



Asamblea General

Distr. general
21 de noviembre de 2000
Español
Original: inglés

Quincuagésimo quinto período de sesiones

Tema 20 a) del programa

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas

Alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado

Informe del Secretario General*

I. Introducción

1. Los debates celebrados en el Consejo de Seguridad sobre la protección de la asistencia humanitaria prestada a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto, la protección de los civiles en los conflictos armados y la protección del personal de las Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en las zonas de conflicto¹ han puesto en un primer plano las limitaciones de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994, y la insuficiencia de su régimen de protección jurídica. Preocupados ante el aumento de las bajas del personal humanitario y los actos de violencia física, privación ilícita de libertad, toma de rehenes, secuestro, hostigamiento y detención y prisión ilícitas a las que se ha visto expuesto con demasiada frecuencia el personal, los miembros del Consejo destacaron la necesidad de velar por la seguridad

del personal humanitario y local que realizaba actividades en medios hostiles e inestables y de velar más efectivamente por su protección.

2. En el informe que presenté al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados² destaqué el nuevo consenso entre los Estados Miembros acerca de la insuficiencia de la Convención, y recomendé que el Consejo de Seguridad invitara a la Asamblea General a llevar adelante la preparación de un protocolo que ampliara el alcance de la protección jurídica a todo el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado que no estaba amparado actualmente. Tomando nota de mi informe y de las diversas opiniones expresadas por los miembros del Consejo de Seguridad durante los debates relativos a la protección de los civiles en los conflictos armados, la Asamblea General, en su resolución 54/192, de 17 de diciembre de 1999, pidió que le presentara para su consideración un informe con un análisis detallado y recomendaciones acerca del alcance de la protección jurídica con arreglo a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, de 1994. Mi análisis jurídico del alcance de la

* Este informe se presenta como resultado de extensas consultas con todas las oficinas y departamentos interesados y un análisis de la práctica existente en muchas misiones sobre el terreno.

aplicación de la Convención de 1994, que fue preparada por los Estados Miembros y en la que no son partes las Naciones Unidas, se ha hecho sin perjuicio de las opiniones de los Estados o de las decisiones de la jurisdicción nacional o internacional ante la cual serán enjuiciados los autores de cualquiera de los actos en ella prohibidos.

II. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado: análisis jurídico

A. Tipificación de las agresiones contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado

3. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado fue aprobada en la resolución 49/59 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994, y entró en vigor el 15 de enero de 1999. Actualmente son partes en la Convención 43 Estados, ninguno de los cuales es anfitrión de una operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz. La Convención prohíbe todo ataque contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, su equipo y sus locales, e impone a los Estados partes la obligación de velar por la seguridad de ese tipo de personal y de protegerlo de los delitos tipificados en la Convención (artículo 7). Son delitos contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado los siguientes: homicidio, secuestro u otro ataque contra la persona o la libertad del personal de las Naciones Unidas o el personal asociado, un ataque violento contra los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de ese personal, la amenaza de cometer un acto de ese tipo, la tentativa de cometerlo y un acto que constituya la participación en carácter de cómplice en un ataque de ese tipo. Los Estados partes en la Convención están obligados a tipificar esos delitos en su legislación nacional y hacerlos punibles, habida cuenta de su carácter grave (artículo 9).

4. La Convención establece el principio de “enjuiciar o extraditar”, en cuya virtud los Estados partes están obligados a establecer su jurisdicción respecto de todo delito o de su autor cuando el delito se cometa en su territorio, o cuando el autor sea nacional suyo.

El Estado de residencia habitual del autor, si es un apátrida, o el Estado de la nacionalidad de la víctima podrán también establecer su jurisdicción respecto de ese tipo de delitos. Si alguno de esos Estados declina la jurisdicción está obligado a extraditar al autor a cualquier otro Estado que tenga jurisdicción en la materia.

5. Los ataques contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado fueron tipificados en la Convención de 1994 y fueron tipificados como crímenes internacionales en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 1998, y sometidos a la jurisdicción de la Corte. En virtud del artículo 8 2) b) iii) y e) iii) del Estatuto, son crímenes de guerra, que entrañan la responsabilidad penal individual, los ataques dirigidos contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados. Pero el Estatuto de Roma no está en vigor todavía.

B. Alcance y limitaciones de la aplicación de la Convención a las operaciones de las Naciones Unidas y al personal asociado de las Naciones Unidas

1. Operaciones de las Naciones Unidas

6. La Convención es aplicable a las operaciones de las Naciones Unidas y al personal asociado de las Naciones Unidas tal como se define en el artículo 1. Por “operación de las Naciones Unidas” se entenderá una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizada bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas:

“i) Cuando la operación esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, o

ii) Cuando el Consejo de Seguridad o la Asamblea General haya declarado, a los efectos de la presente Convención, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en la operación.”

7. Claramente una operación de las Naciones Unidas de la primera categoría es toda operación de mantenimiento de la paz realizada bajo la autoridad y el control

de las Naciones Unidas, con exclusión de las operaciones autorizadas por las Naciones Unidas que se realizan bajo la autoridad y el control nacionales³. Una operación de las Naciones Unidas de la segunda categoría mencionada en el artículo 1 c) ii) de la Convención es toda otra presencia de las Naciones Unidas en un país anfitrión establecida por un órgano competente de las Naciones Unidas —aunque no necesariamente la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad—, como misiones políticas de las Naciones Unidas, “oficinas de consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos” y la presencia de las Naciones Unidas en materia humanitaria, de desarrollo y de derechos humanos. Si bien la Convención es aplicable automáticamente a las operaciones de mantenimiento de la paz, su aplicabilidad a otras operaciones de las Naciones Unidas está sometida a la condición de una “declaración” de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad de que exista un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participe en la operación. Como mecanismo inicial de la aplicabilidad de la Convención, la “declaración” tiene carácter constitutivo, y debe hacerse *antes* de que se cometa cualquiera de los actos prohibidos en virtud de la Convención.

8. En los debates de la Asamblea General acerca de la Convención algunos Estados Miembros expresaron confianza en que, en caso de una preocupación razonable acerca del grado de riesgo de una operación determinada, la Asamblea General o el Consejo de Seguridad formularían expeditamente una declaración, de manera oportuna y como cuestión rutinaria. Esos Estados consideraban que la necesidad de obtener una declaración no constituiría un obstáculo para la aplicación de la Convención y exhortaron al Consejo de Seguridad a que, en caso de duda, pecara de exceso de protección e hiciera una declaración preventiva. Otros Estados expresaron reservas y dudas en cuanto al carácter práctico de la declaración, la falta de criterios de definición y su oportunidad en la práctica. Pero otros Estados dudaron de que se justificara diferenciar entre la aplicación automática de la Convención a las operaciones de mantenimiento de la paz y su aplicación condicional en el caso de otras operaciones de las Naciones Unidas⁴. Las preocupaciones y reservas expresadas en los debates fueron confirmadas en la práctica de la Organización en casos en que se desplegaron muchas operaciones de las Naciones Unidas que no realizaban actividades de mantenimiento de la paz en medios arriesgados, muy inestables y peligrosos, y respecto de las cuales ninguno de los órganos hizo declaración

alguna. El caso de las recientes operaciones políticas y humanitarias de las Naciones Unidas en el Afganistán, Burundi y Timor Oriental y Occidental, para nombrar sólo unas pocas, ilustra la insuficiencia del régimen jurídico actual.

9. La situación en el Afganistán se ha caracterizado en los últimos años por períodos de paridad militar aproximada, reanudación de hostilidades de las facciones y combates esporádicos. En agosto de 1998 un asesor militar que prestaba servicios en la Misión Especial de las Naciones Unidas al Afganistán (UNSMIA) fue muerto a tiros en circunstancias que conducía un vehículo de las Naciones Unidas con marcas claras que indicaban su condición. Funcionarios de contratación local han sido golpeados públicamente por supuestas infracciones de las normas de los talibanes. En la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/2000/12), de 7 de abril de 2000 se reiteró la grave preocupación del Consejo ante la continuación del conflicto afgano. El Consejo condenó a los talibanes por sus reiterados registros e irrupciones en los locales de las Naciones Unidas y por la intimidación del personal de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad exigió que los talibanes pusieran fin a esas prácticas inaceptables y que garantizaran la seguridad de todo el personal de las Naciones Unidas y personal asociado, así como la del personal humanitario que trabajaba en el Afganistán, de conformidad con el derecho internacional.

10. La Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) se estableció en octubre de 1993 como medida de fortalecimiento de la confianza. En 1996 fueron asesinados tres funcionarios internacionales del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); en 1998 fue asesinado un funcionario internacional del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y en octubre de 1999, durante una misión interinstitucional de evaluación humanitaria, fueron brutalmente asesinados en una emboscada dos funcionarios internacionales del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA. En una declaración de 12 de noviembre de 1999 del Presidente del Consejo de Seguridad éste condenó el asesinato de personal de las Naciones Unidas, exhortó al Gobierno a que iniciara investigaciones y a que cooperara con éstas, y a que enjuiciara a los responsables de los crímenes. En su resolución 1286 (2000), de 19 de enero de 2000, el Consejo de Seguridad expresó su preocupación ante la continuación de los actos de violencia cometidos por todas las

partes, incluidos los sectores no estatales, y condenó enérgicamente el asesinato de los funcionarios del UNICEF y el PMA y de civiles de Burundi.

11. En su resolución 1246 (1999), de 11 de junio de 1999, por la cual estableció la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET), el Consejo de Seguridad tomó nota con preocupación de mi evaluación de que la situación de la seguridad en Timor Oriental seguía siendo “extremadamente tensa e inestable”. El día de la consulta (el 30 de agosto de 1999) fueron asesinados dos funcionarios locales de la UNAMET y, tras el anuncio de los resultados de la votación, la situación de seguridad se deterioró y estalló la violencia. En el período posterior a la votación, en medio de una campaña de violencia, saqueo e incendios cometidos por milicias partidarias de la integración, fueron asesinados otros cinco funcionarios locales de la UNAMET y se declaró que habían desaparecido otros dos. La situación en Timor Occidental, en particular en las zonas de los campamentos de refugiados, sigue siendo riesgosa e inestable. El 6 de septiembre de 2000 tres funcionarios internacionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fueron asesinados por una multitud dirigida por milicianos en una asonada violenta. En su resolución 1319 (2000) el Consejo de Seguridad condenó los actos atroces y despreciables cometidos contra funcionarios internacionales desarmados que se hallaban en Timor Occidental para prestar ayuda a los refugiados e insistió en que el Gobierno de Indonesia adoptara medidas inmediatas para cumplir su responsabilidad de desarmar y disolver a las milicias y para enjuiciar a los responsables de los ataques.

12. Los casos anteriores demuestran claramente la insuficiencia de condicionar la aplicabilidad de la Convención a las operaciones de las Naciones Unidas que no realizan actividades de mantenimiento de la paz a la “declaración” de una situación excepcionalmente riesgosa. En todos esos casos funcionarios locales de oficinas de las Naciones Unidas y personal internacional de organismos humanitarios de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales fueron asesinados, atacados u objeto de otro tipo de agresiones, y en un caso se invadieron locales de las Naciones Unidas. En ninguna de esas operaciones, sin embargo, declaró algún órgano de las Naciones Unidas que existía un riesgo excepcional para la seguridad de su personal, aunque muchos de sus pronunciamientos tenían igual efecto.

2. Personal de las Naciones Unidas y personal asociado

13. Con arreglo al artículo 1 a) de la Convención, 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;”

Según el artículo 1 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,

para realizar actividades en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de las Naciones Unidas.”

14. Por consiguiente, son personal de las Naciones Unidas los miembros de todos los componentes de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los funcionarios y expertos de las misiones de las Naciones Unidas que se encuentren presentes con carácter oficial en una zona de operaciones de la Organización. Personal asociado de las Naciones Unidas son las personas asignadas por los Estados y las organizaciones intergubernamentales, las personas contratadas por el Secretario General y las personas desplegadas

por una organización no gubernamental de carácter humanitario en virtud de un acuerdo con el Secretario General o un organismo especializado. Las dudas expresadas acerca del ámbito de aplicación de la Convención conciernen precisamente a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario y al personal contratado localmente.

**Personal de las organizaciones
no gubernamentales de carácter
humanitario**

15. El personal de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas tiene derecho a estar amparado por el régimen de protección de la Convención si su despliegue en la zona de operaciones de las Naciones Unidas se ha efectuado en virtud de un acuerdo con el Secretario General o con un organismo especializado, y con la finalidad de realizar actividades en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de las Naciones Unidas (Artículo 1 b) iii) de la Convención). Si bien la Convención no define la naturaleza y el contenido de este acuerdo, es razonable suponer que cualquier vínculo contractual o acuerdo convencional que institucionalice la cooperación entre las Naciones Unidas y una organización no gubernamental en apoyo de una operación de las Naciones Unidas o en el cumplimiento del mandato de ésta, reuniría los requisitos previstos en el artículo 1 b) iii) de la Convención. En la práctica se han concertado dos tipos de acuerdos entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales: los “acuerdos de asociación” para la aplicación de proyectos específicos entre el ACNUR, el PNUD, el UNICEF, el PMA u otros organismos de las Naciones Unidas que se encargan de la ejecución de programas humanitarios y organizaciones no gubernamentales internacionales o locales, y las disposiciones de seguridad acordadas entre la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales que participan en las actividades de asistencia de la Organización.

16. De ordinario se conciertan “acuerdos de asociación” entre el ACNUR y una amplia variedad de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de carácter humanitario, para la ejecución de proyectos de protección y asistencia de los refugiados. Se ha elaborado un modelo de Acuerdo Marco para la Asociación Operacional entre el ACNUR y las organizaciones

no gubernamentales (“asociados en la ejecución”), que encuadrará la acción humanitaria conjunta en favor de los refugiados. Este Acuerdo Marco establece normas de conducta para las dos partes asociadas, y prevé el carácter no discriminatorio, apolítico, neutral e imparcial de la asistencia humanitaria y las modalidades de consulta, cooperación e intercambio de información entre los asociados, los gobiernos interesados, los organismos de las Naciones Unidas, los dirigentes locales y los representantes de los refugiados. Se han concertado acuerdos similares entre otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, con miras a la prestación de asistencia a los desplazados internos y otras víctimas de los conflictos.

17. De modo análogo, en el sector del desarrollo humano sostenible el PNUD colabora con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que poseen la capacidad necesaria, en sus respectivos campos de especialización para llevar a cabo actividades en nombre del Programa. Para cada proyecto el PNUD firma un acuerdo con la organización designada. El modelo de acuerdo de cooperación relativo a los proyectos entre el PNUD y las organizaciones no gubernamentales establece los términos y condiciones generales de la cooperación entre las partes en todos los aspectos del proyecto y, en particular, la duración de éste, las responsabilidades generales de las partes, la condición del personal empleado por la organización no gubernamental y las disposiciones financieras y operacionales.

18. Con objeto de que las organizaciones internacionales no gubernamentales que gozan de la condición de “asociados en la ejecución” pudieran beneficiarse del régimen de seguridad de las Naciones Unidas, la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad y la Oficina de Asuntos Jurídicos prepararon un Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y la organización intergubernamental/no gubernamental asociada en la ejecución, para la coordinación de las disposiciones de seguridad. A los efectos del Memorando de Entendimiento, por “asociado en la ejecución” se entiende toda organización no gubernamental internacional que ya haya concertado un acuerdo contractual o convencional con una organización del sistema de las Naciones Unidas para aplicar un determinado proyecto. Con arreglo al Memorando, las Naciones Unidas se comprometen a prestar asistencia para la protección del personal internacional del asociado en la ejecución y a incluir a dicho personal en el plan de seguridad,

intercambiar información relacionada con la seguridad y, en caso de emergencia, proporcionar asistencia para los viajes al asociado en la ejecución, que deberá reembolsarse. El asociado en la ejecución se compromete a consultar y ayudar al funcionario designado de las Naciones Unidas en todo lo relativo a las disposiciones de seguridad en el lugar de destino. El Memorando de Entendimiento para la coordinación de las disposiciones de seguridad ha sido firmado hasta ahora por una organización intergubernamental, la Organización Internacional para las Migraciones, y nueve organizaciones no gubernamentales de tres países.

Personal contratado localmente

19. En su definición de “personal de las Naciones Unidas y personal asociado”, la Convención no distingue entre el personal contratado internacionalmente y el contratado localmente. En las operaciones de mantenimiento de la paz al personal contratado localmente se le considera “miembro de los componentes civiles de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, mientras que en las oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede estas personas son consideradas funcionarios de la Organización, con excepción del personal contratado por horas. En ambos casos el personal contratado localmente tiene derecho a una serie limitada de prerrogativas e inmunidades respecto de su Estado de nacionalidad. No obstante, para los fines de la Convención este personal debe considerarse comprendido en una u otra de las categorías del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, según cual sea su relación contractual con la Organización.

III. Medidas destinadas a reforzar el régimen actual de la Convención

20. En espera de que se concluya el protocolo que hace extensivo el ámbito de aplicación de la Convención a las operaciones y categorías de personal de las Naciones Unidas que no están comprendidas en ella, se propone a la Asamblea General que considere tres medidas que, en el marco de la Convención, reforzarían y harían plenamente efectivo su régimen de protección. Se trata de las medidas siguientes:

a) Un procedimiento para promover una “declaración” del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General;

b) La designación del Secretario General como “autoridad certificadora” de la existencia de una “declaración” o un “acuerdo”, y de la condición de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o del personal asociado, y

c) La incorporación de las disposiciones fundamentales de la Convención de 1994 a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de las misiones, concertados entre las Naciones Unidas y los Estados en cuyos territorios se despliegan operaciones de mantenimiento de la paz.

A. Declaración de un riesgo excepcional para la seguridad del personal de las Naciones Unidas

21. Con objeto de dar efecto a lo dispuesto en el artículo 1 c) ii) de la Convención, e incluir en su régimen de protección a todas las operaciones de las Naciones Unidas realizadas en un entorno arriesgado, peligroso o inestable, el Secretario General tiene la intención de recomendar a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad, según proceda, que cuando existan indicaciones suficientes de un ataque inminente o de un recrudecimiento del conflicto pueda hacerse una declaración en el sentido de que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. La recomendación de que se haga una declaración en este sentido podrá efectuarse en el momento del establecimiento de la operación de las Naciones Unidas o en cualquier momento posterior, y la declaración podría formularse en los siguientes términos: “la Asamblea General/Consejo de Seguridad declara que, a los efectos de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal participante en la operación de las Naciones Unidas”.

22. Como mecanismo de activación de la Convención, el principal defecto de una declaración es su inviabilidad en las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas, que en términos estrictos no se “establecen” con un mandato concreto, sino que se despliegan en cumplimiento de un mandato constitucional permanente. Por consiguiente, no existe un momento preciso para el “establecimiento” de una operación de este tipo, que determine el momento en que deba

hacerse la declaración y facilite la puesta en marcha del procedimiento.

B. Designación del Secretario General como “autoridad certificadora”

23. Es probable que, en relación con una petición entre Estados de “enjuiciamiento o extradición” o con las actuaciones judiciales ante un tribunal nacional o internacional, se plantee la cuestión de si la víctima de un ataque forma parte del “personal de las Naciones Unidas o el personal asociado” en el sentido de la Convención o de si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General han formulado una declaración o se ha concertado un acuerdo entre una organización no gubernamental y las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas, al ser el órgano con pleno conocimiento de los hechos y fácil acceso a la información, tendrá que prestar asistencia a las autoridades y las jurisdicciones de los Estados proporcionándoles la información necesaria. Un “certificado del Secretario General”, en caso de que se solicitara, daría fe del hecho y el contenido de una “declaración”, del hecho y el contenido de un acuerdo y de la condición de miembro del personal de las Naciones Unidas o del personal asociado de la persona de que se tratase. Las autoridades y las jurisdicciones de los Estados deberían aceptar ese certificado como prueba de los hechos que en él se atestiguaran.

C. Incorporación de las disposiciones fundamentales de la Convención a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión

24. Si bien los Estados partes en la Convención deben cumplir en sus relaciones entre sí las obligaciones emanadas de la Convención, la incorporación de las disposiciones fundamentales de la Convención a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión garantizará que el Estado en cuyo territorio esté desplegada la operación de mantenimiento de la paz deba cumplir también esas obligaciones en su relación con las Naciones Unidas, independientemente de que sea parte o no en la Convención. Las obligaciones de prevenir los ataques contra miembros de la operación, de considerar esos ataques delitos

punibles con arreglo a la ley y de “enjuiciar o extraditar” al culpable son las disposiciones fundamentales de la Convención que se incorporarán a los futuros acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión. El texto de dichas disposiciones sería el siguiente (se utiliza como ejemplo un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas):

“i) Obligación de prevenir los ataques contra miembros de la operación de mantenimiento de la paz

El Gobierno adoptará todas las medidas apropiadas para velar por la seguridad de los miembros de [la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas]. En particular, tomará todas las medidas apropiadas para proteger a los miembros de la operación de mantenimiento de la paz, su equipo y sus locales contra ataques o cualesquiera otros actos que les impidan cumplir su mandato. Lo anterior no afecta al hecho de que todos los locales de la operación del mantenimiento de la paz son inviolables y están sujetos al control y la autoridad exclusivos de las Naciones Unidas.

ii) Obligación de considerar delitos punibles con arreglo a la ley los ataques contra miembros de la operación de mantenimiento de la paz

El Gobierno considerará los siguientes actos delitos en su legislación nacional y los sancionará con penas adecuadas que tengan en cuenta su gravedad:

- a. Un homicidio, secuestro u otro ataque contra la integridad física o la libertad de cualquier miembro de la operación de mantenimiento de la paz;
- b. Un ataque violento contra los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de cualquier miembro de la operación de mantenimiento de la paz que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;
- c. Una amenaza de tal ataque con el objetivo de obligar a una persona natural o jurídica a realizar o abstenerse de realizar algún acto;
- d. Una tentativa de cometer tal ataque; y

e. Un acto que constituya la participación como cómplice en tal ataque o tentativa de ataque o que suponga organizar u ordenar a terceros la comisión de tal ataque.

iii) Obligación de enjuiciar o extraditar

El Gobierno establecerá su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el artículo [referencia ii] cuando el delito se haya cometido en su territorio y el presunto culpable —siempre que no sea miembro de la operación de mantenimiento de la paz— esté presente en su territorio, a menos que lo haya extraditado al Estado del que sea nacional, al Estado en que tenga su residencia habitual si se trata de un apátrida, o al Estado del que sea nacional la víctima.”

25. Al incorporarse las disposiciones fundamentales de la Convención a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas y los acuerdos sobre el estatuto de la misión, las obligaciones de prevenir los ataques, de considerarlos delitos y de “enjuiciar o extraditar” al culpable pasarán a formar parte de dichos acuerdos y se aplicarán únicamente con respecto a los miembros de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El personal asociado de las Naciones Unidas que no quede incluido en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas o sobre el estatuto de la misión no estará protegido por esa medida y, dadas las circunstancias, no variará su condición de personal no protegido.

26. A fin de asegurar la protección del personal de las Naciones Unidas que participe en otras operaciones de las Naciones Unidas que no sean de mantenimiento de la paz, se incorporará una disposición similar a los acuerdos con el país receptor concertados entre las Naciones Unidas y los Estados en cuyo territorio esté desplegado dicho personal. También en estos casos la aplicabilidad del régimen de protección de la Convención al personal de las Naciones Unidas que participe en la operación se verá limitada por el ámbito de aplicación del acuerdo pertinente al que se incorporen las disposiciones fundamentales de la Convención.

IV. Protocolo para extender la aplicabilidad de la Convención a todo el personal de las operaciones de las Naciones Unidas y el personal asociado y el personal de asistencia humanitaria no incluido actualmente en ella: elementos de un protocolo

27. Las medidas propuestas en la sección III del presente informe para mejorar el régimen de protección establecido en la Convención tienen un efecto limitado, ya que no amplían el alcance de la protección sino que únicamente la refuerzan dentro de los parámetros establecidos en la Convención. Para ampliar el ámbito de la Convención y asegurar que se aplique automáticamente a todas las operaciones y categorías de personal de las Naciones Unidas además de las que ya se incluyen, será necesario elaborar un protocolo de la Convención por el que se suprima la condición de que se formule una “declaración” o se concierte un “acuerdo”.

28. Para facilitar la elaboración de un protocolo que extienda el ámbito de aplicación de la Convención y su régimen de protección a otras operaciones y categorías de personal de las Naciones Unidas no incluidas actualmente, se ofrecen para la consideración de los Estados Miembros los elementos de un Protocolo basado en el principio de la aplicación automática de la Convención a todas las operaciones de las Naciones Unidas, independientemente de cuál sea la situación de seguridad en el momento y lugar del ataque, y a todas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales de carácter humanitario que estén presentes en la zona de operaciones de las Naciones Unidas sin estar necesariamente vinculadas a la Organización, siempre que realicen actividades de socorro humanitario en forma neutral, imparcial y no discriminatoria. Con respecto a esto último, los Estados podrían considerar la posibilidad de ampliar aún más el ámbito de protección para incluir a todos los organismos humanitarios que realicen actividades en una zona en la que no esté desplegada simultáneamente una presencia de las Naciones Unidas.

29. Para que todas las operaciones de las Naciones Unidas se incluyan automáticamente en el régimen de protección de la Convención del mismo modo que las

operaciones de mantenimiento de la paz, habrá que prescindir del requisito de una “declaración” como condición para su aplicabilidad. La inestabilidad, riesgo o peligro de la situación en el momento y lugar del ataque no deberá considerarse elemento del delito ni tampoco una condición para la aplicabilidad de la Convención, al igual que no se considera en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz.

30. El texto de la disposición por la que se haría aplicable la Convención a todas las operaciones de las Naciones Unidas podría ser el siguiente:

“El régimen de protección de la Convención se extenderá a todas las operaciones o presencias de las Naciones Unidas establecidas en un país receptor conforme a un mandato permanente y específico de un órgano competente de las Naciones Unidas y con respecto a todo el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado que participe en esas operaciones y presencias de las Naciones Unidas.”

31. Por otra parte, y si no obstante se mantiene el requisito de una “declaración”, los Estados tal vez deseen facultar al Secretario General, en lugar de o además de al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, para que declare que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal de las Naciones Unidas que participa en una operación determinada. De esta manera se agilizaría el procedimiento requerido para formular una declaración y se garantizaría la oportunidad de ésta. Así pues, la definición de una operación de las Naciones Unidas con arreglo al Protocolo sería la siguiente:

“c) Por ‘operación de las Naciones Unidas’ se entenderá una operación establecida por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizada bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas:

...

ii) Cuando el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el Secretario General hayan declarado, a los efectos de la Convención y el presente Protocolo, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participa en la operación;”

32. Para que la Convención se aplique a todo el personal de las organizaciones no gubernamentales de ca-

rácter humanitario se deberá prescindir del requisito de que exista un vínculo contractual entre sus organizaciones y las Naciones Unidas para los fines de su protección jurídica. Si bien para la ejecución de un proyecto específico seguirían siendo necesarios los acuerdos de “ejecución/colaboración” en interés de ambas partes y para que la ayuda sea más eficaz y esté mejor coordinada, dichos acuerdos ya no serían necesarios como condición para otorgar al personal de una organización intergubernamental o no gubernamental de carácter humanitario protección jurídica frente a los ataques contra la integridad física, la residencia privada o el equipo de ese personal⁵.

33. El texto de la disposición pertinente del Protocolo podría ser el siguiente:

“El régimen de protección de la Convención se extenderá a todas las personas desplegadas por una organización intergubernamental o no gubernamental o cualquier otra organización que participe en una operación de socorro humanitario [en la zona de operaciones de las Naciones Unidas] de forma independiente, neutral, imparcial y no discriminatoria.”

V. Conclusiones

34. En los seis años transcurridos desde la aprobación de la Convención se han puesto de manifiesto las limitaciones de su ámbito de aplicación a las operaciones de las Naciones Unidas y el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado. La Convención no se aplica a las operaciones de las Naciones Unidas que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad no hayan determinado que presentan un riesgo excepcional. En la práctica, ninguno de los dos órganos ha formulado declaración alguna a ese efecto, independientemente de que fuera o no necesaria en muchas operaciones de las Naciones Unidas. La Convención tampoco se aplica a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que no hayan concertado “acuerdos de ejecución/colaboración” con las Naciones Unidas o sus organismos especializados, aunque en la práctica tienen la misma necesidad de esa protección. Por último, la Convención no se aplica, y nunca se pretendió que se aplicara, a las operaciones de carácter humanitario ajenas a las Naciones Unidas.

35. En espera de que se elabore un Protocolo por el que se extienda el ámbito de aplicación de la Convención,

que podrá ser ratificado o no por todos los Estados partes en la Convención o por algunos de ellos, se han propuesto medidas que, dentro de los parámetros establecidos en la Convención, reforzarían su régimen de protección y lo harían plenamente efectivo. La solución óptima sigue siendo, con mucho, un Protocolo que prescindiera de la necesidad de una “declaración” en el caso de las operaciones de las Naciones Unidas, así como del vínculo entre una organización no gubernamental de carácter humanitario y las Naciones Unidas como condición para gozar de protección con arreglo a la Convención.

Notas

¹ Los debates acerca de la protección de la asistencia humanitaria prestada a refugiados y otras personas en situaciones de conflicto (S/PV.3932, de 29 de septiembre de 1998); la protección de los civiles en los conflictos armados (S/PV.3977 y S/PV.3978, de 12 de febrero de 1999 y 16 y 17 de septiembre de 1999), (S/PV.4046 (Reanudación 1) y (Reanudación 2)); y la protección del personal de las Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario en zonas de conflicto (S/PV.4100 y S/PV.4100 (Reanudación 1) de 9 de febrero de 2000). Véanse además las declaraciones presidenciales S/PRST/1997/13, S/PRST/1998/30 y S/PRST/2000/4, la resolución 52/167 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1997, y la resolución 53/87 de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 1998.

² A/54/619–S/1999/957.

³ Quedan expresamente excluidas del ámbito de la Convención las operaciones de las Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en que todo funcionario participa en calidad de combatiente contra fuerzas armadas y a las cuales se aplican el derecho relativo a los conflictos armados internacionales. Los miembros de ese equipo de operaciones siguen estando protegidos y obligados por los principios y normas del derecho internacional humanitario aplicables a esos conflictos. En el artículo 20 a) de la Convención se dispone a este respecto que nada de lo dispuesto en la Convención afectará la aplicabilidad del derecho internacional humanitario ni de las normas universalmente reconocidas de derechos humanos según figuran en instrumentos internacionales en relación con la protección de las operaciones de las Naciones Unidas y del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho y esas normas. La exclusión del ámbito de aplicación de la Convención de las operaciones realizadas por las Naciones Unidas

en virtud del Capítulo VII de la Carta en situaciones de conflicto armado internacional sugiere que las medidas coercitivas aplicadas en situación de conflicto armado interno (las operaciones del tipo UNOSOM II) quedan incluidas dentro del ámbito de la Convención y sujetas a su régimen de protección. En definitiva corresponderá a la práctica de los Estados o de algunas de las jurisdicciones nacionales o internacionales competentes trazar claramente la distinción entre los regímenes mutuamente excluyentes del derecho internacional humanitario y el régimen de protección de la Convención. En definitiva, no es el carácter del conflicto lo que ha de determinar la aplicabilidad del derecho internacional humanitario o de la Convención, sino si en algún tipo de conflicto participan activamente miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en carácter de combatientes o si tienen derecho a la protección otorgada a civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, 84ª sesión*, págs. 15, 17, 18 y 19; *ibíd*, Sexta Comisión, 29ª sesión, párrs. 21 y 43; *ibíd*, 30ª sesión, párr. 4.

⁵ Al condicionar la protección a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a la existencia de un acuerdo con las Naciones Unidas, la Convención, en realidad, ha limitado la protección a la que tienen derecho con arreglo al derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado (véanse el artículo 71 del Protocolo Adicional al Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977; y el artículo 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional).