



Asamblea General

Distr. general
9 de noviembre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 100 del programa

**Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Refugiados, cuestiones relacionadas con los refugiados, los
repatriados y las personas desplazadas y cuestiones humanitarias**

Nuevo orden humanitario internacional

Informe del Secretario General*

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 57/184 de la Asamblea General. Trata de la cuestión de la promoción de un nuevo orden humanitario internacional con miras a perfeccionar un marco internacional amplio en que se tomen plenamente en cuenta los instrumentos existentes relacionados con las cuestiones humanitarias, así como la necesidad de ocuparse de aquellos aspectos que aun no han sido adecuadamente tratados. La cuestión fue examinada por primera vez en el trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General.

En el informe se destacan las cuestiones humanitarias principales, tales como el derecho a la asistencia humanitaria y al acceso humanitario y se hace un llamamiento para que se refuercen los vínculos entre la asistencia para casos de emergencia y la ayuda para el desarrollo y entre las cuestiones humanitarias y los derechos humanos. En el informe, asimismo, se hace un llamamiento a favor de que se elabore un programa de acción humanitaria y se determinen las medidas concretas en que podría plasmar y ejecutarse el programa con el concurso de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales.

* El informe se presenta con retraso por razones técnicas.



1. El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 57/184 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2002, relativa a la promoción de un nuevo orden humanitario internacional. Aunque expresó su reconocimiento por la labor que seguía realizando el Secretario General en la esfera humanitaria, en dicha resolución la Asamblea instó “a los gobiernos a que lo ayuden a promover un nuevo orden humanitario internacional que corresponda a las nuevas realidades y dificultades, incluida la elaboración de un programa de acción humanitario” (párr. 1). Instó también a los gobiernos “a que proporcionen la pericia y los medios necesarios para definir los fundamentos de ese orden y programa, planificar la arquitectura y realizar la actividades suplementarias que se requieran” (párr. 2).

2. En ese contexto, cabe recordar que cuando aprobó su primera resolución (la resolución 36/136, de 14 de diciembre de 1981), relativa a la propuesta de promoción de un nuevo orden humanitario internacional, en su trigésimo sexto período de sesiones, la Asamblea General reconoció, entre otras cosas, “la importancia de perfeccionar un marco internacional amplio en que se tomen plenamente en cuenta los instrumentos existentes relacionados con cuestiones humanitarias así como la necesidad de ocuparse de aquellos aspectos que aún no han sido adecuadamente tratados” (segundo párrafo del preámbulo). Lamentablemente, transcurridos más de dos decenios ese reconocimiento tiene ahora incluso más validez si se tienen presentes los acontecimientos en todo el mundo en los últimos años.

3. Es alentador, con todo, que la Asamblea General haya aprobado unánimemente 15 resoluciones relativas al nuevo orden humanitario internacional. De acuerdo con esas resoluciones, así como de los informes pertinentes del Secretario General, se ha procedido a dar efecto a diversas sugerencias y recomendaciones.

4. En cuanto al programa de acción humanitaria propuesto, éste debiera incluir no sólo los problemas humanitarios nuevos y emergentes, sino también los problemas existentes que no han sido debidamente abordados en la legislación internacional y las prácticas de los Estados y de los actores distintos de los Estados. En ese contexto, la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias, que ha ayudado a formular y llevar adelante el concepto del programa propuesto, se ocupará de ampliarlo y de coadyuvar en el proceso de ejecución. El tema ha suscitado considerable interés en el sector de las organizaciones no gubernamentales, que a no dudarlo, desempeñarán una función importante, no sólo para determinar los componentes del programa propuesto, sino también para aplicar las medidas imprescindibles a fin de resolver los problemas que se determinen.

5. En la actualidad, los conflictos armados entre Estados y dentro de éstos constituyen una causa importante de problemas humanitarios. En ese contexto, el programa propuesto podría ser un instrumento eficaz de preparación y prevención. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida en todo el mundo en años recientes, es de suma importancia que, además de dar apoyo a las actividades de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, los Estados Miembros respalden también a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que, a más de brindar asistencia humanitaria, ayuden a prevenir los conflictos armados mediante la determinación y eliminación de las causas fundamentales en consonancia con el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

6. En cuanto a las actividades humanitarias en el curso de los conflictos armados y después de éstos, se echan de ver dos cuestiones que merecen ser objeto de especial atención: el establecimiento de un derecho a la asistencia humanitaria y de un

derecho de acceso seguro y expeditivo para los organismos y el personal humanitarios a las personas asoladas por conflictos y otras situaciones que ponen en riesgo sus vidas. Del mismo modo que debiera prestarse socorro sin distinción de raza, religión, nacionalidad o afiliación política, tampoco debiera el acceso a las personas necesitadas estar subordinado a consideraciones de carácter político o militar. Es importante señalar a este respecto que actualmente los organismos humanitarios no tienen acceso a más de 10 millones de personas necesitadas, en alrededor de 20 países, como se señaló en un informe reciente sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (A/59/93-E/2004/74).

7. Por último, es importante señalar que, a causa de las actuales situaciones de conflicto armado, la ayuda internacional que se brinda en calidad de asistencia de emergencia es mucho mayor que la destinada a eliminar las causas fundamentales de los conflictos. En consecuencia, se echa de ver la necesidad de fortalecer el nexo entre la asistencia de emergencia y la ayuda para el desarrollo y al propio tiempo, el nexo entre los derechos humanos y las cuestiones humanitarias. En el contexto general de preparar y ejecutar un programa de acción humanitaria, el Secretario General insta a los Estados Miembros a que comuniquen lo antes posible sus observaciones sobre el tema e informen de sus percepciones y sus planes respecto de los problemas humanitarios que tengan ante sí en los planos nacional, regional e internacional.

8. En conclusión, el Secretario General desea reiterar la importancia de observar la normativa sobre derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. En cuanto a las medidas concretas por adoptar con objeto de formular el programa de acción humanitaria y velar por su ejecución, sería útil constituir un grupo de expertos para que examine el tema y formule recomendaciones que pueden servir de base para fortalecer aún más el aspecto humanitario de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con miras a su examen el próximo año por los Estados Miembros.

Recomendaciones

9. Habida cuenta de las lecciones extraídas de la experiencia en diversas partes del mundo, la Asamblea General tal vez quiera, entre otras cosas:

- a) Instar a los gobiernos a que comuniquen, a la brevedad posible, sus observaciones, basadas en su propia experiencia, respecto de los componentes de un programa de acción humanitaria;
- b) Instar a los Estados Miembros a que proporcionen al Secretario General la pericia y los medios necesarios para formular y oportunamente aplicar el programa propuesto;
- c) Recomendar que se determinen medidas para fortalecer el nexo entre los derechos humanos y las cuestiones humanitarias, así como entre la asistencia de emergencia y la ayuda para el desarrollo;
- d) Fortalecer la función cada vez más importante de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en la esfera humanitaria.

Anexo

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

Bosnia y Herzegovina

1. En el contexto de la resolución 57/184 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2002, el Gobierno de Bosnia y Herzegovina se complace en declarar que se han hecho progresos considerables en la solución de los problemas humanitarios que el país tuvo ante sí después del conflicto armado que asoló a la totalidad de su territorio por varios años. Además del regreso y la rehabilitación de los refugiados, se han hecho esfuerzos considerables por normalizar la vida de los desplazados internos.
2. Habida cuenta de su amplia experiencia, el Gobierno desea destacar nuevamente la importancia de las directrices y principios básicos que debieran seguirse en el contexto de la asistencia humanitaria en conflictos armados. La cuestión es de importancia fundamental habida cuenta de los conflictos armados que se libran entre los Estados y dentro de éstos en todo el mundo y del creciente número de víctimas. A ese respecto, se señalan a la atención de los Estados Miembros de las Naciones Unidas los principios básicos contenidos en las observaciones formuladas por Bosnia y Herzegovina en un anterior informe del Secretario General relativo a la promoción de un nuevo orden humanitario internacional (A/53/486).
3. Se tiene previsto solicitar la distribución de un documento de las Naciones Unidas en el que se enuncien esos principios con miras a la aprobación de una declaración sobre la acción humanitaria durante un conflicto armado y después de éste. Para facilitar el examen por los Estados Miembros de la declaración propuesta, se ha previsto también, en colaboración con la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias, publicar un comentario detallado de cada uno de los principios contenidos en el informe del Secretario General antes mencionado.
4. El Gobierno de Bosnia y Herzegovina está interesado también en intervenir en la preparación del programa de acción humanitaria mencionado en la última resolución aprobada en relación con el tema de un nuevo orden humanitario internacional y en proporcionar la pericia necesaria sustentado en su experiencia de los últimos años.

Jordania

1. Desde la introducción del tema relativo a la promoción de un nuevo orden humanitario internacional en el programa de la Asamblea General, el Gobierno del Reino Hashemita de Jordania ha mantenido sistemáticamente su apoyo al concepto, ahora más pertinente que nunca para el bienestar de la humanidad en el futuro.
2. En ese contexto general, Jordania ha persistido también tenazmente en sus iniciativas por determinar los problemas humanitarios que tienen ante sí el país y la región y por buscarles solución. Aunque la geografía del país no facilita la tarea, el progreso socioeconómico sostenido que ha hecho el país sigue siendo un factor favorable a sus actividades relacionadas con los problemas humanitarios.
3. Uno de los principales problemas que se plantean en la región sigue siendo el problema de los refugiados. Es triste y desalentador observar que centenares de miles de personas han pasado la mayor parte de su vida en campamentos de refugiados.

La experiencia en todo el mundo respecto del problema mundial de los refugiados indica a todas luces que los empeños colectivos de la comunidad internacional por conducto de las Naciones Unidas no debieran limitarse a brindar socorro y asistencia temporal, sino que debieran también inducir la búsqueda de soluciones permanentes para el problema. A decir verdad, sería útil y oportuno examinar en su totalidad la cuestión del desplazamiento de poblaciones, interno o externo, voluntario o involuntario, a fin de que la intervención de la comunidad internacional y la búsqueda de soluciones se puedan ajustar a la situación mundial contemporánea.

4. Los conflictos armados entre Estados y dentro de éstos han impartido más urgencia a la necesidad de una paz duradera. Es importante recordar a este respecto que, en una de sus comunicaciones anteriores con destino a los informes del Secretario General, el Gobierno de Jordania señaló que, habida cuenta de la experiencia de diversos países de todo el mundo, la paz es duradera no cuando se logra mediante negociaciones, sino, sobre todo, cuando se construye y consolida a nivel de base. Al propio tiempo, Jordania reconoció que la atención cada vez mayor que se presta a las actividades de establecimiento y de consolidación de la paz, además de la función tradicional de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, era un hecho positivo. En vista de que los conflictos armados continúan asolando a muchas partes del planeta, es importante que se establezca un sistema eficaz de alerta temprana para determinar las causas profundas de los conflictos y adoptar medidas oportunas para prevenirlos. A este respecto, cabe acoger con beneplácito el establecimiento de la Corte Penal Internacional como instrumento eficaz destinado a prevenir actividades inhumanas y criminales y, al propio tiempo, poner fin a la impunidad.

5. Es de suma importancia que los Estados Miembros lleven adelante activamente la idea enunciada por la Asamblea General en su resolución A/57/184, respecto de la elaboración de un programa de acción humanitario. En ese contexto, es interesante observar que organizaciones no gubernamentales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ya han emprendido iniciativas a ese respecto. Es indudable que los problemas humanitarios emergentes se deben atender prontamente. Es importante, por lo tanto, que se constituya un grupo de trabajo de expertos para determinar los componentes del programa propuesto y sugerir soluciones para los problemas humanitarios abarcados por el programa.

6. Teniendo en cuenta los persistentes problemas humanitarios que tiene ante sí el mundo desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, sería útil realizar un “estudio de los problemas humanitarios específicos” como se hizo en 1986 juntamente con la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, cuyos resultados el Secretario General consignó en su informe relativo al nuevo orden humanitario internacional (A/41/472). En cuanto a la determinación de las cuestiones humanitarias que requieren atención inmediata y a la investigación de soluciones apropiadas, cabría invitar a colaborar al organismo sucesor de la Comisión Independiente, esto es, la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias, que ha sido mencionado específicamente en algunas de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General.

Sudán

1. El Gobierno del Sudán ha apoyado el concepto de un nuevo orden humanitario internacional desde que éste se incorporó al programa de la Asamblea General y surgió en un principio que éste debiera contar con el apoyo de todos los Estados debido a la creciente gravedad de las crisis que amenazan tanto a la existencia como al futuro de la humanidad y que, al crear un nuevo orden humanitario, se debieran formular principios comunes a todos los Estados a fin de abarcar las necesidades apremiantes de la humanidad en general (véase A/40/348).

2. Como bien se sabe, el Sudán, al igual que muchos otros países de todo el mundo, tiene actualmente ante sí diversos problemas humanitarios. A fin de darles solución, el Sudán ha adoptado medidas en consonancia con una de las recomendaciones formuladas por la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales y reiteradas por la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias en el último informe del Secretario General sobre el tema (A/57/583) y ha creado un Ministerio de Asuntos Humanitarios. Sería sumamente útil que la comunidad internacional brindara apoyo técnico y financiero al Ministerio, no sólo para resolver los problemas actuales, sino también para adoptar medidas encaminadas a prevenir la repetición de tragedias humanas.

Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias

1. Además de sus funciones ordinarias de divulgación y aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, fortalecimiento de las capacidades nacionales e investigaciones conexas orientadas a la adopción de medidas, la Oficina Independiente sobre Cuestiones Humanitarias ha intervenido en la promoción del concepto de un nuevo orden humanitario internacional. En ese contexto, la Oficina ya ha emprendido trabajos preliminares respecto de la formulación del programa de acción humanitario sugerido por la Asamblea General en su resolución 57/184, de 18 de diciembre de 2002. La Oficina está tratando también de promover la aplicación de dos recomendaciones concretas de la Comisión Independiente, reiteradas en el último informe del Secretario General (A/57/583), esto es, que los gobiernos establezcan un ministerio de asuntos humanitarios, a fin de lograr una coordinación eficaz, y que, paralelamente, creen comisiones nacionales independientes sobre asuntos humanitarios para determinar los problemas y sus posibles soluciones antes de que haya un deterioro excesivo en la situación general de un país.

2. Es alentador observar que, además de los gobiernos, algunas organizaciones no gubernamentales ya han comenzado a mostrar un activo interés en las ideas originalmente enunciadas por la Oficina. Por ejemplo, en su última Conferencia Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja iniciaron deliberaciones sobre un programa de acción humanitario, y señalaron algunos problemas humanitarios a los que la comunidad internacional debiera prestar atención. Análogamente, la Asociación Mundial de Organizaciones No Gubernamentales ha aprobado resoluciones en su conferencia anual, a la que asisten organizaciones no gubernamentales de todas partes del mundo, respecto de la promoción de un nuevo orden humanitario internacional.

3. Es muy lamentable, que en los últimos años, hayan estallado tantos conflictos armados entre los Estados y dentro de éstos y que el número de víctimas durante el

pasado decenio haya sido sobradamente superior al número de muertos producidos por la segunda guerra mundial. Al propio tiempo, es importante recordar lo que el Secretario General destacó recientemente en una declaración ante el Consejo de Seguridad: “En toda la historia de la Organización sólo se ha dedicado un poco más de 30.000 millones de dólares estadounidenses a nuestras operaciones de mantenimiento de la paz. Eso equivale sólo a una treintava parte de la suma que se dedicó el año pasado a gastos militares en el mundo” (véase S/PV.5041). Con más frecuencia de lo que en general se cree, los conflictos armados estallan o se intensifican debido a problemas humanitarios que no se han resuelto o que se agravan. Uno de los elementos esenciales para crear una paz duradera en sociedades asoladas por la guerra es determinar los problemas humanitarios que tienen ante sí las poblaciones afectadas y propiciar rápidamente su solución. Al propio tiempo, en ausencia de conflictos armados y antes de que los gobiernos interesados decidan reducir sus presupuestos de defensa, sería conveniente explorar la función que las fuerzas armadas podrían desempeñar en la esfera del desarrollo socioeconómico. La Oficina tiene proyectado realizar investigaciones orientadas a la adopción de medidas y preparar estudios monográficos sobre el tema.

4. En el contexto de los conflictos armados y las crisis humanitarias conexas, es a todas luces importante fortalecer el nexo entre la asistencia de emergencia y la ayuda para el desarrollo. La Oficina ya ha emprendido investigaciones orientadas a la adopción de medidas respecto de este asunto y tiene proyectado hacer lo propio en cuanto al nexo entre los derechos humanos y las cuestiones humanitarias.

5. En sus iniciativas por determinar los componentes de un programa de acción humanitario, la Oficina ha emprendido también proyectos sobre fenómenos como las expulsiones en masa, la violación de los derechos de las minorías y los problemas del desplazamiento interno y externo de poblaciones, incluidos refugiados, migrantes ilegales y víctimas de la trata de personas, etc.

6. Otro proyecto iniciado por la Oficina se refiere a la divulgación de información básica sobre los derechos humanos de ciertos grupos, a fin de que el pueblo, en general, y las víctimas, en particular, puedan comprender y hacer valer sus derechos. Para empezar, por cuanto centenares de millones de víctimas no hablan ninguno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, es importante distribuir, en los idiomas nacionales y dialectos locales, los documentos pertinentes sobre asuntos tales como los derechos de las minorías, la mujer, el niño y las personas de edad, etc.

7. Por último, en el informe reciente relativo a la promoción de la comprensión, la armonía y la cooperación religiosas y culturales (A/59/201, de 3 de agosto de 2004) se ha señalado atinadamente que “Una dimensión de particular importancia del diálogo entre civilizaciones es el diálogo interreligioso, que implica el diálogo tanto entre religiones como en el seno de una religión ... Muchos conflictos entre religiones se ven exacerbados en gran medida por una búsqueda de identidad que la persona expresa refugiándose en una religión o tradición espiritual determinada y excluyendo a todas las demás” (párr. 33). Anteriormente, en su resolución 57/337, de 3 de julio de 2003, la Asamblea General reconoció que los diálogos interconfesionales continuos y el fomento de la armonía religiosa constituirían contribuciones a la prevención de conflictos armados. A fin de promover el diálogo interconfesional y, de ese modo, coadyuvar a la eliminación de algunas de las causas fundamentales de ciertos conflictos, la Oficina propone que se determinen y divulguen los temas de convergencia y no de divergencia entre las religiones y se aliente una investigación intensiva de las posibilidades de cooperación entre los creyentes de distintas religiones.