

**INVESTIGACIÓN SOBRE LA RELACIÓN ENTRE
LA ASISTENCIA HUMANITARIA
Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO
DE LA PAZ**

Preparado por

Francesco Mezzalama

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1995**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		5
RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		6
INTRODUCCION.....		11
Investigación de la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz	1 - 7	11
I. NUEVO EXAMEN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS HABIDA CUENTA DE LA RESOLUCION 46/182 DE LA ASAMBLEA GENERAL.....	8 - 17	12
II. INSTRUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVOS A LOS MANDATOS DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS.....	18 - 24	15
III. FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS OPERACIONES REALIZADAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS.....	25 - 62	17
IV. COOPERACION, COORDINACION Y RESPONSABILIDADES SOBRE ADOPCION DE DECISIONES ENTRE LOS ENCARGADOS DE LAS OPERACIONES HUMANITARIAS Y LOS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	63 - 106	26
A. Ambito del problema.....	63 - 65	26
B. Vías de comunicación, consulta e información.....	66 - 70	27
C. Responsabilidades sobre adopción de decisiones....	71 - 106	28
Coordinación al nivel de la Sede.....	75 - 86	29
a) Departamento de Asuntos Políticos (DAP)	75 - 79	29
b) Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP)	80 - 81	30
c) Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) .	82 - 86	31
Coordinación a nivel local.....	87 - 98	32
a) El Representante Especial del Secretario General (RESG)	87 - 88	32

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. (<u>continuación</u>)		
C. (<u>continuación</u>)		
b) El Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas	89 - 91	33
c) El Coordinador para el Socorro en Casos de Emergencia (CSE) y el coordinador residente (CR)	92 - 98	33
El Comité Permanente entre Organismos (CPO)....	99 - 101	35
Coordinación y cooperación entre los RESG, el Coordinador de actividades en materia de derechos humanos y el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas.....	102 - 106	36
V. SEGURIDAD DE LOS AGENTES HUMANITARIOS EN LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS	107 - 116	37
VI. EMBLEMATICOS DE SITUACIONES COMPLEJAS EN PAISES	117 - 131	40
Notas		44

SIGLAS

ACNUR	Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAH	Coordinador de actividades humanitarias
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIIB	Consejo Internacional de Instituciones Benéficas
CPI	Comité Permanente entre Organismos
CR	Coordinador Residente
CSE	Coordinador del Socorro de Emergencia
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de transición
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONUSOM	Operación de las Naciones Unidas en Somalia
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RESG	Representante Especial del Secretario General
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda
UNDRO	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNREO	Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Emergencia
UNRRA	Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de transición

RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El creciente número de conflictos, tanto internos como internacionales, que exigen la asistencia humanitaria y la protección de civiles ha hecho que las tareas de las Naciones Unidas resulten más difíciles y complejas y han puesto en tela de juicio su Carta y sus principios. En consecuencia, se ha hecho indispensable que la Organización se encargue de que los departamentos y las entidades competentes del Sistema con actividades en esas materias tengan una comprensión clara de sus funciones y responsabilidades. A fin de responder a esos complejos problemas, las Naciones Unidas han formulado tres instrumentos principales, concretamente en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Todas esas actividades se llevan a cabo conjuntamente con los programas de asistencia humanitaria, que comprenden también la consolidación de la paz.

El objetivo del presente informe es analizar los mandatos vigentes y propuestos de los diferentes organismos humanitarios y de los departamentos de asuntos sociales y humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, a fin de garantizar que esos mandatos sean idóneos y aplicables, en la medida de lo posible, durante operaciones complejas de emergencia. El informe también se centra en la relación entre la asistencia humanitaria y los encargados de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz, y recomienda medios de armonizar sus tareas. Se han estudiado detalladamente los mecanismos tanto al nivel de las sedes como local y entre los distintos agentes, con el objetivo de mejorar su eficacia. También se han estudiado las cuestiones de seguridad del personal de las Naciones Unidas sobre el terreno y se han formulado sugerencias para mejorar la política al respecto.

La información y la documentación empleadas en el análisis y las recomendaciones fueron las suministradas por las organizaciones competentes, más las aportadas por el viaje sobre el terreno a Mozambique, Rwanda y Kenya. De hecho, varias actividades de las Naciones Unidas se trasladaron de Somalia a Nairobi. El Inspector está convencido de que hacen falta más esfuerzos para mejorar las posibilidades actuales de las Naciones Unidas para contribuir a la paz y la seguridad internacionales mediante la promoción del progreso social, económico y humanitario.

Durante la investigación la asistencia y la cooperación de los diferentes departamentos y organizaciones, tanto en la sede como sobre el terreno, fueron utilísimas y se han agradecido mucho. El Inspector desea señalar, no obstante, que el informe no puede reflejar todas las opiniones expresadas por las organizaciones de las Naciones Unidas. El documento es más bien un esfuerzo de síntesis y armonización de posiciones a veces divergentes que resultaría imposible reflejar en su totalidad; la limitación de la longitud de los informes de la DCI también es un factor que se ha de tener en cuenta.

Recomendación 1

En los últimos años las funciones y las responsabilidades del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) en emergencias complejas han ido evolucionando. Sin embargo, desde su creación por la Asamblea General en 1992 las directrices han sido insuficientes para definir las nuevas funciones del Departamento,

aclarar sus atribuciones y orientar la interacción con el DAP y el DOMP. La promulgación de directrices operacionales es de la incumbencia del Secretario General. Debería publicarse un Boletín del Secretario General en el cual se definiera claramente la evolución de las funciones y los servicios del DAH, tanto en la sede como a nivel local, en consulta con los organismos humanitarios.

Recomendación 2

Las funciones de los encargados de la asistencia humanitaria, que no es política, se han ampliado con objeto de dar cabida a las repercusiones de situaciones conflictivas como resultado de conflictos intraestatales e internacionales. En emergencias complejas, es necesario que las Naciones Unidas y sus organismos humanitarios protejan y asistan a los civiles de todos los bandos y en todo momento conforme a los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad que todos han de respetar. Esos principios están definidos en el Estatuto de la Cruz Roja Internacional y del Movimiento de la Media Luna Roja.

Recomendación 3

El documento del Secretario General "Un Programa de Paz" y su Suplemento han creado mecanismos para mantener la paz y la seguridad internacionales mediante la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. Las negociaciones con todas las partes a fin de evitar conflictos, contenerlos y/o solucionarlos constituyen uno de los medios menos caros y más eficaces de alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas. A fin de llevar al máximo los efectos de las estrategias, el Secretario General debe robustecer y dar un carácter privilegiado a la vía de las "negociaciones". La mejor forma de lograrlo es perfeccionar el mecanismo de investigación analítica de las raíces y las causas, comprendidos los antecedentes históricos y antropológicos, de las crisis políticas, sociales y económicas, especialmente en los casos en que las partes interesadas sienten renuencia a aceptar soluciones pacíficas. Los agentes humanitarios pueden desempeñar un papel útil vinculado y coordinado con el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, mediante la salvaguardia de su carácter no político.

Recomendación 4

El número cada vez mayor de emergencias complejas y la participación de las Naciones Unidas en las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz no sólo han despertado el interés de los interlocutores operacionales tradicionales de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, sino también de instituciones de investigación y académicas y universidades. La participación de las organizaciones no gubernamentales en emergencias complejas ha resultado fundamental para las actividades de socorro de las Naciones Unidas. Asimismo, la participación de las instituciones académicas ha abierto una nueva vía para una corriente de ideas de las organizaciones que no forman parte de la estructura de las Naciones Unidas, pero sin embargo se sienten auténticamente preocupadas. Es necesario alentar y reforzar esa evolución.

- a) Organizaciones no gubernamentales: el examen por el DAH encaminado a estudiar la viabilidad de asignar un enlace a tiempo completo con las organizaciones no gubernamentales en su sede va en ese sentido y debe recibir apoyo. Cabe contemplar una pauta análoga a nivel local.
- b) En relación con las instituciones académicas: debe producirse un intercambio activo y constante de información entre determinadas instituciones y universidades y los departamentos y entidades competentes de las Naciones Unidas acerca de cómo elaborar respuestas eficaces a emergencias complejas.

Recomendación 5

La relación entre los encargados de prestar la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y las fuerzas de mantenimiento de la paz se advirtió plenamente cuando aumentó el número de emergencias complejas. Esta relación funciona al nivel de las sedes gracias a los esfuerzos de los jefes de los tres departamentos: DAP, DOMP y DAH, que han creado un mecanismo de coordinación. Sin embargo, en el plan no se tiene lo bastante en cuenta la función de los organismos al nivel local, pese a su extensa experiencia y a sus grandes conocimientos de diferentes emergencias complejas. Además del mecanismo de coordinación, los organismos humanitarios operacionales deben estar en condiciones de mantener vínculos directos con el DAP, el DOMP y otros departamentos de la Secretaría. Ello es importante para evitar duplicaciones burocráticas y garantizar un enlace directo y rápido sobre las cuestiones pertinentes. Pueden darse dificultades al nivel de dirección de la operación, atribuibles a la diferencia entre las actividades políticas y las humanitarias.

A fin de mejorar la cooperación y la coordinación entre los diferentes componentes que intervienen:

- a) El Secretario General debe crear delimitaciones claras de responsabilidad, de conformidad con los deseos de los Estados Miembros, para el DAH, el DOMP y el DAP.
- b) Debe reconocerse un aumento de la participación del Comité Permanente entre Organizaciones bajo los auspicios del DAH, con las siguientes tareas:
 - i) participar en la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz junto con el DAH, el DOMP y el DAP;
 - ii) informar regularmente al Consejo de Seguridad por conducto del DAH sobre los antecedentes de estrategias y operaciones.

Recomendación 6. Derechos humanos

Hasta la fecha el respeto y la protección de los derechos humanos en emergencias complejas no se han garantizado de forma satisfactoria pese a los instrumentos internacionales vigentes. Para que el Alto Comisionado y el Centro de Derechos Humanos puedan llevar a cabo sus responsabilidades debe hacerse lo siguiente:

Debe contemplarse una presencia de los derechos humanos paralela a la oficina del Coordinador de actividades humanitarias al nivel local, y las operaciones de mantenimiento de la paz que lleven a cabo las Naciones Unidas deben tener un componente de derechos humanos que tenga en cuenta el carácter de los mandatos establecidos por el Consejo de Seguridad.

Recomendación 7. Coordinación

En operaciones complejas de emergencia, las actividades del DAP, el DOMP, el DAH, las cuestiones de derechos humanos y las actividades de las organizaciones no gubernamentales están haciéndose cada vez más interdependientes y adquiriendo más vínculos entre si. Incumbe directa o indirectamente a estas entidades y departamentos la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad. En consecuencia, las siguientes sugerencias parecen adecuadas:

- a) Sede: al nivel de la Sede, la iniciativa adoptada por el DAH, junto con otros organismos humanitarios, el DOMP y el DAP de crear un mecanismo de coordinación debe seguir adelante y adquirir carácter oficial. Una vez terminado el documento pertinente, debe convertirse en un marco flexible para la cooperación al nivel de la Sede en las emergencias complejas.
- b) Sobre el terreno: Al nivel del terreno debe seguirse la siguiente cadena de mando y jerarquía:
 - i) El Representante Especial del Secretario General (RESG) debe, de conformidad con su mandato, aportar el liderazgo general, coordinar y armonizar las operaciones políticas, militares y humanitarias;
 - ii) El Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas, el Coordinador de actividades humanitarias y el representante del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, como entidad paralela sobre el terreno, deben informar, salvo que se decida lo contrario, al RESG sin perjuicio de sus respectivos mandatos y procedimientos internos con respecto a sus sedes en las Naciones Unidas.
- c) Debe crearse una red de información con el objetivo primordial de facilitar datos operacionales a todos los componentes y agentes humanitarios bajo la responsabilidad del DAH, de modo que esa información sea accesible a las oficinas locales.

Recomendación 8. Coordinación en la esfera humanitaria

Al nivel local debe reconocerse y robustecerse la función de coordinar las actividades humanitarias entre organismos humanitarios conforme a las atribuciones convenidas por el CPO. El Coordinador de actividades humanitarias debe informar al DAH sobre los asuntos humanitarios, pero funcionar bajo la autoridad general del RESG.

La tarea del CAH podría asignarse al Coordinador Residente de las Naciones Unidas, dada la participación de este último en la alerta temprana, su responsabilidad por la seguridad del personal de las Naciones Unidas y jefe del Equipo de Dirección de las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre. El candidato propuesto debe tener la capacidad profesional necesaria. De no ser así, debe elegirse de conformidad con las atribuciones convenidas por el CPO.

Recomendación 9

Los Estados Miembros deben estudiar la posibilidad de poner más recursos a disposición del DAH a fin de reforzar su estructura y mejorar sus capacidades.

Recomendación 10

La seguridad del personal de las Naciones Unidas que interviene en las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz se ha convertido en una de las preocupaciones primordiales de la comunidad internacional y, en particular, de las Naciones Unidas. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad han aprobado varias resoluciones en ese sentido. En su cuadragésimo noveno período de sesiones la Asamblea General aprobó una resolución sobre la "Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado", que contempla una mayor seguridad de quienes participan en emergencias complejas en relación con las organizaciones de las Naciones Unidas.

Aunque el problema de ampliar la cobertura a más personal humanitario sigue sin resolverse, el Inspector recomienda que los Estados Miembros procedan a ratificar rápidamente la convención. El Secretario General podría informar a la Asamblea General sobre el estado de la ratificación y sobre la aplicación ulterior de la convención.

Recomendación 11

El objetivo primordial de crear voluntarios nacionales, llamados "cascos blancos" es el de utilizar plenamente las posibilidades nacionales de los países en la prestación de apoyo para socorro humanitario, rehabilitación y cooperación técnica en las actividades del desarrollo. El Inspector sugiere que se estudie la posibilidad de ampliar la función de los "cascos blancos", al objeto de que su presencia signifique una disuasión y una cobertura protectora simbólica en su relación de trabajo con los encargados de las operaciones humanitarias.

INTRODUCCION

Investigación de la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz

1. Desde que terminó la guerra fría y aunque se ha producido un gran avance de la democracia, los enfrentamientos civiles y los conflictos étnicos y religiosos continúan en diferentes regiones del mundo. El sistema de las Naciones Unidas trabaja activamente tanto en la promoción de la democracia como en la de la paz. Dentro de esta tradición y en este amplio marco, han ido apareciendo nuevos problemas con los cuales han de enfrentarse las Naciones Unidas. Uno de ellos, que no se menciona en la Carta, es la utilización de fuerzas de las Naciones Unidas para proteger operaciones humanitarias a gran escala, fenómeno que ha alcanzado nuevas proporciones últimamente. La relación entre las fuerzas de mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria es una de las principales preocupaciones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. A menudo también intervienen organizaciones no gubernamentales, investigadores e instituciones académicas.

2. En su discurso pronunciado ante la Foreign Policy Association de Nueva York en 1993, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios dijo: "El clima del mundo tras la guerra fría se está configurando por dos vigorosas corrientes, el movimiento hacia la democracia y el desencadenamiento de animosidades y tensiones étnicas históricas. Constantemente se nos recuerda el vigor de esas fuerzas. Hemos entrado ya en un período en el cual la paz y la estabilidad internacionales guardan una relación directa con la solución de profundas divisiones étnicas, políticas y culturales y con el logro de la justicia social dentro de los países"¹.

3. En algunos países los conflictos en los cuales se prevé que las Naciones Unidas actúen para establecer la paz se iniciaron durante la guerra fría y todavía continúan. En otros, las guerras civiles se han cobrado y siguen cobrándose millones de vidas. Los refugiados y las personas desplazadas internamente en algunos de esos países significan un costo incalculable para la comunidad internacional. La falta de servicios sociales esenciales, alimentación y vivienda en todos esos países contribuyen a las situaciones de emergencias complejas en las cuales el personal del sistema de las Naciones Unidas realiza simultáneamente operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias.

4. En el presente estudio de la DCI, propuesto por el UNICEF, y bien acogido por otras organizaciones de asistencia humanitaria y por el PNUD, se trata de analizar los diferentes problemas que intervienen en las emergencias complejas. El Comité Permanente entre Organismos (CPO) ha definido como sigue las emergencias complejas: "una crisis humanitaria en un país, una región o una sociedad en las que existe un derrumbamiento total o considerable de la autoridad debido a un conflicto interno y que exige una reacción internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un solo organismo y/o del programa en curso de las Naciones Unidas para el país"². El estudio es diferente en cuanto a ámbito y contenido de otro estudio de la DCI en preparación titulado "Participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de la asistencia humanitaria". Este último estudio se centra sobre

todo en la función, el mecanismo y el marco necesarios para una respuesta eficaz de las Naciones Unidas a las situaciones de emergencia humanitaria. En cambio, en el presente estudio se examinan los esfuerzos conjuntos realizados por los organismos de asistencia humanitaria y por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En él se procede a un examen crítico de las directrices promulgadas habida cuenta de las últimas novedades y los nuevos problemas. En el estudio también se examina el marco establecido por el Secretario General en su "Programa de Paz" y su Suplemento, los conceptos de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y consolidación de la paz en relación con las actividades humanitarias.

5. Otro objetivo del estudio es examinar la posibilidad y la viabilidad de revisar y formular normas de conducta (directrices) para los organismos que participan en situaciones complejas, habida cuenta de su competencia, sus prioridades, las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria y los peligros que entrañan, así como el respeto de los principios de independencia, neutralidad, humanidad e imparcialidad en los conflictos internacionales e internos. También se tratará de la protección y la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

6. La asistencia humanitaria concedida después del período del conflicto, que entraña la rehabilitación, la consolidación de la paz y el retorno a la normalidad, es otra esfera que exige una nueva relación con el mantenimiento de la paz para que el sistema de las Naciones Unidas realice unas operaciones de mantenimiento de la paz más eficaces.

7. En los capítulos siguientes se analizan los antecedentes de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, la necesidad de mejorar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia en situaciones de emergencias complejas y la necesidad de proteger sobre el terreno a los encargados de las operaciones humanitarias.

I. NUEVO EXAMEN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS HABIDA CUENTA DE LA RESOLUCION 46/182
DE LA ASAMBLEA GENERAL

8. Los organismos y órganos humanitarios que se hallan en primera línea en la esfera de la asistencia humanitaria durante las emergencias complejas son el ACNUR, el UNICEF, el PMA, la FAO, la OMS y el PNUD. Hasta ahora han actuado con eficacia y de forma meritoria con autonomía e independencia, pero en un contexto muy diferente. La mundialización de las Naciones Unidas seguía siendo algo remoto. Un punto crítico, el de enfrentarse con cambios radicales de los escenarios internacionales en las emergencias complejas, exigía un mecanismo de coordinación. El DAH participa activamente en la coordinación de emergencias complejas desde el comienzo mismo de una crisis humanitaria.

9. Durante los últimos años los organismos humanitarios de las Naciones Unidas se han enfrentado con guerras civiles y otros conflictos abarcados por las convenciones internacionales, como los Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977. Esos instrumentos jurídicos estipulan el derecho de las poblaciones civiles a recibir asistencia humanitaria durante los conflictos armados. Las partes que intervienen en el conflicto están obligadas a cumplir sus obligaciones internacionales. La situación política ha cambiado de modo impresionante desde que terminó la guerra fría y ha perturbado las estructuras internacionales existentes. Como ha dicho el Secretario General en el Suplemento a su Programa de Paz, en el párrafo 10: "...muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos ... Resultado de ello ha sido una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad. El fin de la guerra fría también parece haber contribuido a estallidos de guerras semejantes en el continente africano"³. Es evidente que la tarea de suministrar asistencia humanitaria es difícilísima y muy peligrosa en los contextos de conflicto y es más necesario que jamás hacer todo lo posible por asegurar que se respete el derecho humanitario internacional.

10. Así, el papel de la fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas resulta todavía más crucial dado que el personal de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas puede necesitar protección y cooperación en la realización de sus tareas de garantizar que la asistencia humanitaria llegue a la población civil objetivo. Ello añade nuevas dimensiones a las responsabilidades de las Naciones Unidas, su personal humanitario y sus encargados del mantenimiento de la paz y exige una estrecha cooperación durante las emergencias complejas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su discurso inaugural ante la Conferencia de la Universidad de Princeton, celebrada los días 22 y 23 de octubre de 1993, destacó esas dificultades al preguntar: "¿Durante cuánto tiempo y hasta qué punto puede una institución humanitaria llegar en lo que respecta a ayudar y salvar a las víctimas, sin poner en peligro su propia imagen, su credibilidad y sus principios y el amor propio de su personal frente a la manipulación, el chantaje, los abusos, la humillación y el asesinato?"⁴. La comunidad internacional debe hallar una respuesta a esa pregunta.

11. Las guerras y los conflictos generan más necesidad de asistencia. Pero la protección de las poblaciones civiles y la satisfacción de las necesidades de éstas sólo pueden lograrse en un clima de paz y seguridad relativas cuando el carácter de las operaciones cambia, los mandatos tradicionales de los organismos humanitarios tienen que ajustarse en consecuencia. La prioridad es siempre la de salvar vidas mediante el empleo de todos los medios imponibles y la imposición del derecho humanitario internacional. Los procedimientos y las estrategias para lograrlo son instrumentos para esos objetivos. El Secretario General Adjunto para operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció esas cuestiones en su perspectiva correcta cuando afirmó en la Conferencia de la Universidad de Princeton que "El carácter mismo de las operaciones de mantenimiento de la paz implica, en cierto sentido, tratar de convertir el caos en orden... En medio del furor de la guerra no existe una intervención inmaculada; el mantenimiento de la paz y las actividades humanitarias son inevitablemente algo confuso y preñado de

trampas peligrosas"⁵. Cabe añadir que la comunidad internacional se ocupa muy en serio de hallar respuestas adecuadas a la pregunta de cómo hacer que esas operaciones sean menos confusas, menos peligrosas y más eficaces.

12. El consenso general entre las organizaciones humanitarias es que han de respetarse los principios básicos contenidos en el párrafo 2 de la resolución 42/182 de la Asamblea General, cuyo anexo dice: "La asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad"⁶. Sin embargo, es necesario mejorar la comprensión y la interpretación de esos principios habida cuenta del caso particular que representan las operaciones de mantenimiento de la paz.

13. Toda tentativa de definir el concepto de la asistencia humanitaria y los criterios que deben regir su prestación puede contribuir a aclarar las cuestiones de las que trata el informe. La asistencia humanitaria halla su razón de ser en el principio universalmente reconocido de que todo ser humano tiene el derecho a la vida con todas sus consecuencias, derecho que justifica la acción de la comunidad internacional para defenderlo. La asistencia humanitaria atribuye al individuo el punto central cuando es víctima de una violación de ese derecho fundamental como beneficiario de la protección. Las Partes en un conflicto armado tienen el deber de aceptar las medidas de socorro de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y de llevarlas a cabo sin ninguna distinción en contra de alguna de ellas. El derecho a la vida vinculado a la asistencia humanitaria ha de incluir un bloque de derechos que halla su definición política, económica y social en las convenciones internacionales pertinentes que constituyen el corpus del derecho internacional humanitario y de derechos humanos. Conforme a esos antecedentes, cabe identificar como sigue los criterios que definen la asistencia humanitaria:

14. La autonomía no se interpreta sólo como la inexistencia de injerencias externas, sino que también abarca las competencias y las atribuciones concretas de cada organismo, entidad y agente humanitario; atribuciones que deben llevarse a cabo sin restricciones. La autonomía no puede constituir un pretexto para negar la necesidad de coordinación, cuyas consecuencias se examinan durante esta investigación. Para las organizaciones no gubernamentales y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que está reconocido como observador por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la autonomía tiene consecuencias incluso más amplias.

15. La imparcialidad es una condición sine qua non para poner remedio a una situación de conflicto en el suministro de asistencia humanitaria. Cuanto más imparciales sean quienes conceden la asistencia, más realistas son las oportunidades de éxito. La imparcialidad significa orientarse exclusivamente por el sufrimiento de los individuos a quienes se ha de prestar socorro, así como conceder prioridad a los casos más urgentes de padecimientos. El respeto de los principios de imparcialidad y neutralidad permite establecer contactos con todas las partes en un conflicto y adoptar disposiciones pragmáticas idóneas.

16. La neutralidad es la libertad contra la politización de la intervención, ingrediente indispensable para toda iniciativa humanitaria con éxito. En las situaciones complejas, existen posibilidades de ingerencias que, de hecho, han afectado al resultado de algunas operaciones. Debe añadirse que la neutralidad no se limita a los encargados de prestar asistencia humanitaria. Se aplica asimismo al mantenimiento de la paz, y cuando se viola el principio de la neutralidad la operación queda en peligro y el personal de las Naciones Unidas también está expuesto a peligros.

17. El capítulo siguiente tratará del examen de los principios mencionados de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en diferentes escenarios.

II. INSTRUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVOS A LOS MANDATOS DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS

18. Los diversos instrumentos que las Naciones Unidas utilizan para contribuir a la prevención, control y solución de los conflictos interestatales e interestatales son: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz. Todas estas medidas se definen claramente en el documento "Un programa de paz" como sigue:

19. Por diplomacia preventiva "se entienden las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan"⁷. La diplomacia preventiva ofrece una ocasión óptima de realizar actividades humanitarias con pleno respeto de los principios de los que éstas dimanen. Hace que el ambiente político se torne menos turbulento y, en lo posible, se establezca, con la presencia sobre el terreno de personal humanitario que puede facilitar la intervención diplomática y contribuir a evitar, o siquiera retrasar, la agravación de las controversias. La prestación de ayuda de emergencia, inherente a la asistencia humanitaria, puede contribuir a hacer menos tensas situaciones explosivas. Sin intervención política directa, las operaciones humanitarias pueden contribuir al acopio de información e incluso a la alerta temprana, a fin de ayudar a establecer un enfoque global para utilidad de los negociadores diplomáticos.

20. Por establecimiento de la paz "se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas"⁸. Después de la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz crea un ambiente favorable a las actividades humanitarias. Este ambiente es de reconciliación. El establecimiento de la paz, la diplomacia y los programas de socorro pueden seguir vías paralelas, sin interferencia recíproca, aunque son mutuamente beneficiosos. La asistencia humanitaria está estrechamente relacionada con la diplomacia preventiva, la alerta temprana y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Está asociada a la determinación de los hechos, a la prevención de conflictos y emergencias, así como al establecimiento de la paz, al mantenimiento de la paz y a la consolidación de la paz⁹. En

cualquier caso, la asistencia humanitaria nunca debiera utilizarse como palanca para la consecución de objetivos políticos en situaciones de emergencia complejas. Las víctimas de conflictos armados tienen derecho a recibir los bienes esenciales para su supervivencia como parte de las actividades que son exclusivamente humanitarias e imparciales y se realizan sin distinción hostil alguna.

21. En el caso de Mozambique, el Inspector ha comprobado que este planteamiento ha sido muy útil para coordinar las actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno así como en la Sede. La enseñanza que hay que sacar es que en las operaciones complejas es necesario considerar la asistencia humanitaria desde el principio, así como que la pronta planificación y la pronta coordinación a todos los niveles son esenciales para evitar la confusión de funciones y las interferencias negativas.

22. Por mantenimiento de la paz "se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz"¹⁰. Este es el objetivo principal que hay que perseguir y las Naciones Unidas han de luchar por él siempre que sea posible, incluso aunque recientemente haya sufrido algunas notables excepciones, como en el caso de Somalia y la antigua Yugoslavia. Las operaciones de mantenimiento de la paz implican la vigilancia de los arreglos de tregua, los armisticios, la preparación de procesos electorales y la supervisión protectora de los agentes de la asistencia humanitaria. Es una situación en que los mantenedores militares de la paz y los agentes humanitarios actúan en consonancia con sus respectivas funciones. En casi todos los casos, los agentes humanitarios llegan a los lugares de actuación antes que el personal militar de las Naciones Unidas, ventaja que permite un conocimiento previo de la situación local para establecer las bases de las operaciones. La presencia de las fuerzas militares como factor de disuasión contra la reanudación de las hostilidades también favorece indirectamente la prestación de ayuda humanitaria.

23. Puede suceder que el respeto de los principios en que se funda el mantenimiento de la paz sea difícil. En ciertas circunstancias, concretamente en Somalia y en Bosnia Herzegovina, se pidió que se otorgasen mandatos suplementarios que autorizaran el uso de la fuerza con el fin de proteger la misión humanitaria y a la población civil. La consecuencia fue que el mantenimiento de la paz cambió de orientación hacia la imposición de la paz, con la consiguiente confusión de funciones. Los agentes humanitarios se vieron atrapados en el centro de esta contradicción. La tendencia predominante es que deben evitarse casos parecidos. Como afirma el Secretario General en el Suplemento de "Un programa de paz": "si se desdibuja la distinción entre el uno y la otra se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal". No son "puntos adyacentes de una línea continua que permite un paso fácil del uno a la otra"¹¹. La presencia militar debe limitarse estrictamente al tiempo necesario para permitir la reanudación del socorro humanitario. Con un margen razonable de seguridad, los elementos políticos, militares y humanitarios deben proseguir sus funciones y

mandatos iniciales. La realidad no siempre es tan simple: cuando aún persiste un cierto grado de inseguridad, la participación de escoltas militares con fines de protección se torna una opción verosímil. Pero la opinión predominante, compartida por una serie de entidades humanitarias, entre ellas organizaciones no gubernamentales, es que recurrir a escoltas militares debe ser la excepción más que la regla y ha de tener carácter estrictamente temporal. En toda situación en que se desplieguen escoltas militares para apoyar o brindar seguridad a actividades humanitarias, es importante que actúen bajo una bandera humanitaria y respondan a las necesidades de los responsables de la operación humanitaria.

24. La consolidación de la paz representa un escenario que requiere ser estudiado. En ese contexto es posible desarrollar cierto número de actividades de las Naciones Unidas, relacionadas con las secuelas de un conflicto surgido y su gradual desaparición, que serán reemplazadas por iniciativas destinadas a restablecer la normalidad en el país mediante el retorno a la vida civil así como el desarrollo social y económico. Los variados programas, fondos, oficinas y organismos pueden encontrar un amplio campo de posibilidades en el ámbito de sus respectivos mandatos en las esferas económica social, humanitaria y de derechos humanos. Tal vea sea necesaria la protección de personal civil de las Naciones Unidas. Conforme los mantenedores de la paz se retiren puede dejarse una estructura protectora mínima, pero bajo la supervisión civil de las Naciones Unidas. Otra solución podría consistir en una ampliación del campo de actividades de un cuerpo de voluntarios creado para reforzar la asistencia humanitaria y de socorro, tal como prevé la resolución 49/59 de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1994. Estos voluntarios, llamados "casco blancos", podrían destinarse, además de su misión inicial, a la protección no armada de personal humanitario. Cabe tomar en consideración, para una posible participación en operaciones de consolidación de la paz, el uso de guardias de las Naciones Unidas, ensayado ya con éxito en el Iraq.

III. FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS OPERACIONES REALIZADAS EN SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS

25. En los mandatos dados para operaciones de mantenimiento de la paz, las responsabilidades relacionadas con lo humanitario van adquiriendo una importancia creciente. Dada la frecuencia de tales operaciones, las relaciones de trabajo a los niveles de toma de decisiones y de ejecución llegaron a ser tales que, para preservar la paz y la seguridad, se hizo necesario integrar las operaciones humanitarias, políticas y de mantenimiento de la paz. La participación cada vez más intensa en la asistencia humanitaria por parte de los organismos de socorro del sistema de las Naciones Unidas exigía una coordinación mejor, lo que se tradujo en la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH/ONU). Como dijera el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios en su declaración a la Policy Association en 1993 en Nueva York, el papel de las Naciones Unidas no puede reducirse a ser un proveedor de ley y orden, ni un simple distribuidor de alimentos y mantas, o a supervisar elecciones y después marcharse de un país¹². Sobre este telón de fondo se creó el DAH en sustitución de la oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el

Socorro en Casos de Desastre (UNDR0), cuyo mandato no incluía las situaciones de emergencia complejas (véase el capítulo IV relativo al DAH). Es significativo que el cargo de Coordinador para el socorro en Casos de Emergencia se creara en respuesta a la aparente falta de coordinación entre los organismos humanitarios con ocasión de las crisis del Golfo.

26. Recientemente el DOMP, el DAP y el DAH han elaborado directrices para definir más precisamente sus respectivos papeles y mejorar la cooperación. Es una oportuna iniciativa que merece ser alentada. Deben proseguir los esfuerzos para hacer aún mejor la participación de la asistencia humanitaria en las operaciones de mantenimiento de la paz.

27. Las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas han manifestado al Inspector su deseo de participar plenamente en el proceso de establecimiento de la paz, desde las fases de planificación a las operacionales. Estimaron que no deben ser incluidas en el programa como resultado de una reflexión tardía. Los organismos consideraron que, por su presencia en los países antes de que empiecen los conflictos, están en mejores condiciones para conocer los factores políticos, económicos y sociales que entran en juego y, por lo tanto, pueden contribuir a la planificación y ejecución de las operaciones. Como también es probable que la mayoría de ellos permanezca tras la terminación de las operaciones, su participación será de utilidad para las actividades posteriores a los conflictos.

28. Tradicionalmente, los órganos humanitarios están en primera línea en las situaciones de emergencia complejas: la UNDR0, para proteger a los refugiados; el PMA, para la distribución de ayuda alimentaria a las víctimas; el UNICEF, para prestar cuidados especiales a las mujeres y los niños afectados por los conflictos; y la OMS para la atención médica (suministro de vacunas y asistencia para prevención de enfermedades contagiosas). La participación de la FAO se da, en la gran mayoría de los casos, inmediatamente después de terminada la situación de emergencia compleja. La FAO interviene en la distribución de semillas, aperos y otros medios de producción esenciales para que la población afectada normalice el proceso de producción de alimentos. La FAO gestiona también un Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura y, juntamente con el PMA, realiza actividades de evaluación del aprovisionamiento de alimentos para la distribución de ayuda alimentaria de emergencia. Como se especifica en GA/RES/46/182, el coordinador residente normalmente coordinaría la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países. Cuando se declare una situación de emergencia compleja, podrá ser nombrado un coordinador humanitario.

29. En consecuencia, el presente informe de la DCI examina con qué eficiencia y efectividad puede cada organización desempeñar su función en situaciones complejas e indica cómo esas actividades pueden reforzar el proceso de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas. El estudio trata también de encontrar respuestas a los nuevos retos que se plantean a los suministradores de asistencia humanitaria al procurar establecer la paz y prevenir los conflictos con efectividad.

30. El grado de participación de cada organismo se explica en los siguientes párrafos con referencia específica al tema en examen.

31. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En los últimos años ha habido un número creciente de operaciones en que el ACNUR ha cooperado estrechamente con las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esto ha ocurrido en particular en situaciones en las que el ACNUR prestaba asistencia para el regreso voluntario de refugiados a su país de origen, o cuando la Asamblea General o el Secretario General ha pedido al ACNUR que facilite asistencia a personas desplazadas o a otras víctimas de la guerra.

32. El ACNUR tiene como mandato la prestación de protección y asistencia a los refugiados, así como la búsqueda de soluciones a esa penosa situación. En las emergencias que afectan a los refugiados, el ACNUR, conforme a su mandato, coordina la respuesta de la comunidad humanitaria. En años recientes, la Asamblea General o el Secretario General ha recurrido en forma creciente al ACNUR para que tome la iniciativa en la prestación de asistencia a personas desplazadas en el plano interno y a otras poblaciones afectadas por algún conflicto.

33. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Durante un número considerable de años, sus actividades se dedicaron a prestar asistencia a los gobiernos con el fin de que adquirieran capacidad para elevar el nivel de vida de las mujeres y los niños y acrecentar su bienestar. Conforme aumentó la frecuencia de las guerras civiles o conflictos armados de otro tipo, se hizo necesaria una mayor participación de la comunidad internacional y, en especial, del sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, el UNICEF se vio en la necesidad de ampliar su mandato de forma que incluyera la prestación de asistencia a todas las víctimas de los conflictos, y en especial a los niños y las mujeres en situaciones de emergencia complejas.

34. Los esfuerzos del UNICEF por aumentar su capacidad de respuesta han tenido como resultado el establecimiento de una doctrina de respuesta rápida, que se funda en la capacidad para constituir y desplegar equipos de respuesta rápida con corto preaviso, recurriendo a planes de reserva o planes listos para su ejecución, concertados con ciertas organizaciones no gubernamentales que imparten capacitación en materia de preparación para emergencias y seguridad del personal. El objetivo primordial es crear una capacidad nacional y comunitaria para hacer frente a los desastres cuando sobrevengan. En caso de socorro frente a una emergencia compleja, la misión del UNICEF comprende la evaluación de las necesidades y la satisfacción de las mismas trabajando en común con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, el UNICEF participa en la formulación de llamamientos interinstitucionales consolidados e interviene plenamente en la planificación de respuestas a situaciones de emergencia complejas.

35. Por ser uno de los organismos que operan sobre el terreno y un promotor activo en la formulación de llamamientos consolidados del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia con fines de socorro humanitario, el UNICEF contribuye a buscar soluciones eficaces para los problemas de coordinación y cooperación entre las operaciones de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz.

36. Programa Mundial de Alimentos (PMA). Los cambios políticos y económicos ocurridos desde el fin de la guerra fría han repercutido profundamente en la conducción de las actividades humanitarias del PMA. Su mandato fundamental se ha ampliado de forma que responda a las nuevas realidades de las situaciones de emergencia complejas. La asistencia en forma de socorro alimentario de emergencia en el curso de guerras civiles u otros conflictos es uno de los principales medios de sostenimiento de la población necesitada de ayuda. La función de suministro de alimentos por parte del PMA se ha convertido en un elemento esencial de las operaciones de asistencia humanitaria y de los esfuerzos para la consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas, y ese papel ha resultado ser especialmente importante. Incluso en el caso de los países con perspectivas de restablecer la paz y condiciones normales, la ayuda alimentaria continuará siendo necesaria para el sostenimiento de los refugiados, las personas desplazadas y la población afectada por la guerra hasta el momento en que se establezcan programas de reconstrucción y desarrollo.

37. Dado el carácter evolutivo del PMA, la prestación de la asistencia humanitaria puede exigir la escolta de los convoyes de alimentos. En vista de la proliferación de las situaciones de emergencia complejas, el PMA considera su misión más ligada que hasta ahora a las operaciones de mantenimiento y establecimiento de la paz.

38. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Su participación directa en las situaciones de emergencia complejas es característica. Su contribución a la labor humanitaria de las Naciones Unidas guarda relación con la alerta temprana, la evaluación de las necesidades, la rehabilitación y la prevención. Esta Organización procura velar por que las actividades de socorro de emergencia vayan acompañadas por medidas de desarrollo a largo plazo y la creación de una capacidad productiva propia de la población afectada.

39. A causa de la naturaleza sumamente técnica de su programa, la FAO no puede figurar en primera línea en las operaciones para responder a emergencias complejas. Ahora bien, sus actividades de alerta temprana, y evaluación del aprovisionamiento de alimentos, así como su participación en el Comité Permanente entre Organismos la llevan a intervenir en las decisiones sobre planificación y principios rectores relativas a las fases iniciales de las situaciones de emergencia complejas. Como ejemplo cabe citar Somalia, país en que los programas de la FAO, ejecutados a menudo en circunstancias difíciles, son un elemento fundamental de la estrategia humanitaria.

40. Organización Mundial de la Salud (OMS). Creó en 1989 la División de Operaciones de Socorro de Urgencia con el fin de reforzar sistemáticamente la capacidad de la Organización para dar respuesta a situaciones de emergencia complejas y realizar actividades de prevención y mitigación de emergencias así como de preparación para las mismas. En este contexto, la OMS ha tomado medidas para reforzar su capacidad de preparación para emergencias, especialmente en los países propensos a desastres, y ha participado activamente en operaciones de respuesta a emergencias facilitando asesoramiento técnico y servicios de expertos para la evaluación de las necesidades sanitarias en casos de emergencia y la coordinación de la correspondiente respuesta internacional. La OMS facilita también el suministro de socorro y artículos sanitarios especializados. En 1993 creó la División de Acción de Emergencia y Humanitaria para seguir acrecentando su capacidad de respuesta a emergencias.

41. Desde que se creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), la OMS participa en todas las actividades del mismo, especialmente en su calidad de miembro activo del Comité Permanente entre Organismos y sus mecanismos. La OMS ha estado estrechamente asociada a la elaboración del procedimiento de llamamiento consolidado del DAH para hacer frente a situaciones de emergencia. Ha contribuido a todos los llamamientos consolidados lanzados por el DAH. Asimismo, utiliza su sistema de operaciones regionalizado y descentralizado para llegar hasta las víctimas de desastres naturales y prestarles asistencia, así como a las poblaciones gravemente afectadas por conflictos civiles, desplazamientos o repercusiones indirectas de situaciones de emergencia complejas. Basándose en las actividades desarrolladas para atender las necesidades causadas por tales emergencias, la OMS apoya sistemáticamente el restablecimiento o el fortalecimiento de la capacidad nacional en la esfera sanitaria para que los servicios nacionales afectados puedan recuperar su autosuficiencia lo antes posible.

42. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es la principal organización financiera del sistema de las Naciones Unidas y el agente más importante de la prestación de ayuda para las actividades de desarrollo. Aunque no se trata de un organismo de socorro de urgencia, mantiene su papel de coordinación y apoyo del sistema de las Naciones Unidas en los países afectados por emergencias complejas. En algunos países, los representantes residentes del PNUD son muy a menudo coordinadores residentes de las Naciones Unidas y también suelen ser coordinadores humanitarios de las Naciones Unidas, pero no siempre en las situaciones de emergencia complejas. En ciertos casos han actuado como representantes especiales del Secretario General con ocasión de emergencias complejas. Una de las principales funciones del PNUD a este respecto es garantizar la continuación de los programas de desarrollo de los distintos organismos siempre que lo permitan las circunstancias. Dada la tendencia actual, por la que la asistencia humanitaria está cobrando una importancia primordial, el PNUD está examinando su mandato y tratando de encontrar formas y medios que permitan continuar las actividades de desarrollo en el transcurso de emergencias complejas. Esta continuidad hará posible la plena reanudación de los programas de desarrollo cuando se retiren las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Los derechos humanos en las situaciones de emergencia complejas

43. Las Naciones Unidas tienen el mandato, dado por el artículo 1 de la Carta, de promover el respeto a los derechos humanos, incluso los derechos sociales y económicos. El mismo artículo confía a la organización la solución de los problemas humanitarios y la solución de las controversias internacionales en conformidad con el derecho internacional. Existe, pues, un vínculo entre la asistencia humanitaria, la protección de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

44. Como resultado del número creciente de situaciones conflictivas, han ocurrido graves violaciones de los derechos humanos. En tales casos, el Secretario General ha especificado que un requisito previo para la solución de estos problemas es la adhesión a los derechos humanos con sensibilidad especial para los de las minorías, sean étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas. Como ilustración reciente de la aplicación de esta política, cabe señalar que se ha dado al Alto Comisionado para los Derechos Humanos el mandato de velar por que las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a la solución del conflicto y a la consolidación de la paz en Rwanda llevasen aparejado un fuerte componente de derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/1994/39, párr. 4).

45. La Asamblea General, por su resolución 48/141 de diciembre de 1993, creó, como importante novedad, el puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Al Alto Comisionado se le encarga, entre otros particulares, que desempeñe "su cometido en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional, incluidas las obligaciones de, en este marco, respetar la soberanía, la integridad territorial y la jurisdicción interna de los Estados y promover el respeto y la observancia universales de todos los derechos humanos, reconociendo que, en el marco de los propósitos y principios de la Carta, la promoción y protección de todos los derechos humanos constituye una preocupación legítima de la comunidad internacional"¹³. Se confía al Alto Comisionado la responsabilidad de coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas y de informar sobre sus actividades a la Asamblea General.

46. Desde su creación, la oficina del Alto Comisionado ha adoptado medidas para establecer estructuras y programas juntamente con el Centro de Derechos Humanos. En ausencia de un apoyo adecuado, la oficina del Alto Comisionado recibe ocasionalmente asistencia logística del DOMP sobre el terreno.

47. A fin de dar respuesta más rápida y eficaz a las emergencias complejas, el Alto Comisionado ha exhortado a los Estados miembros a que proporcionen recursos tanto humanos como materiales. Este llamamiento ha empezado a dar algunos resultados positivos, aunque insuficientes. Es deseo del Inspector que se realicen rápidamente los planes dirigidos a establecer estructuras adecuadas para utilizarlas cuando sea necesario sobre el terreno.

48. Puesto que se ha manifestado el empeño de que el respeto de los derechos humanos sea un componente obligado de todas las actividades humanitarias, el Alto Comisionado debe intervenir más ampliamente en la fase inicial en el marco

de los mecanismos existentes de alerta y vigilancia de situaciones complejas cuando sea probable que ocurran violaciones de los derechos humanos.

49. La función de "perro guardián" en materia de derechos humanos se ha confiado a los organismos humanitarios y éstos la han ejercido cada cierto tiempo. Lo han hecho así a pesar de muchas dificultades. En efecto, hay que señalar que las cuestiones que atañen a los derechos humanos tienen repercusiones políticas. Con todo, los derechos humanos y las actividades humanitarias son indisociables, lo mismo que la prestación de asistencia material es un componente indispensable para garantizar la integridad y protección de las víctimas.

50. Se ha instado también a las Naciones Unidas a adoptar medidas para ayudar a los países azotados por la guerra a establecer sistemas judiciales para que quienes violaron los derechos humanos sean llevados ante la justicia. Ello es esencial para que sean viables y duraderos los procesos de paz y reconciliación. Tanto en las negociaciones políticas como en las operaciones de mantenimiento de la paz, la organización asume la responsabilidad de velar por la defensa de los derechos humanos y ahora tiene un nuevo instrumento a su disposición.

51. Las precedentes consideraciones muestran la importancia de la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia complejas. Tiene que darse al Alto Comisionado la posibilidad de actuar rápida y eficazmente durante toda una operación. El vínculo entre los derechos humanos y la asistencia humanitaria es claro. El Secretario General destacó en su informe a la Asamblea General (A/48/1) "que es esencial que las Naciones Unidas desarrollen la capacidad de vincular la acción humanitaria y la protección de los derechos humanos con el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz". Al abordar el problema de la coordinación, hay que poner de relieve y tener en cuenta el carácter especial del mandato del Alto Comisionado.

52. A fin de colmar las lagunas estructurales el Alto Comisionado para los derechos humanos debe, con sujeción a los recursos financieros disponibles y en cooperación con el Centro de Derechos Humanos, acelerar la organización de su propia sede y estructuras locales con mecanismos de información bien concebidos para evitar los actuales arreglos transitorios de dependencia de los componentes de las operaciones de emergencia, especialmente desde OMP, para el apoyo logístico. El Inspector recomienda que se den al Alto Comisionado para los Derechos Humanos los recursos suficientes para que pueda realizar plenamente su misión. A este respecto, un fondo circulante o un fondo fiduciario ofrece posibilidades dignas de estudio. El coordinador humanitario residente parecería más apropiado para prestar asistencia y apoyo cuando las estructuras sobre el terreno sean inadecuadas.

Conclusiones

53. un análisis de las funciones de los agentes humanitarios y de los frecuentes y rápidos cambios a que han de hacer frente en las situaciones de emergencia complejas plantea el problema de la armonización de sus actividades con las de otros elementos de las operaciones de mantenimiento de la paz en toda la diversidad y todas las necesidades que éstas implican. La neutralidad y la

imparcialidad son los fundamentos de sus misiones. Los mismos principios constituyen el pilar de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, lo cual asegura su viabilidad. El problema es, pues, principalmente de coordinación, interacción y comprensión de las respectivas responsabilidades y competencia. Hay que encontrar la forma más adecuada de encauzar los respectivos potenciales hacia el mismo objetivo o propósito, en combinación con la flexibilidad necesaria; puesto que cada emergencia tiene características propias, exige recurrir a medios de distinto tipo e involucra en grados diferentes la responsabilidad de las partes.

Papel del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones de investigación en las situaciones de emergencia complejas

54. El CICR suele ser el primero que se presenta en el teatro de los conflictos armados internos e internacionales para ofrecer protección y asistencia a las víctimas. El mandato del CICR es brindar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles de los conflictos armados internacionales y de otra naturaleza o de las luchas internas. El CICR obedece a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia establecidos en los estatutos de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja al realizar operaciones de asistencia y protección humanitarias, el CICR respeta estos principios así como las condiciones establecidas por el derecho humanitario internacional para las actividades de socorro en favor de las víctimas de los conflictos armados.

55. Para la protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados, el CICR establece relaciones de trabajo con los representantes de todas las entidades políticas interesadas, sean gobiernos, grupos de la oposición u otros grupos. Cuando en un país existe un conflicto armado interno, la protección de las personas desplazadas forma parte del mandato del CICR. El hundimiento de un Estado y su reemplazo por una autoridad de hecho no es impedimento ni obstáculo para la prestación de asistencia humanitaria.

56. La cooperación sobre el terreno con las organizaciones de las Naciones Unidas se realiza sobre una base pragmática. Según el tipo de actividad y el acuerdo concertado con la organización en cuestión, en algunos casos la cooperación puede ser mayor que en otros. La cooperación con el PMA presupone amplias consultas relativas a las intervenciones de socorro en situaciones de emergencia complejas. En Rwanda, el PMA y el CICR acordaron una división geográfica de sus responsabilidades para la distribución de alimentos de socorro. En Somalia, el CICR sigue manteniendo la presencia de personal en situaciones conflictivas en las que las Naciones Unidas no han podido hacerlo. Los arreglos concertados con el PMA han permitido al CICR distribuir alimentos de socorro durante todo el tiempo que persistieron las situaciones de conflicto.

57. El CICR no recurre a los servicios de una escolta armada a no ser que la situación lo obligue a ello y que dicha escolta sea imprescindible para que pueda cumplir su misión con completa independencia. Por tanto, la única finalidad de las escoltas armadas es ofrecer protección contra el vandalismo o tropas irregulares y no contra los propios bandos en lucha. Además, el CICR inquiere la opinión de la parte en el conflicto que controla el territorio en el que hace falta la escolta y prescinde de ésta si dicha parte se opone a la misma. Como una implicación militar puede dar lugar a la confusión de las funciones, el CICR está convencido de que los emblemas de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ofrecen la mejor garantía del cumplimiento de misiones humanitarias con observancia de los principios de mortalidad y humanidad. Puesto que el CICR realiza las misiones que le confía el derecho humanitario internacional y actúa en conformidad con este derecho, el conocimiento de esta normativa por el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se considera esencial, no sólo en bien de las personas que tengan derecho a la protección, sino también para la plena comprensión del papel del CICR.

58. Organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y académicas. La colaboración de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales, tanto internacionales como, nacionales, en situaciones de emergencia complejas, es amplia. El Informe de la DCI, Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional (JIU/REP/93/1, Documento de la Asamblea General A/49/122/Add.1 y E/1994/44/Add.1), afirma que "Las organizaciones no gubernamentales han venido desempeñando actividades de socorro humanitario en el extranjero esporádicamente desde hace más de 200 años. A raíz de la segunda guerra mundial, estos programas acusaron un incremento sistemático y continuo, y durante el decenio de 1980 se convirtieron en operaciones en gran escala desde el punto de vista informativo, logístico y operacional, en que los representantes de las organizaciones no gubernamentales y del sistema de las Naciones Unidas cooperan valerosamente en circunstancias sumamente difíciles para contribuir a aliviar los sufrimientos humanos"¹⁴.

59. Las relaciones entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales vienen siendo fructíferas principalmente por la capacidad de estas últimas para actuar rápidamente, y porque ya tienen establecidos programas en las esferas de interés antes de la situación de emergencia. Atendiendo a estos factores, las organizaciones de las Naciones Unidas tales como la UNDRO, el UNICEF y el PMA están intensificando sus relaciones de trabajo con las organizaciones no gubernamentales. En la mayoría de los casos, las organizaciones de las Naciones Unidas subcontratan con estas organizaciones no gubernamentales el suministro de bienes de socorro. Aparte de la distribución y supervisión, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel creciente en la evaluación conjunta de las necesidades de ayuda y en la planificación de las intervenciones de socorro. Esta colaboración se materializa mediante la participación de las principales agrupaciones de organizaciones no gubernamentales en el Comité Permanente entre Organismos. La propuesta del DAH de establecer en él una oficina de enlace con las organizaciones no

gubernamentales a nivel de sedes, tiene por objetivo intensificar esa colaboración. Podría pensarse en un sistema parecido a nivel local.

60. Al igual que las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales han adaptado su tradicional labor de socorro humanitario a las nuevas realidades a las actividades de las Naciones Unidas. Su participación en la protección de los derechos humanos es particularmente importante.

61. Mientras que la participación de las organizaciones no gubernamentales en las situaciones de emergencia complejas se da en el plano operacional, una contribución de las instituciones de investigación y las universidades se efectúa a nivel de la toma de decisiones. La conferencia organizada por la Universidad de Princeton, copatrocinada por la UNDRO, la International Peace Academy y la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, es un foro de esa naturaleza que ha hecho un valioso aporte. En esta conferencia, los jefes de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas disertaron sobre el tema de cómo vincular las actividades humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz y alentaron a las fuerzas humanitarias y a las de mantenimiento de la paz a cooperar unas con otras, complementando así los respectivos mandatos.

62. La participación de diferentes instituciones y personas académicas en el debate sobre la función de las Naciones Unidas ofrece varias ventajas: ayuda a las Naciones Unidas a captar nuevos recursos con miras a abordar la tarea en rápido crecimiento que suponen las situaciones de emergencia complejas, brinda a los dirigentes de las Naciones Unidas la oportunidad de estudiar los problemas relativos al cumplimiento de sus mandatos, presenta perspectivas exteriores y opiniones diferentes a la opinión pública internacional y a los responsables de las decisiones, permitiéndoles una mejor información sobre las dimensiones de los problemas mundiales y los esfuerzos de las Naciones Unidas para resolverlos. Por consiguiente, el inspector apoya y alienta plenamente la interacción con instituciones de investigación y universidades seleccionadas y el intercambio de información con carácter periódico.

IV. COOPERACION, COORDINACION Y RESPONSABILIDADES SOBRE ADOPCION DE DECISIONES ENTRE LOS ENCARGADOS DE LAS OPERACIONES HUMANITARIAS Y LOS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A. Ambito del problema

63. En su Memoria Anual sobre la Labor de la organización en 1994, al referirse a la consolidación de la paz y el desarrollo, el Secretario General decía que "en el último año, la comunidad internacional ha seguido esforzándose por responder a las crisis y conflictos, algunos de los cuales han producido desastres humanitarios de enorme magnitud. El instrumento del mantenimiento de la paz se ha empleado en ámbitos nuevos y cada vez más difíciles"¹⁵. Uno de los aspectos que ha cambiado de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz es, pues, el requisito de que el personal político, militar y humanitario coopere en estrecha asociación. Sin embargo, las fases y

la duración de su participación en emergencias complejas difieren según los casos.

64. El personal civil del sistema de las Naciones Unidas activo en operaciones de mantenimiento de la paz pasó de 880 funcionarios en 1990 a 3.486 en 1993. Desde 1991 las Naciones Unidas han venido ocupándose de actividades de diplomacia preventiva y de operaciones de establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Casi todas esas operaciones comprenden un importante componente de asistencia humanitaria.

65. El mecanismo para armonizar una relación de trabajo entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz se está todavía definiendo. La expectativa es que se establezca una relación armoniosa entre las entidades militares, políticas y humanitarias. La futura relación de trabajo depende de decisiones políticas de alto nivel que han de tenerse en cuenta. Las Naciones Unidas tienen la responsabilidad general de eliminar obstáculos y mejorar la cooperación y la coordinación. Una de las formas de afrontar ese problema sería establecer una delimitación clara de responsabilidades para cada una de las partes conforme a sus mandatos aprobados y asegurar que todos los interesados desempeñen esas responsabilidades en un marco general flexible.

B. Vías de comunicación, consulta e información

66. La colaboración entre los organismos humanitarios y las operaciones de mantenimiento de la paz a nivel local ha ido evolucionando. En el marco institucional existente las disposiciones varían según las organizaciones y según los países. El enlace del PMA con las fuerzas de mantenimiento de la paz se lleva a cabo primordialmente por conducto de la estructura de coordinación de asistencia humanitaria encabezada por el DAH. La coordinación entre el ACNUR y las operaciones de mantenimiento de la paz se realiza mediante el enlace directo con el Departamento de operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como mediante reuniones e intercambios de información regulares del personal competente al nivel local. Existe un intercambio de información entre el coordinador de actividades humanitarias, el comandante de la fuerza y el gabinete y el Estado mayor respectivos, así como una planificación operacional conjunta y un intercambio de documentos. En el caso de la antigua Yugoslavia y de Somalia, las fuerzas de mantenimiento de la paz tienen el mandato de apoyar las actividades humanitarias. El UNICEF colabora con las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de garantizar que se mantenga el acceso a los puertos, los aeropuertos y las carreteras para la asistencia humanitaria.

67. El principal apoyo aportado por las operaciones de mantenimiento de la paz a los encargados de suministrar la asistencia humanitaria comprende la supervisión de las condiciones de seguridad, la escolta de los convoyes de alimentos, la utilización de las instalaciones de comunicaciones, la protección de edificios, el transporte de personal, el suministro y el control de la distribución de elementos y el apoyo de ingeniería para desactivar minas, mantener carreteras y reparar puentes y servicios de agua y electricidad. Esa colaboración demuestra claramente la interdependencia de los dos componentes.

68. Se ha comunicado al Inspector que en los diversos procedimientos de establecimiento de la paz ha habido consultas insuficientes entre las partes política y humanitaria al principio de una operación y que después no se han formulado instrucciones claras. Es necesario establecer tareas específicas y responsabilidades bien delimitadas y comunicárselas lo antes posible a los funcionarios sobre el terreno. La práctica actual es que el Secretario General convoque a un grupo de tareas para que examine y decida al nivel de la Sede las cuestiones más importantes. Ulteriormente se comunican a los organismos humanitarios las decisiones y los planes resultado de esa reunión. En esta práctica es clave el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios. Sin embargo, con una orientación de política general más clara, las operaciones podrían mejorar y resultar más eficaces.

69. La principal responsabilidad del DAH es la de la coordinación. En consecuencia, resulta lógico que el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios actúe como interlocutor de los organismos humanitarios en la Sede y esté bien situado para desempeñar esa función. Sin embargo, existe la impresión generalizada entre los organismos humanitarios de que su papel no goza de suficiente reconocimiento en comparación con los otros dos componentes de las operaciones complejas. La interacción con todos los agentes de las operaciones de mantenimiento de la paz ha recibido un nuevo impulso, pero se puede hacer más, en especial con respecto a la relación del DAH con el Consejo de Seguridad, dado que cada vez más sus decisiones tienen repercusiones directas en la ejecución del mandato humanitario.

70. Las actividades del DAH se ven dificultadas por la insuficiencia de las vías de comunicación entre el DAH y los organismos que actúan en emergencias complejas. El principal medio de comunicación en la actualidad es el CPO, creado para coordinar las cuestiones de política general relativas a la asistencia humanitaria (véase la sección sobre el CPO). El CPO ha mostrado su valor para el robustecimiento de la coordinación general. Pero existe una carencia de corrientes sistemáticas de información de la Sede al terreno en lo que respecta a las medidas coordinadas que han de tomar los organismos humanitarios que intervienen en las emergencias complejas. Ello es de lamentar, dado que los organismos sobre el terreno tienen un conocimiento a fondo de las situaciones políticas, sociales y humanitarias. El Inspector está convencido de que, al nivel de la Sede, una representación más firme de las entidades de asistencia humanitaria y la participación más amplia de éstas en las fases de planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz, que se deciden por motivos humanitarios, evitará una confusión de responsabilidades y la obstaculización de la ejecución eficaz de los mandatos humanitarios.

C. Responsabilidades sobre adopción de decisiones

71. Existen dos estratos del proceso de adopción de decisiones que exigen coordinación en las emergencias complejas: uno en la Sede y el otro al nivel local.

72. En la Sede, de la planificación y la ejecución de operaciones de emergencias complejas se encargan tres departamentos principales: se trata del Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) y el Departamento de operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP). Los tres departamentos, bajo los auspicios del Secretario General, se encargan de ejecutar las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad. Así, toda medida adoptada colectiva o individualmente está autorizada por uno o todos los organismos legislativos mencionados.

73. El CPO ha preparado un documento interno sobre la protección de los mandatos humanitarios en las situaciones de conflicto, que posteriormente se compartió para recibir las observaciones del DAP y el DOMP. El documento se basó en un documento de trabajo preparado en Ginebra por un grupo oficioso de trabajo formado por representantes del DAH, el ACNUR, el UNICEF y el PMA. El documento interno sugiere cómo mejorar la coordinación y la cooperación entre los tres departamentos. En él se trata de definir las funciones de cada uno de ellos durante una emergencia compleja y se propone un mecanismo para la cooperación en las esferas de la división de información, la planificación y la logística. También se establecen directrices sobre los aspectos operacionales de las emergencias complejas y, entre otras cosas, se recomienda flexibilidad y se indica que las organizaciones humanitarias deben gozar de autonomía de conformidad con sus mandatos.

74. En los siguientes párrafos se analizan las funciones de los tres departamentos al nivel de la Sede y al local.

Coordinación al nivel de la Sede

a) Departamento de Asuntos Políticos (DAP)

75. La experiencia indica que un buen marco de negociación constituye la base para que se logre establecer la paz. El informe del Secretario General sobre "Un Programa de Paz" decía que el nuevo objetivo de las Naciones Unidas debía ser "... identificar, en sus comienzos mínimos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia"¹⁶.

76. La experiencia adquirida en el establecimiento con éxito de la paz (véase el capítulo VI sobre situaciones en los países) señala que la solución política alcanzada por todas las partes implicadas en los conflictos y la clara delimitación de las responsabilidades sobre adopción de decisiones tuvieron mucho que ver con ese éxito. La Alta Comisionada para los Refugiados manifestó, en la Conferencia de la Universidad de Princeton mencionada supra sobre "Conflicto y Acción Humanitaria" que la clave crucial de la solución de las crisis humanitarias sigue siendo una solución política amplia.

77. El DAP goza de la competencia necesaria sobre cuestiones políticas en operaciones complejas. Tiene seis divisiones regionales (dos para Africa, dos para Asia, una para América y otra para Europa) con responsabilidad primordial en materia de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz. La principal tarea del Departamento comprende el acopio de información sobre los conflictos

en curso o en potencia; el análisis de los datos pertinentes a fin de determinar las situaciones en las que podrían participar las Naciones Unidas en las medidas preventivas o de establecimiento de la paz y la facilitación de los procesos de negociación. Ayuda al Secretario General a obtener autorización de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. El Departamento actúa en estrecho enlace con el DOMP y el DAH en la ejecución de las decisiones de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

78. Al nivel local, el Representante Especial del Secretario General (RESG) es el principal funcionario encargado de la ejecución de las decisiones de la Sede. Su perfil político es muy alto, pero, al mismo tiempo, como se especifica en el párrafo 87, mantiene el control general de toda la operación. El DAP despliega y mantiene pequeñas misiones sobre el terreno como parte de una diplomacia preventiva o de esfuerzos en pro del establecimiento de la paz, como ocurre en Sierra Leona, donde se ha pedido al Secretario General que facilite las conversaciones de paz entre el Gobierno y el Frente Unido Revolucionario; o en Burundi, donde el Representante Especial del Secretario General intenta, en cooperación con otros, prevenir nuevas violencias étnicas entre los hutu y los tutsi; o en Guatemala, donde las conversaciones sobre la paz moderadas por las Naciones Unidas ha llevado al despliegue de la misión de verificación de los derechos humanos (MINUGUA) y es de esperar que logre un acuerdo general de paz. El DAP contribuye al esfuerzo por mantener en marcha un proceso frágil de paz, como ocurre en Angola, donde las negociaciones celebradas en Lusaka por el Representante Especial del Secretario General llevaron al despliegue de la UNAVEM III en primavera de 1995, y, en lo que respecta a Somalia, se mantiene en Nairobi una oficina política de las Naciones Unidas hasta que las condiciones de seguridad permitan su regreso a Mogadishu. El DAP forma parte de la última fase de una operación con éxito de mantenimiento de la paz, como la de El Salvador, donde un equipo de las Naciones Unidas supervisa la ejecución de los elementos de los acuerdos de paz que no se habían aplicado en el momento de retirarse la ONUSAL, y está presente en Camboya donde el Representante del Secretario General sigue los acontecimientos a petición del Gobierno de Camboya.

79. En todos esos casos las misiones que actúan bajo la responsabilidad del DAP mantienen estrechos contactos con la red humanitaria de organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Siempre que ayudan a negociar acuerdos de paz o acuerdos marco, los representantes del DAP tienen muy en cuenta los factores humanitarios y de desarrollo y recurren mucho a los conocimientos técnicos de los organismos y los programas competentes de las Naciones Unidas.

b) Departamento de operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP)

80. Al nivel de la sede, el DOMP es uno de los principales instrumentos encargados de la ejecución de uno de los mandatos más importantes de las Naciones Unidas, el de mantener la paz y la seguridad internacionales tanto por medios pacíficos como se contempla en el capítulo VI de la Carta o mediante la imposición de la paz conforme al capítulo VII de la Carta, que autoriza las medidas militares contra un Estado que pone en peligro la paz y la seguridad internacionales.

81. En los últimos años se ha pedido con más frecuencia a las Naciones Unidas que resuelvan conflictos internacionales e internos mediante esfuerzos en pro del establecimiento de la paz. Los recursos humanos, civiles, militares y materiales para la realización de esta tarea los aportan los Estados Miembros. Antes de la operación de Namibia (GANUPT), en 1989, las misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz habían tenido un componente fundamentalmente militar. Sin embargo, en los últimos tiempos las Naciones Unidas han ampliado su presencia para incluir a funcionarios civiles, además de servicios de policía y seguridad. En cuanto esas entidades participan en operaciones forman una fuerza de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz al mando del Secretario General. El personal militar no puede recibir órdenes de los gobiernos nacionales, incluido el propio. Se hallan bajo la autoridad del Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas, que recibe sus instrucciones del Secretario General por conducto del DOMP y garantiza la unidad del mando. Sin embargo, este principio no siempre se ha respetado, lo cual ha socavado la transparencia y el efecto de la operación. La Asamblea General, en su resolución 48/42, ha recomendado un estudio a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz. La resolución dice que, "para ser eficaces, las operaciones de mantenimiento de la paz deben tener mandatos precisos y claramente definidos".

c) Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH)

82. La Asamblea General ha reconocido la necesidad de robustecer el suministro de asistencia humanitaria en el seno del sistema de las Naciones Unidas a fin de satisfacer la demanda cada vez mayor de asistencia humanitaria mediante la atención a las situaciones complejas que van surgiendo. Por conducto de su resolución 46/182, de 1992, la Asamblea General creó el puesto de Coordinador del socorro en casos de emergencia (CSCE) y, con posterioridad a esa resolución, el Secretario General creó el DAH. El nuevo Departamento está encabezado por un Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, al cual se ha asignado el papel de Coordinador del sistema de las Naciones Unidas para el socorro en casos de emergencia.

83. El DAH se encarga fundamentalmente de interactuar con los órganos normativos de las Naciones Unidas, comprendido el Secretario General, así como con los departamentos de mantenimiento de la paz y de asuntos políticos. Si bien es la Sede la que se encarga fundamentalmente de las emergencias complejas, la Oficina de Ginebra del DAH sigue desempeñando el papel tradicional en los programas de desastres naturales y en los de reducción y mitigación de desastres. El DAH ha ampliado su rama de información mediante la creación de la nueva Dependencia de Apoyo en Casos Complejos de Emergencia.

84. El DAH se reestructuró en 1994 con objeto de aportar un mejor liderazgo en la coordinación de la asistencia de socorro en casos de desastre, así como en la contribución a los esfuerzos generales de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. La oficina reestructurada se centra, entre otras cosas, en suministrar apoyo a la coordinación sobre el terreno y en defender principios y mandatos humanitarios.

85. Un problema grave del DAH desde su creación en 1992 ha sido la falta de recursos financieros predecibles para sus actividades básicas en Ginebra y Nueva York a fin de combinar operaciones relacionadas con desastres naturales con las emergencias complejas. En la actualidad dos tercios de los puestos están financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios. Además, los fondos para la asistencia humanitaria y los de coordinación sobre el terreno proceden de contribuciones voluntarias. Al comienzo de cada nueva emergencia, y ulteriormente a todo lo largo de la duración de la crisis, el DAH, en colaboración con sus principales asociados, coordina la elaboración de estrategia, la evaluación y el establecimiento de prioridades entre las necesidades, que después se presentan en un llamamiento. Este recibe el nombre de Llamamiento internacional unificado y constituye una importante herramienta humanitaria para los donantes, los organismos de ejecución y las comunidades afectadas.

86. El CSE es, en principio, el portavoz de los organismos humanitarios al nivel normativo, junto con sus interlocutores internacionales, los departamentos de operaciones de mantenimiento de la paz y de asuntos políticos. Sin embargo, se ha señalado a la atención del Inspector la inexistencia de un Boletín del Secretario General en el cual se defina la función exacta del DAH. Esa situación ha creado incertidumbre acerca de la responsabilidad de cada agente durante las operaciones humanitarias en las emergencias creadas por conflictos.

Coordinación a nivel local

a) El Representante Especial del Secretario General (RESG)

87. El RESG debe aportar el liderazgo y la coordinación de política general y objetivos operacionales al mismo tiempo que respeta la existencia de las operaciones humanitarias en curso en virtud de mandatos vigentes de la Asamblea General. En consecuencia, el RESG ha de encargarse de que al nivel de los países se celebren las consultas que procedan y se adopten las disposiciones de coordinación necesarias, así como de que las diversas partes implicadas en las actividades humanitarias mantengan un diálogo estrecho con todos los que intervienen en las operaciones de mantenimiento de la paz.

88. El desempeño con éxito de esas responsabilidades depende de la autoridad y la personalidad del RESG, junto con su experiencia política y humanitaria. Durante las conversaciones del Inspector con funcionarios de organismos humanitarios en la Sede y sobre el terreno, se manifestó unanimidad en el sentido de aceptar la función de liderazgo del RESG en la coordinación de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz en general, comprendidos los aspectos militar y humanitario en las emergencias complejas, pero con la debida atención a los mandatos de los organismos. Se aclaró, sin embargo, que, en algunos casos, el RESG tienda a la tendencia a centrarse más en el aspecto político y menos en el componente humanitario de la operación. En consecuencia, los organismos celebrarían que se prestara más atención a la experiencia en asuntos humanitarios en el proceso de selección de los RESG. Ello permitiría a la persona designada mantener un equilibrio entre todos los aspectos de una operación compleja.

b) El Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas

89. Al nivel local, el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas está encargado en general del componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y rinde informe al RESG. En principio, el Comandante de la Fuerza ha de trabajar en estrecha cooperación con los organismos humanitarios, así como con los coordinadores humanitarios, en la planificación y la ejecución de la asistencia humanitaria. Sus tareas varían según el mandato formulado por el Consejo General respecto de crisis concretas. Comprenden, por ejemplo, entre otras, la supervisión de las condiciones de seguridad, la escolta de los convoyes de suministros, el empleo de los servicios de comunicaciones, la protección de edificios y el transporte de personal. El Comandante de la Fuerza, los oficiales y los miembros del contingente militar deben gozar de un conocimiento de los principios humanitarios básicos mediante una capacitación adecuada y recibir orientación acerca de las actividades de los organismos, comprendida la protección de los derechos humanos.

90. Las relaciones de trabajo entre el Comandante de la Fuerza y los diferentes agentes en las emergencias complejas se llevan a cabo paso por paso. Existe una cooperación y una coordinación limitadas por conducto del DAH o de un organismo rector competente.

91. Los organismos humanitarios consideran que, habida cuenta de los diferentes niveles de competencia entre los componentes militar, político y humanitario, existe la necesidad de que los encargados del mantenimiento de la paz y los de la asistencia humanitaria estén representados a nivel local en pie de igualdad. La situación actual no refleja siempre ese equilibrio necesario. Análogas preocupaciones se manifiestan en el informe de la CCAAP sobre "Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz". La Comisión experimenta algunas reservas acerca de la posición expresada en el informe del Secretario General (A/48/945, párr. 14), en el sentido de que "las medidas encaminadas a suministrar asistencia humanitaria a la población civil de un conflicto queden comprendidas dentro del marco general de la operación de mantenimiento de la paz" (A/49/664, de 18 de noviembre de 1994, párr. 11). Según la Comisión, la imparcialidad de las operaciones humanitarias podría verse afectada por una asociación demasiado estrecha con las fuerzas de mantenimiento de la paz, en particular en el contexto de las medidas de imposición de la paz.

c) El Coordinador Para el Socorro en Casos de Emergencia (CSE) y el coordinador residente (CR)

92. Si bien la función de coordinación del CSE al nivel de la Sede en las emergencias complejas está claramente definida, la responsabilidad por la coordinación humanitaria al nivel del país está esbozada en las atribuciones elaboradas por el CPO. La tarea confiada al Coordinador en materia humanitaria, especificada por el CPO, representa una evolución lógica y un complemento necesario de las decisiones del párrafo 39 de la resolución 46/182 de la Asamblea General en la cual se decía, con respecto al coordinador residente de las Naciones Unidas que "Debería facilitar el estado de preparación del sistema de las Naciones Unidas y ayudar a lograr una transición rápida de la etapa de

socorro a la de desarrollo. También promovería la utilización de toda la capacidad de socorro disponible en los planos local o regional. El coordinador residente sería el presidente de un grupo de operaciones de emergencia que estaría integrado por representantes locales y expertos del sistema"¹⁷.

93. Otra posibilidad de coordinación a nivel local es cuando se elige a una organización para que sea el organismo rector encargado de las actividades humanitarias, comprendidas las operaciones de emergencia compleja. Un ejemplo de esto es el UNICEF, cuyo representante en el país fue al mismo tiempo el organismo rector de la operación en el Iraq. Análogamente, cuando se produce un desplazamiento grande de población, el ACNUR tiene un papel predominante y se escoge a su representante como coordinador de actividades humanitarias. Cuando se elige a un organismo rector entre los organismos humanitarios, el jefe de ese organismo debe asumir el papel de coordinador residente e informar al DAH. Después, el coordinador residente pasa a ser miembro del grupo del país.

94. Al nivel de la Sede, la función de coordinación adquirida por el DAH desde 1992 ha desembocado en un mayor reconocimiento de las necesidades de los organismos humanitarios en lo que respecta a coordinar sus operaciones, además de movilizar recursos. En vista de ello, los organismos humanitarios han acogido complacidos la función del DAH al nivel de la Sede. A fin de evitar la duplicación de funciones, la función del coordinador de actividades humanitarias a nivel local debe estudiarse en relación con la que desempeña el coordinador residente de las Naciones Unidas que ya se halla sobre el terreno.

95. En virtud de las disposiciones actuales, el coordinador residente de las Naciones Unidas tiene las siguientes funciones en las emergencias normales y complejas, además de su función de liderazgo en la coordinación de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los acontecimientos económicos y sociales:

- preside el equipo de gestión de desastres;
- supervisa la seguridad del personal de las Naciones Unidas;
- participa en el grupo de advertencia temprana;
- encabeza a los representantes de otros organismos de las Naciones Unidas.

96. Si se designa a un coordinador de actividades humanitarias, se le confiarán algunas de esas tareas. Ello constituye la base para considerar que el coordinador residente es también el coordinador de actividades humanitarias en casi todas las emergencias complejas.

97. De hecho, la dicotomía actual ha impulsado al PNUD a revisar sus mandatos a fin de dar cabida a la función adicional del coordinador de actividades humanitarias en las emergencias complejas. En la sexta reunión del Comité Permanente entre Organismos (CPO), celebrada en Nueva York el 27 de octubre de 1993, el Administrador del PNUD prometió "estar al máximo servicio del DAH al nivel de los países/operacional". Dijo además que "los coordinadores residentes rendirán informe al DAH acerca de las necesidades humanitarias y que el PNUD trabajaría estrechamente con el DAH a fin de garantizar, en una situación humanitaria difícil, que el coordinador residente está bien preparado para hacer frente a los difíciles problemas que vayan surgiendo"¹⁸. Así, el coordinador residente adquirirá las funciones de Coordinador de Actividades Humanitarias.

98. El Inspector opina que como el PNUD tiene una amplia presencia en los países y una función establecida como coordinador de las actividades de desarrollo y humanitarias, además de participar en la alerta temprana para reaccionar a la evolución de las emergencias humanitarias, es quien se halla mejor situado para asumir esas funciones. A fin de evitar duplicaciones burocráticas, el Inspector considera meritoria la idea de que se tenga en cuenta al coordinador residente de las Naciones Unidas para la función de coordinador de actividades humanitarias en las emergencias complejas, siempre que disponga de los conocimientos y la experiencia necesarios en la esfera de la asistencia humanitaria y satisfaga las condiciones establecidas por el CPO. El coordinador residente de las Naciones Unidas informaría después al RESG al nivel local y al DAH en la Sede sobre las cuestiones humanitarias.

El Comité Permanente entre Organismos (CPO)

99. El CPO se creó en virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General con el objetivo de coordinar las cuestiones de política general relacionadas con la asistencia humanitaria. Sus miembros son organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF, el ACNUR, el PMA, la FAO y la OMS. También son miembros la Organización Internacional para las Migraciones, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Consejo Internacional de Entidades Benéficas e InterAction. El Comité Internacional de la Cruz Roja es un invitado permanente del CPO conforme a lo dispuesto en la resolución 46/100 de la Asamblea General. Además, el Comité Permanente para Respuestas Humanitarias, así como cualquier organización invitada por el CPO con carácter especial pueden participar en las reuniones. Normalmente, el Comité se reúne cuatro veces al año y está presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarias, que es el Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Emergencia.

100. El CPO se ocupa de cuestiones como unificar llamamientos, vías de información/comunicación y asuntos de seguridad entre el terreno y la Sede, además de entre los diferentes componentes de las operaciones sobre el terreno. El Comité también ha creado un grupo de tareas para que estudie la evolución de las actividades de socorro hacia las de desarrollo por los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, estudia las situaciones de emergencia mediante el empleo de información acopiada por diferentes organismos y, en consecuencia, establece las necesidades prioritarias de los países afectados,

entre ellas la movilización de recursos por conducto de los procedimientos de llamamientos entre organismos para los programas humanitarios.

101. El Inspector reconoce que el CPO tiene conocimientos a fondo de los problemas de las operaciones de emergencias complejas en diferentes países, factor que es vital para planificar futuras operaciones. El Inspector recomienda que el DAH documente y mantenga en un banco central de datos las experiencias adquiridas en cada operación para futuras consultas por los diferentes departamentos de las Naciones Unidas. Es necesario comunicárselo a todos los organismos, comprendidos los que se ocupan sólo del desarrollo, otras organizaciones intergubernamentales y ONG. La información también es útil para el RESG y otros representantes, coordinadores de actividades humanitarias recién designados y funcionarios de las Naciones Unidas con responsabilidades en materia de misiones de mantenimiento de la paz.

Coordinación y cooperación entre los RESG, el Coordinador de actividades en materia de derechos humanos y el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas

102. Las responsabilidades de los tres funcionarios de alto nivel en las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz se han venido describiendo a lo largo del presente informe. Sin embargo, es necesario aclarar y volver a definir las atribuciones de sus mandatos a fin de establecer una modalidad de cooperación para alcanzar mejores resultados.

103. Como se ha venido destacando a lo largo de los diferentes capítulos del presente informe, en las emergencias complejas existe la necesidad de acuerdos adecuados de consulta y coordinación entre los encargados de las actividades humanitarias y las fuerzas de mantenimiento de la paz al nivel del país. Ello es fundamental para lograr el aprecio mutuo necesario de las diferencias en cuanto a mandatos y funciones.

104. Los diversos organismos y departamentos humanitarios de las Naciones Unidas y ONG con los cuales el Inspector ha intercambiado opiniones a este respecto manifestaron el deseo de que se diera a los RESG la función de liderazgo general a fin de garantizar la armonía entre el Coordinador de actividades humanitarias y el Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas. El Inspector cree que con los mandatos claramente definidos de los tres departamentos DAP, DOMP y DAH al nivel local, debe resultar posible conseguir una cadena de mando bien equilibrada que satisfaga a todos los agentes y sienta las bases para una cooperación correcta. A estos efectos, y sin perjuicio de sus respectivos mandatos y procedimientos internos con respecto a sus sedes, deben funcionar bajo la autoridad general del RESG y establecer una corriente regular de información con él.

105. Debe garantizarse la continuidad del mecanismo de coordinación. Para ello también se ha adelantado la idea de un adjunto civil del RESG, que merece la pena investigar. El Secretario General ha adoptado la primera medida y designado a un Representante Especial Adjunto del Secretario General para Haití.

106. En la actualidad no existe un modelo normalizado de colaboración entre los tres jefes de operaciones al nivel local. Se promulgan directrices para cada caso, que varían según los países. Ello se debe a que los problemas de las operaciones de mantenimiento de la paz también difieren. El Inspector apoya Plenamente el esfuerzo encaminado a establecer unas directrices operacionales flexibles y Prácticas. También opina que es necesario definir claramente la cadena del mando para la realización de esas operaciones, con Pleno respeto de la complementariedad básica que es inherente en cada operación.

V. SEGURIDAD DE LOS AGENTES HUMANITARIOS EN LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA COMPLEJAS

107. El Subsecretario General de Servicios de Conferencias y de Apoyo tiene encomendada la función de Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas. Se encarga de formular directrices generales de seguridad para su aplicación por todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La mayoría de esas organizaciones tienen un funcionario de enlace con el Coordinador de Asuntos de Seguridad. En el plano local, en cada país es nombrado un funcionario de alto nivel de las Naciones Unidas, encargado de la seguridad. Asume la responsabilidad general de la seguridad y protección del personal de las Naciones Unidas en ese país concreto y responde directamente ante el Subsecretario General. En la mayoría de los países, el coordinador residente de las Naciones Unidas es el responsable de la seguridad del personal de la organización.

108. Si bien el anterior mecanismo se aplica principalmente a las operaciones o actividades cotidianas de las Naciones Unidas in situ, la exposición creciente del personal de las Naciones Unidas a graves riesgos obliga a adoptar medidas adicionales. Tal es sobre todo el caso en las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias. El número cada vez mayor de muertos y heridos y la deplorable falta de respeto de los derechos humanos que muestran alguna de las partes involucradas en los conflictos son causa de profunda preocupación para las Naciones Unidas y la comunidad internacional. La situación se agrava en aquellos países en los que ya no existe gobierno o éste ya no ejerce una autoridad que ofrezca garantías de seguridad al personal de las Naciones Unidas.

109. En años pasados la Asamblea General aprobó resoluciones referentes a la seguridad de los funcionarios civiles internacionales, entre ellas, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, la resolución 47/72, en la que pidió al secretario General que, "en la planificación de futuras operaciones de mantenimiento de la paz y en la formulación de recomendaciones para su despliegue, preste atención especial a la protección adecuada del personal de mantenimiento de la paz y otro personal de las Naciones Unidas"¹⁹. Además, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución (S/Resolución 868 del 29 de septiembre de 1993) cuyo párrafo 6 dice lo siguiente:

"6. Declara que, al considerar el despliegue de nuevas operaciones de las Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad, éste exigirá, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Que el país anfitrión adopte todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de la operación y del personal que interviene en la operación;

b) Que los arreglos de seguridad adoptados por el país anfitrión se apliquen a todas las personas que intervienen en la operación;

c) Que se negocie sin demora un acuerdo sobre el estatuto de la operación y de todo el personal que interviene en la operación en el país anfitrión, y que ese acuerdo entre en vigor lo antes posible después del comienzo de la operación"²⁰.

110. Ante la necesidad apremiante de ofrecer una protección más efectiva, las Naciones Unidas han intentado remediar la situación de diversas maneras. Aparte de la controvertida decisión de contratar los servicios de guardias locales, una tentativa que ha resultado fructífera es el empleo de una fuerza policial no armada de las Naciones Unidas. Se ensayó durante la operación de Camboya. La policía de las Naciones Unidas fue capaz de supervisar las operaciones en varias zonas delicadas y fue aceptada por las comunidades locales sin las reservas que existen hacia el personal armado de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Un posible inconveniente sería tal vez la dificultad de disponer de contingentes suficientes para grandes operaciones y también su adiestramiento especial.

111. A fin de facilitar una respuesta rápida a las situaciones de emergencia en el plano humanitario y de prestar apoyo para la rehabilitación y el desarrollo de los países afectados, la Asamblea General, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, aprobó la resolución A/49/139, del 20 de diciembre de 1994, titulada "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas". El fin principal de la resolución lo indica claramente su título. Pero además, el cuerpo de voluntarios nacionales llamados "cascos blancos", con su presencia, puede tener un efecto tranquilizador y llegar a ser un elemento de seguridad en la fase de rehabilitación de las operaciones de emergencia. En efecto, es precisamente en ese momento cuando las fuerzas de mantenimiento de la paz se retiran dejando a la comunidad internacional para el desarrollo como principal agente sobre el terreno. Se está, pues, preparando el camino para una ampliación del papel de los "cascos blancos"²¹ de forma que actúen como factor de disuasión y manto protector simbólico de los agentes humanitarios.

112. Otro ensayo fructífero, aunque de alcance limitado, fue el despliegue de un contingente de guardias de seguridad de las Naciones Unidas en el Iraq. Los guardias de las Naciones Unidas prestan servicios de apoyo para la escolta de convoyes de socorro y de personal humanitario así como para la custodia de almacenes, oficinas, centros de distribución de artículos de socorro y la seguridad de las instalaciones de telecomunicación entre los lugares de destino. Con las limitaciones propias de las funciones específicas de los guardias de las

Naciones Unidas, podría considerarse que constituyen una opción para las operaciones humanitarias especiales tales como las realizadas en el Iraq.

113. Con arreglo al actual sistema de arreglos de seguridad, todos los organismos humanitarios están obligados a seguir las directrices generales de seguridad formuladas por el Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas. Ahora bien, la investigación realizada por el Inspector puso de manifiesto que, en opinión de algunos organismos, los arreglos existentes no son apropiados para resolver problemas de seguridad cuando se trata de una situación de emergencia compleja.

114. Un tema delicado, que ha sido objeto de debate en las reuniones del Comité Permanente entre Organismos, fue la protección del personal no perteneciente a las Naciones Unidas que actúa en asociación con los organismos de las Naciones Unidas en la esfera humanitaria en situaciones de emergencia complejas. En los últimos años, las Naciones Unidas vienen cooperando más frecuente y estrechamente con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales. Pero el personal de estas organizaciones no está amparado por el sistema existente de seguridad de las Naciones Unidas. Los organismos humanitarios consideran que esto es insatisfactorio y son partidarios de ampliar la protección de manera que incluya un círculo más amplio de agentes humanitarios.

115. La Asamblea General, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, en respuesta a los nuevos imperativos de seguridad, aprobó el proyecto de Convención elaborado por la Sexta Comisión y aprobó la resolución 49/59, del 9 de diciembre de 1994, relativa a la "Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado". Los artículos 1 y 2 de la Convención definen su finalidad y campo de aplicación como sigue:

"Artículo 1

- a) Por "personal de las Naciones Unidas" se entenderá:
 - i) Las personas contratadas o desplegadas por el Secretario General de las Naciones Unidas como miembros de los componentes militares, de policía o civiles de una operación de las Naciones Unidas;
 - ii) Otros funcionarios y expertos en misión de las Naciones Unidas o sus organismos especializados o el Organismo Internacional de Energía Atómica que se encuentren presentes, con carácter oficial, en una zona donde se lleve a cabo una operación de las Naciones Unidas;
- b) Por "personal asociado" se entenderá:
 - i) Las personas asignadas por un gobierno o por una organización intergubernamental con el acuerdo del órgano competente de las Naciones Unidas;

- ii) Las personas contratadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, por un organismo especializado o por el Organismo Internacional de Energía Atómica;
- iii) Las personas desplegadas por un organismo u organización no gubernamental de carácter humanitario en virtud de un acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, con un organismo especializado o con el Organismo Internacional de Energía Atómica."²² (Resolución 49/59 de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1994.)

116. Aunque sigue pendiente el problema de extender el campo de aplicación a más personal humanitario, la Convención representa un importante y oportuno paso adelante en la cuestión de la protección de amplios sectores de participantes en situaciones de emergencia complejas. Los Estados Miembros debieran responder prestamente a la iniciativa ratificando la Convención. El Secretario General podría informar a la Asamblea General, en su quincuagésimo período de sesiones, sobre el estado de la ratificación.

VI. CASOS EMBLEMATICOS DE SITUACIONES COMPLEJAS EN PAISES

117. El Inspector ha considerado útil combinar una extensa investigación en la sede con constataciones en el plano local, a fin de llegar a una visión de conjunto de la cuestión en estudio. Ha seleccionado una muestra de situaciones notables en países con la intención de analizar una serie de casos que oscilan entre el éxito y resultados de consideración diversa. Por tal razón viajó a Mozambique, Rwanda y Nairobi, ciudad a la que la mayoría de las entidades que intervinieron en Somalia hablan trasladado sus oficinas una vez que la situación en Mogadishu se hizo peligrosamente insegura.

Mozambique

118. La operación en Mozambique ofrece un ejemplo convincente de cómo la eficacia de los dirigentes y de los mecanismos de las Naciones Unidas, en combinación con circunstancias políticas favorables, puede garantizar el éxito.

119. Merece la pena señalar que los agentes humanitarios, en particular las organizaciones no gubernamentales, estaban ya sobre el terreno y actuando antes de que las Naciones Unidas decidieran intervenir. En efecto, gracias a la iniciativa de uno de ellos, una comunidad filantrópica italiana, las partes en conflicto fueron persuadidas para que aceptaran la negociación política. La instauración de una tregua ha demostrado una vez más que la aceptación de la mesa de negociaciones es indispensable para una razonable expectativa de éxito en una operación de mantenimiento de la paz.

120. En Mozambique, la presencia de las Naciones Unidas estuvo precedida por la abnegada labor de las instituciones humanitarias, que actuaron con eficacia sin protección militar. Obraron con imparcialidad y neutralidad, lo que les fue útil para tener acceso a las partes en conflicto y ganarse su confianza. Una de las consecuencias fue la instauración de un ambiente favorable, propicio para los

demás componentes de la operación, con pleno respeto de los principios de neutralidad e imparcialidad.

121. La llegada del personal de mantenimiento de la paz al teatro de actividades puso en marcha la estructura concebida para coordinar los elementos componentes de la operación. Las relaciones entre el personal militar y el humanitario se desarrollaron fluidamente como resultado de la tregua política establecida entre las facciones locales adversarias. Los contingentes militares no intervinieron en la asistencia humanitaria. Permanecieron sobre el terreno cumpliendo sus funciones institucionales, pero su presencia tuvo un efecto positivo sobre los agentes humanitarios como factor de disuasión frente a la violencia y como fuente potencial de protección. El hecho de que algunas de las estructuras humanitarias de las fuerzas militares, en especial los hospitales de campaña, hubieran extendido su asistencia para brindarla también a la población fue favorablemente acogido y contribuyó a la buena imagen de los mantenedores de la paz.

122. En cuanto a la parte civil, hay que señalar que el organigrama, bajo el liderazgo global del representante especial del Secretario General en Mozambique y Somalia, incluía una división humanitaria. Esto creó un precedente interesante ya que las anteriores operaciones no fueron tan explícitas en lo relativo al componente humanitario. Ello sugiere y destaca la necesidad de que todas las operaciones de mantenimiento de la paz, diversas en su naturaleza, incluyan un componente humanitario en el plan inicial y de que, en la fase de ejecución de la operación, las relaciones con los demás componentes se vigilen y conduzcan cuidadosamente, con estricta observancia de los respectivos mandatos.

123. El Inspector tuvo la impresión de que la coordinación en el ámbito de la división humanitaria precisaba ciertas mejoras, especialmente desde el punto de vista de la interacción con los organismos especializados y las organizaciones de las Naciones Unidas que financian los programas de asistencia humanitaria. Se sugirió, en particular, que, en las situaciones complejas, los actuales procedimientos burocráticos de financiación se aceleren o se sustituyan por procedimientos especiales más apropiados para satisfacer la necesidad de acción urgente exigida por la emergencia. Pero, globalmente, la operación de las Naciones Unidas en Mozambique y sus fructíferos resultados representan un modelo instructivo y válido para el manejo de situaciones complejas.

Rwanda

124. Los sucesos ocurridos en Rwanda han puesto de relieve que hubiera debido prestarse más atención a las señales de alarma que hacían prever la crisis, y que debieran haberse utilizado mejor los instrumentos de diplomacia preventiva que las Naciones Unidas tenían a su disposición. La movilización de la comunidad internacional fue tardía, pero cobró pleno impulso cuando la magnitud de la tragedia se hizo evidente. Fue impresionante para el Inspector la amplitud de los esfuerzos desplegados por el sistema de las Naciones Unidas. En Rwanda se está intentando dar aplicación al plan elaborado en la Sede de las Naciones Unidas, de consuno con los organismos especializados, por los tres elementos participantes en una situación compleja (DAH, DAP y DOMP) con el fin de armonizar sus mandatos bajo la autoridad del RESG en pie de igualdad. La Misión

de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda (UNAMIR) se creó en virtud de los acuerdos de Arusha y su actuación estuvo en consonancia con su mandato y con lo que permitía la turbulencia de la crisis rwandesa. Los agentes humanitarios en Kigali consideran que el personal militar desempeña un papel útil para mejorar las condiciones de seguridad y protección en que se espera actúen dichos agentes. El nombramiento de un funcionario de enlace humanitario con la UNAMIR contribuyó a reforzar los cauces de comunicación y favoreció el clima de cooperación. Esta reviste formas diversas, según las circunstancias. Una novedad significativa ha sido el apoyo dado a las organizaciones no gubernamentales en determinados casos. En general puede decirse que la presencia generalizada de los "Casos Azules" ha tenido un efecto tranquilizador.

125. El componente humanitario ha encontrado en el coordinador residente humanitario un adecuado punto de referencia. La oficina de este coordinador ha actuado como elemento promotor del socorro humanitario. La oficina de las Naciones Unidas para el socorro en caso de emergencia demostró ser el mecanismo central para el acopio y difusión de información y actuó como elemento impulsor de la planificación interinstitucional en materia de estrategias de socorro. La oficina es reconocida en Kigali como una innovación positiva no sólo por su papel de abogada de la comunidad humanitaria, incluidas las organizaciones no gubernamentales, ante el RESG y el Comandante Militar, sino también como medio de enlace con las autoridades locales. El establecimiento de un centro de operaciones humanitarias integradas que origine una respuesta integrada para elaborar estrategias y planes de acción y facilitar su aplicación es una iniciativa digna de elogio. El DAH ha adquirido, pues, una imagen constructiva en Rwanda y el manejo de la emergencia representa también un modelo interesante como referencia en el futuro. La estructura puede mejorarse si se da al DAH la posibilidad de perfilar más acusadamente su identidad con adecuados recursos humanos y financieros, sin introducir barreras burocráticas nuevas y redundantes. En Rwanda se llamó la atención del Inspector sobre este riesgo. Asimismo, el DAH ha de ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la variación de la situación en un país cuando a la emergencia sucede la rehabilitación. En Kigali se planteó la cuestión de la duración de la misión del coordinador residente humanitario. A reserva de que mejore la situación política, y puesto que es deseable un cambio gradual hacia la rehabilitación, la coordinación humanitaria podría confiarse al coordinador residente de las Naciones Unidas, y los proyectos y actividades correspondientes ponerse en manos de la comunidad internacional para el desarrollo.

Somalia

126. En su investigación con el personal de UNOSOM, el Inspector ha advertido un amplio consenso en que una de las principales causas de las dificultades experimentales en Somalia radica en el cambio de orientación dado a las operaciones, que pasaron del mantenimiento de la paz a la imposición de la paz. La ambigüedad de la situación dio por resultado mandatos confusos, y una clara definición de éstos es el primer criterio para abordar las situaciones complejas.

127. Con todo, los contactos mantenidos en Nairobi con varios funcionarios de las Naciones Unidas, entre ellos el RESG, mostraron que la concentración de la atención en los sucesos y dificultades de Mogadishu ha impedido una evaluación objetiva de la operación global en Somalia.

128. Si bien las relaciones entre los componentes militar y humanitario sobre el terreno han originado malentendidos, la cooperación fuera de la capital ha sido más satisfactoria. En este plano, los resultados son tangibles y la UNOSOM ha sentado las bases con miras a un retorno gradual a la normalidad.

129. Se reconoce que sin la UNOSOM habría sido imposible abrir pasillos humanitarios por los que canalizar los suministros de socorro. En esta fase, la protección brindada por los militares funcionó a satisfacción de los agentes humanitarios. El cambio del mandato del Consejo de Seguridad, que pasó de basarse en el Capítulo VI a basarse en el Capítulo VII de la Carta cuando las facciones en guerra se negaron a aceptar un acuerdo político, introdujo un nuevo elemento; de ahí el origen de problemas más complejos para todos. En particular, se hizo especialmente difícil la protección de las operaciones humanitarias y el personal civil. El posterior cambio de orientación, de la imposición de la paz otra vez al mantenimiento de la paz, acarreó más complicaciones. En marco de la cooperación entre los componentes político, militar y humanitario fue puesta a dura prueba. Se informó al Inspector de que, durante este período, el funcionario civil humanitario adscrito a la UNOSOM contribuyó a la labor de coordinación. Fue nombrado por sugerencia del DAH, cumplió funciones de enlace y dependió del RESG. Sucedió que los contingentes militares, además de su actividad principal de apoyo y seguridad, participaron de manera excepcional en programas militares de asistencia civil en pequeña escala, distribuyendo alimentos o de velar por el mantenimiento de hospitales y escuelas. Aunque ello no está en consonancia con su mandato institucional, tales actividades estuvieron justificadas, en aquella coyuntura especial, porque favorecían la formación de una imagen positiva.

130. El hundimiento del Gobierno central, la guerra continua entre las facciones, la ausencia de toda perspectiva de solución política así como la generalización de la violencia y el bandolerismo han tenido como consecuencia la operación "United Shield" y la retirada de los contingentes de las Naciones Unidas.

131. Pero tal evolución no supone el fin de la asistencia humanitaria, cuyos agentes han decidido continuarla adaptándose a las posibilidades que ofrece la situación. Continuará estando regida por los principios de imparcialidad y neutralidad. Se mencionaron al Inspector varias soluciones posibles. Siempre que las iniciativas humanitarias se realicen sensatamente, podrían beneficiarse de arreglos con las autoridades de facto establecidas en los distritos provinciales o municipales. La seguridad podría conseguirse por medio de la policía local o con la participación de la población somalí en la ejecución de los proyectos. Pero todas estas tentativas tienen que ensayarse sobre el terreno para ofrecer modelos innovadores sobre cómo puede suministrarse asistencia humanitaria en los casos extremos de disolución de los gobiernos centrales y las instituciones nacionales.

Notas

¹ "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lessons to be learned from Bosnia and Somalia", Naciones Unidas, 15 de diciembre de 1993.

² Décima reunión del Comité Permanente entre Organismos (CPO), 9 de diciembre de 1994, párr. 4.

³ "Suplemento de "Un Programa de Paz": documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas", 3 de enero de 1995, párr. 10.

⁴ Conflict and Humanitarian Action, informe de una Conferencia celebrada en la Universidad de Princeton, 22 y 23 de octubre de 1993, pág. 7.

⁵ *Ibíd.*, pág. 29.

⁶ "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", párrafo 3 del anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, 19 de diciembre de 1991. "Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia".

⁷ *Ibíd.*

⁸ "Un programa de paz", Informe del Secretario General, pág. 6.

⁹ Declaración del Secretario General al Grupo de Trabajo oficioso sobre "Un programa de paz", de 29 de mayo de 1993.

¹⁰ "Un programa de paz", informe del Secretario General, pág. 6.

¹¹ Suplemento de "Un programa de paz", párrs. 35 y 36.

¹² "The Humanitarian Challenges for the United Nations: Lesson to be learned from Bosnia and Somalia", Naciones Unidas, 15 de diciembre de 1993.

¹³ "Alto Comisionado para la promoción y la protección de todos los derechos humanos", resolución 48/141, de la Asamblea General, del 20 de diciembre de 1993, apartado a) del párr. 3.

¹⁴ Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: Actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional, JIU/REP/93/1, 1993, pág. 16, párr. 21.

¹⁵ Memoria Anual del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Labor de la Organización, párr. 417.

¹⁶ "Un Programa de Paz", *ibíd.*, párr. 15.

¹⁷ CPO, *ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ "Protección del personal de mantenimiento de la paz", resolución 47/72 de la Asamblea General, párr. 6.

²⁰ Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en su 3286,1 sesión, resolución 868 del Consejo de Seguridad, 29 de septiembre de 1993.

²¹ "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", resolución 49/139 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1994, sec. B.

²² "Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado", resolución 45/59 de la Asamblea General, 9 de diciembre de 1994.
