aumento se ha de desalentar enérgicamente mediante la solidaridad con las víctimas y el alivio del sufrimiento humano ocasionado por ellos.

20. Un ejemplo notable de problemas de ese tipo es el fenómeno de las personas internamente desplazadas cuyo número en todo el mundo ha superado con mucho el de los refugiados. Estos últimos recibieron considerable atención durante el período de la guerra fría en materia de leyes y prácticas internacionales, mientras que las personas internamente desplazadas todavía se encuentran en una zona gris, a pesar de que a menudo están en una situación análoga a la de los refugiados en lo que respecta a sus sufrimientos. Los fondos internacionales y los esfuerzos nacionales a menudo se desvían de las actividades de desarrollo a operaciones de socorro inmediatas, pero la protección de las personas internamente desplazadas sigue siendo aleatoria y exige normas de conducta claramente definidas para los participantes en cuestiones humanitarias internacionales así como para los gobiernos pertinentes.

21. Un fenómeno conexo que ha afectado a millones de personas en los últimos decenios es el de la reubicación forzada de las poblaciones. Se trata de una medida tomada por los gobiernos en nombre del desarrollo económico o como resultado de tensiones internas, pero a menudo es motivada por consideraciones políticas y generalmente afecta a los grupos vulnerables.

22. Otro problema que se repite es el de las expulsiones en masa, que crean enormes dificultades y sufrimientos que se podrían evitar. Si bien la expulsión de las personas está reglamentada por leyes nacionales, el fenómeno de las expulsiones en masa exige atención internacional. En la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos figura una disposición sobre las expulsiones en masa, que podría ayudar a establecer normas internacionales. En los últimos años, debido a la fragmentación de los Estados en nuevos países independientes, los problemas conjuntos de reubicación forzada de las poblaciones y las expulsiones en masa, incluidas las denominadas operaciones de "purificación étnica", han ocasionado el desplazamiento involuntario de millones de personas

así como considerable sufrimiento y pérdida de vida y propiedad. La elaboración de un conjunto de principios internacionalmente aprobados que reglamentara la conducta de los gobiernos y las comunidades podría contribuir en gran medida a contener esos movimientos periódicos involuntarios de poblaciones, incluidos los de grupos minoritarios.

23. En los últimos decenios, la naturaleza de los conflictos armados ha cambiado radicalmente. La guerra entre países ha sido, en general, reemplazada por conflictos armados entre poblaciones y comunidades. Estos conflictos internos han costado más vidas que el total de bajas ocasionadas durante las dos guerras mundiales. Esas circunstancias han exigido una interpretación más amplia de la "amenaza a la paz y la seguridad" prevista en la Carta de las Naciones Unidas y la adopción de medidas por parte del Consejo de Seguridad no sólo con respecto a situaciones de conflictos internos sino también en relación con los esfuerzos humanitarios que entrañan dichos conflictos. Ciertos aspectos de este fenómeno cada vez mayor exigen reglas de conducta más claramente definidas.

24. Asimismo, el Capítulo VIII de la Carta relativo a las organizaciones regionales se refiere principalmente a amenazas a la paz y la seguridad. Podría servir de base para una definición más amplia del papel de las organizaciones regionales en la esfera de las emergencias humanitarias, tanto en términos de medidas preventivas como de seguridad.

25. En tal sentido, es importante destacar también la importancia de la creación y el fortalecimiento de la capacidad locales de las organizaciones no gubernamentales autóctonas. Dado que la participación en dichas organizaciones se realiza a nivel popular, su aplicación directa al proceso de democratización es innegable; tampoco se puede negar el valor de su contribución al bienestar humano sobre la base de la afinidad y un mejor entendimiento de las necesidades y las condiciones locales. También son más eficaces en función de los costos. Las organizaciones no gubernamentales internacionales y los donantes que desempeñan una función esencial en las emergencias humanitarias tienen que tomar en cuenta este aspecto. Ello se podría facilitar mediante un conjunto convenido de principios sobre apoyo internacional en los esfuerzos por establecer o fortalecer organizaciones no gubernamentales locales.

26. Los problemas humanitarios como los que se han enumerado anteriormente no se convertirán en situaciones de crisis si se pueden atacar a tiempo sus causas radicales. Es posible alentar a las organizaciones no gubernamentales autóctonas a tomar medidas oportunas, apoyadas cuando sea necesario por organizaciones no gubernamentales internacionales independientes e imparciales, sin cometer violaciones innecesarias de las prerrogativas soberanas de los Estados. Sin embargo, para lograrlo, será necesario aumentar el apoyo financiero. Ese aumento se justificaría fácilmente mediante la economía de recursos resultante de la prevención o la limitación de futuras emergencias. Para que las medidas de prevención y limitación sean eficaces, es necesario llegar a un consenso internacional sobre un modus operandi que tome plenamente en cuenta los aspectos más delicados de la cuestión.

27. Las futuras actividades de la Oficina Independiente estarían destinadas, entre otras cosas, a contribuir a la solución de los problemas humanitarios mencionados en los párrafos precedentes. En primer lugar, la Oficina tiene la

intención de ayudar a elaborar una declaración de principios relativa a emergencias humanitarias.

28. La declaración expresaría los aspectos intervinculados de las actividades concertadas que exigen esas emergencias:

- a) Los derechos de las víctimas con respecto a protección y asistencia;
- b) Las funciones conexas de los Estados afectados;
- c) La responsabilidad de los participantes humanitarios internacionales y nacionales.

29. La declaración perfeccionaría una estrategia de prevención y limitación y destacaría, entre otras cosas las siguientes cuestiones:

- a) Solidaridad con las víctimas;
- b) La participación de las instituciones regionales en todas las etapas de la emergencia humanitaria;
- c) La necesidad de aplicar un modus operandi más adecuado que asegure el despliegue rápido de participantes humanitarios;
- d) La ejecución de proyectos de repercusión rápida para beneficio y protección de las víctimas;
- e) La necesidad de crear capacidad local en las zonas de emergencia humanitaria.

30. Sin embargo, el propósito de la declaración propuesta de principios humanitarios no es abordar en detalle todos los aspectos de las emergencias humanitarias, sino más bien expresar esos principios que, mediante la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales, ya se han convertido en normas que se han de respetar y que sólo exigen ser codificadas y fortalecidas. Ese podría ser el principio de un proceso de actividades internacionales concertadas que integraría el puente hacia el siglo venidero.

Notas

^a Winning the Human Race (Zed Books, Londres y Nueva Jersey, 1988). Publicado también en árabe, español, francés, italiano, japonés y ruso.

^b Resoluciones 43/129, de 8 de diciembre de 1988, 45/101, de 14 de diciembre de 1990 y 47/106, de 16 de diciembre de 1992.

^c Famine: A Man-made Disaster?; The Vanishing Forest: The Human Consequences of Deforestation; The Encroaching Desert: The Consequences of Human Failure; Street Children: A Growing Urban Tragedy; Modern Wars: The Humanitarian Challenge; Disappeared: Technique of Terror; Refugees: Dynamics of Displacement; Indigenous Peoples: A Global Quest for Justice.

^d A/36/245, párr. 6.

^e *Ibíd.*, párr. 7.