

UTILIZACIÓN DE ESCOLTAS MILITARES O ARMADAS PARA CONVOYES HUMANITARIOS

Documento para debate y directrices no obligatorias

Nota introductoria:

El grupo de tareas del Secretario General Adjunto sobre política de seguridad pidió a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que preparara un proyecto de directrices sobre la utilización de escoltas militares y armadas para convoyes humanitarios. El texto que figura a continuación fue elaborado en colaboración con los órganos integrantes del Comité Permanente entre Organismos, la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), especialistas del mundo académico y colegas de las oficinas extrasede de varias organizaciones. El proyecto de directrices fue aprobado para su aplicación en una reunión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos celebrada en mayo de 2001. El texto aprobado por este Grupo de Trabajo fue presentado después a la Oficina de Asuntos Jurídicos para su examen, tras lo cual se introdujeron varias modificaciones adicionales.

En la primera parte del documento se examina el contexto normativo más amplio. Se llega a la conclusión de que, debido a los cambios en la naturaleza de los conflictos y en el carácter de la asistencia humanitaria, las escoltas militares o armadas son necesarias en un número limitado de casos. En estos casos, deben emplearse con moderación y solamente de conformidad con directrices claras. La segunda parte está integrada por dos conjuntos de directrices no obligatorias: uno acerca de la cuestión de cuándo podrían utilizarse las escoltas, y el otro acerca de cómo podrían utilizarse.

Primera parte

Introducción: Actividades encaminadas a mantener las operaciones humanitarias en un entorno caracterizado por el menoscabo del espacio humanitario

Un supuesto importante de las operaciones humanitarias en una guerra ha sido que las fuerzas militares pueden obtener más beneficios centrandose sus actividades en los objetivos militares y no en los de carácter no militar 1/. Las partes en muchos conflictos se han mostrado dispuestas a aceptar las operaciones humanitarias en la creencia de que éstas no representan un obstáculo significativo para el logro de sus objetivos militares y que las organizaciones humanitarias no son partes en el conflicto de que se trate. El derecho humanitario internacional ha tratado de basarse en esta distinción entre la esfera militar y la no militar, esforzándose en crear lo que en la actualidad se denomina a veces “espacio humanitario” 2/. Al tratar de consolidar este espacio, no ha sido en general apropiada la utilización de escoltas armadas o militares para los convoyes humanitarios.

Sin embargo, la distinción entre objetivos militares y no militares ha sido a menudo problemática. Con frecuencia, los dirigentes militares y políticos han considerado a toda la población de la parte adversaria como el enemigo, y como algo adecuado para realizar operaciones militares. Los sufrimientos de las poblaciones “enemigas” no son, en estos casos, una consecuencia incidental de las operaciones militares, sino que muchas veces han sido el objeto de ellas 3/.

Incluso cuando no ha habido un intento deliberado de considerar como objetivo a la población civil, ésta ha sido víctima cada vez más de las “armas de área”, inclusive del bombardeo aéreo de zonas habitadas. Para la época de la segunda guerra mundial, la distinción entre combatientes y población civil se veía sometida a dura prueba 4/. Así pues, y pese a la ampliación y codificación ulterior del derecho humanitario internacional y del derecho de guerra, el número de miembros de la población civil muertos como porcentaje de la mortalidad total aumentó durante el siglo pasado 5/.

En el seno de la comunidad humanitaria está teniendo lugar un debate acerca de la forma de hacer frente a este proceso. Un criterio pone de relieve que la respuesta adecuada a esa imprecisión de las esferas militar y no militar es reafirmar la imparcialidad, neutralidad e identidad independiente de la comunidad humanitaria y adoptar todas las medidas razonables para hacer más clara la distinción entre

protagonistas militares y organismos humanitarios 6/. En este caso se hace hincapié en aumentar el acceso negociado a los beneficiarios. Una opinión algo diferente sostiene que, debido al menoscabo de las premisas consensuales en que se basa la acción humanitaria internacional, debe hacerse nuevo hincapié en la *aplicación*, incluso por medios militares, de ciertas normas mínimas 7/. En este contexto, la utilización de escoltas militares o armadas se considera una respuesta a circunstancias que han variado, como nuevo medio para alcanzar un objetivo humanitario de larga data.

Otros procesos han hecho más urgente este debate. En primer lugar, el personal de asistencia humanitaria está siendo, cada vez más, víctima de hostigamiento y de ataques armados. A veces, esto forma parte de un esfuerzo deliberado para obstaculizar la prestación de ayuda y servicios humanitarios a las poblaciones “enemigas”, o una indicación de la medida en que ya no se consideran imparciales, neutrales e independientes a las organizaciones “humanitarias”. A veces se trata simplemente de una función del gansterismo, criminalidad y fragmentación general de la autoridad que se registran en muchos conflictos modernos, sobre todo en los llamados “Estados fallidos” 8/.

El segundo proceso que impulsa el debate sobre la relación entre las comunidades militar y humanitaria es la evolución de la teoría militar con respecto a la prestación de ayuda y servicios humanitarios. En la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en otras entidades y organizaciones se ha registrado una evolución de la doctrina de las operaciones cívicomilitares, con una creciente tendencia al empleo de fuerzas militares para apoyar la prestación de ayuda humanitaria y, a veces, incluso para proporcionar directamente esta ayuda 9/.

Preparación de directrices – cinco cuestiones preliminares:

En un esfuerzo para abordar algunas de estas cuestiones, el Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas convocó a un grupo de tareas sobre las cuestiones normativas relacionadas con la seguridad del personal. Este grupo se reunió en Nueva York los días 17 y 18 de noviembre de 1999 y formuló recomendaciones en relación con varias esferas 10/. Una de esas recomendaciones era que deberían elaborarse directrices acerca

de la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios. Se pidió a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que elaborara las directrices.

El número de misiones en las que se plantea esta cuestión es relativamente reducido. Los convoyes humanitarios de las Naciones Unidas circulan sin escoltas militares o armadas en 15 de las 22 complejas situaciones de emergencia en las que la Oficina participa activamente en la actualidad. No obstante, la cuestión abarca problemas más amplios ligados a la relación entre las cuestiones militares y las humanitarias.

Al tratar de preparar directrices sobre la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios, se pueden formular cinco series de preguntas, a saber:

- i) ¿Entraña la naturaleza de los conflictos modernos riesgos para el personal de asistencia humanitaria que no existían anteriormente?
- ii) En caso afirmativo, ¿es la protección militar o armada de esos convoyes una respuesta apropiada al respecto, o la asociación con protagonistas militares comprometerá la imparcialidad de las organizaciones humanitarias?
- iii) Si los convoyes humanitarios pasan a ser más vulnerables, y si la asociación con los militares no comprometerá sus principios u operaciones, ¿será de hecho útil la provisión de escoltas militares o armadas? ¿Aumentará la seguridad o la disminuirá? ¿Rebasará el límite de las directrices operacionales mínimas de seguridad de las Naciones Unidas o estarán por debajo de ellas? ¿Aumentará la cantidad de ayuda que podrá prestarse o la reduciría? ¿Acrecentará la seguridad de la población beneficiaria o la pondrá en peligro?
- iv) ¿Cuáles serán las consecuencias de no utilizar escoltas armadas o militares para los convoyes humanitarios?
- v) ¿Qué políticas y prácticas se han establecido ya con respecto al empleo de esas escoltas y cuán eficaces han sido?

i) *Creciente Amenaza para el personal de asistencia humanitaria*

La guerra moderna tiende a crear mayores riesgos para el personal de asistencia humanitaria. Ello puede atribuirse a tres razones principales, a saber:

a) *El carácter cada vez más irregular de las actividades bélicas.*

Durante el período 1900-1950, la mayor parte de la actividad militar la llevaban a cabo fuerzas regulares. Las fuerzas se caracterizaban por unos mandos enérgicos, un fuerte control y una estrecha comunicación, una fuerte disciplina interna y una clara distinción entre el uso de la fuerza para fines militares y su uso para fines privados o criminales. Durante ese período, el personal de asistencia humanitaria - principalmente del Movimiento de la Cruz Roja - actuaba con el consentimiento de los beligerantes y raras veces era objeto de un grado significativo de amenaza física. El símbolo de la Cruz Roja representaba un valor de protección que era reconocido casi universalmente 11/.

Durante el período 1950-2000 el grueso de la actividad militar la realizaron fuerzas irregulares. La guerra entre Estados, que había representado la mayor parte de la actividad militar en los cincuenta años anteriores, fue reemplazada en gran medida por guerras de liberación nacional, actividades bélicas de insurgencia, guerras de secesión y, en los últimos años del siglo, por una especie de guerra entre bandas de delincuentes que era, en parte, étnica, en parte política y en parte criminal. El mando, el control y la comunicación eran con frecuencia más débiles que en el período precedente, y lo mismo ocurría con la disciplina interna. El creciente empleo de niños soldados, y de soldados que actuaban bajo la influencia de drogas, puede haber exacerbado esta tendencia, como tal vez lo haya hecho la criminalización y “privatización” de los conflictos 12/.

b) *Menoscabo de la percepción de imparcialidad del personal y las organizaciones humanitarias:*

El creciente número de organizaciones humanitarias

Antes de 1950, el Movimiento de la Cruz Roja ejercía un dominio abrumador en lo tocante a la prestación de servicios humanitarios en los conflictos armados. Se aceptaba en general su imparcialidad y neutralidad. Al final del siglo XX, centenares de organizaciones no gubernamentales realizaban actividades en las principales zonas de conflicto 13/. Muchas de estas organizaciones tenían una afiliación religiosa, étnica o nacional que las hacía sospechosas en los conflictos que ya de por sí tenían carácter religioso o étnico. En algunos casos, las sospechas eran bien fundadas, y otras organizaciones – auténticamente comprometidas en favor de los principios humanitarios – sufrían por una asociación de ideas respecto de ellas 14/.

c) Menoscabo de la percepción de imparcialidad del personal y las organizaciones humanitarias:

Evolución del papel de las organizaciones humanitarias

Durante los principales conflictos del período 1900-1950, las organizaciones humanitarias no solían realizar actividades que podrían haber afectado el resultado del conflicto. Por ejemplo, ninguna organización humanitaria suministró alimentos a la población general de Leningrado durante el sitio de esta ciudad en 1941-1944. Es más, parecía aceptarse en general que la política alemana de privar de comida a Leningrado para que se rindiese por hambre era un objetivo bélico legítimo 15/. Así pues, no había en ese caso conflicto alguno entre las actividades de los sitiadores y las de la comunidad humanitaria.

Cincuenta años después hay una contraposición de propósitos cada vez mayor. La utilización del hambre como instrumento de guerra es un ejemplo de ello. Al resurgimiento de esta práctica en los conflictos recientes se ha hecho frente con una creciente insistencia por parte de la comunidad humanitaria en que se debe proporcionar ayuda alimentaria a las personas que la necesiten. Cuando uno o varios beligerantes han hecho un uso activo del hambre para fines militares en los conflictos del Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Somalia, la región meridional del Sudán, la región septentrional de Uganda y otros lugares, las organizaciones humanitarias han arriesgado la vida de su personal para tratar de suministrar alimentos. 16/. La comunidad humanitaria ha respondido en ocasiones, como en el caso

de Bosnia y Herzegovina, asociándose con protagonistas militares que son (o se considera que lo son) partes en el conflicto 17/.

ii. Imparcialidad y uso de la fuerza, inclusive escoltas armadas

Hay muchos casos en los que el uso de la fuerza, incluidas las escoltas armadas, comprometerá la imparcialidad de las organizaciones humanitarias.

Sin embargo, también hay circunstancias en las que la utilización de escoltas armadas o militares para convoyes humanitarios *aumentará* la capacidad de esas organizaciones para prestar asistencia de modo imparcial, es decir, “sin distinción de raza, religión o nacionalidad de los beneficiarios...y exclusivamente sobre la base de las necesidades” 18/. Ya se ha citado el ejemplo de las situaciones de sitio, ejemplo que podría ampliarse para abarcar otras situaciones en las que un beligerante que controle el acceso a las zonas bajo el control de otro beligerante podría tratar de reducir el volumen de la ayuda destinada a la que considera una población enemiga. Durante el conflicto en Bosnia y Herzegovina, las organizaciones humanitarias no pudieron prestar ayuda sobre la base de las necesidades a causa de la falta de cooperación por parte de las facciones militares que controlaban el acceso a las poblaciones más necesitadas. Sólo cuando se proporcionaron escoltas militares -y cuando un uso creíble de la fuerza proyectado por los que tenían a su cargo las escoltas-, se corrigió algún tanto el desequilibrio 19/.

iii. Utilidad de las escoltas armadas o militares

Hay muchos casos -la gran mayoría- en los que el uso de esas escoltas será contraproducente. Su empleo puede poner en peligro la seguridad del personal de asistencia humanitaria y reducir su capacidad para prestar eficazmente ayuda sobre la base de las necesidades y sin distinción de raza, religión o nacionalidad. Por ejemplo:

- La cooperación con una fuerza militar externa –inclusiva una fuerza creada en virtud de un mandato de las Naciones Unidas- puede dar lugar a que los agentes locales induzcan a las organizaciones humanitarias a participar en el logro de los objetivos de esa fuerza.

- La cooperación con escoltas armadas o militares que carezcan de la capacidad necesaria para imponerse en caso de ser atacada -y para mantener abiertos los caminos para nuevos convoyes- puede hacer un convoy o un camino para convoyes más vulnerable que lo que ocurriría sin escolta alguna.
- El hecho de depender del apoyo de una fuerza militar o armada - independientemente de que sea extranjera o local- hace a menudo imposible operar sin tal fuerza.
- La cooperación con un beligerante puede hacer imposible, o poco seguro, operar en un territorio controlado por otro beligerante, a menos que haya un acuerdo sobre la entrega en el límite de ese territorio.

Estos problemas se ven agravados cuando, como suele suceder, los agentes humanitarios permanecen en la zona de un conflicto después de la partida de las fuerzas militares externas.

iv. Consecuencias de la no utilización de escoltas militares o armadas

Independientemente de su utilidad, hay algunas organizaciones humanitarias que -por razones más amplias de principio- no utilizarán escoltas militares o armadas para proteger a sus convoyes. Esta posición puede contribuir a una tendencia general hacia la prestación directa de servicios humanitarios por fuerzas militares extranjeras.

Cuando las organizaciones humanitarias no están dispuestas o no pueden prestar esos servicios, es probable que dichas fuerzas colmen cada vez más el vacío que se produzca. Ello se aplica independientemente de que los motivos sean militares (por ejemplo, cuando esos servicios formen parte de un esfuerzo para atraerse la buena voluntad de la población en cuyo seno esté actuando una fuerza), o estrictamente institucionales (por ejemplo, cuando exista la necesidad de que se considere que las fuerzas militares están activas durante los períodos en que no sea muy intensa la amenaza) o directamente políticos (por ejemplo, como parte de una actividad de relaciones públicas dirigida hacia los grupos interesados de la sociedad del Estado que ha enviado las fuerzas).

La experiencia en Kosovo parece ser otro ejemplo de la medida en que los protagonistas bilaterales y militares pueden asumir y asumirán funciones que normalmente desempeñan organizaciones humanitarias independientes 20/. Con todo, incluso si no se repite el caso de Kosovo, “ciertos Estados occidentales, la Unión Europea y la OTAN están replanteándose la doctrina militar, sobre todo en la esfera de la seguridad, y buscando medios para utilizar algunas de sus capacidades y ventajas militares, que en la actualidad están insuficientemente empleadas, para fines civiles” 21/.

v. *Políticas y prácticas ya en vigor*

En las Naciones Unidas, la formulación de políticas acerca de la utilización de escoltas armadas y militares para convoyes humanitarios, y de cuestiones conexas tales como el empleo de seguridad armada o militar en las instalaciones fijas, ha sido fragmentaria. Sin embargo, en términos generales las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han adoptado políticas en que se reconoce la necesidad de esas escoltas en circunstancias excepcionales 22/.

El empleo de guardias armados proporcionados por empresas de servicios de seguridad para escoltar a convoyes se regirá por la Directriz de Seguridad distribuida el 9 de enero de 1996, relativa al uso de guardias armados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este uso estará sujeto a la autorización del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas.

Con respecto a la protección de las fuerzas de las Naciones Unidas, la autorización para el envío de una de estas fuerzas, independientemente de que se trate del mantenimiento o de la imposición de la paz, entra en el ámbito de competencia del Consejo de Seguridad, que también determinará el mandato de ella. Toda protección de convoyes humanitarios que se prevea comportará un componente militar de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe ajustarse a las disposiciones del mandato para esa operación establecido por el Consejo.

La comunidad de organizaciones humanitarias ajenas al sistema de las Naciones Unidas aplican distintas políticas. El Movimiento de la Cruz Roja sostiene que “como principio

general, toda protección armada de cualquier componente del Movimiento es incompatible con los principios fundamentales siguientes: humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad” 23/. Algunas otras organizaciones, incluidos especialmente los asociados en la ejecución de programas de organismos de las Naciones Unidas, no tienen esas objeciones normativas.

Se han desplegado algunos esfuerzos con vistas a formular una política común para todas las organizaciones humanitarias, inclusive las entidades del sistema de las Naciones Unidas a las que se les han confiado mandatos humanitarios y las organizaciones no gubernamentales humanitarias. En 1995, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos aprobó el informe del grupo de tareas sobre el uso de los recursos militares y de defensa civil en apoyo de las operaciones humanitarias 25/. El informe no se refería a la utilización de escoltas armadas o militares en particular, pero sí establecía seis “principios prácticos” generales con respecto al empleo de todos los recursos militares para respaldar las operaciones humanitarias. Esos principios indicaban que:

- i. Las decisiones relativas a la aceptación de recursos militares deben ser adoptadas por las organizaciones humanitarias y no por las autoridades políticas, y basarse exclusivamente en criterios humanitarios.
- ii. Sólo se deberán solicitar recursos militares cuando no haya una alternativa comparable de carácter civil y únicamente si su utilización puede servir para atender una necesidad humanitaria crítica. Así pues, el recurso militar debe ser único en su género o en cuanto a la oportunidad de su despliegue, y sólo se utilizará en última instancia.
- iii. Toda operación humanitaria en la que se empleen recursos militares debe mantener su naturaleza y su carácter civiles. La operación debe permanecer bajo la autoridad y el control generales de la organización humanitaria responsable de ella, sean cuales fueren las disposiciones concretas de mando en relación con el recurso militar propiamente dicho. En la medida de lo posible, ese recurso deberá operar desarmado y tener apariencia civil.

- iv. Los países que proporcionen personal militar para apoyar las operaciones humanitarias deberán garantizar que respete el código de conducta y los principios de la organización humanitaria responsable de ese despliegue.
- v. Deberá evitarse la participación en gran escala de personal militar en la prestación directa de ayuda humanitaria.
- vi. En toda utilización de recursos militares se deberá velar por que la operación humanitaria mantenga su carácter internacional y multilateral 26/.

De esos principios, los de carácter más amplio -puntos i) e ii) supra- pueden claramente aplicarse al caso concreto de las escoltas armadas y militares. Los puntos iii) a vi) tal vez sean menos aplicables. Por ejemplo, el punto iii) podría menoscabar la capacidad de una de esas escoltas para ofrecer una disuasión digna de crédito a los posibles atacantes.

En la práctica, las posturas de las diversas organizaciones humanitarias no son muy diferentes, aún cuando en el proceso de adopción de decisiones puedan aplicarse distintos criterios.

Conclusión:

La práctica restrictiva general que siguen todas las principales organizaciones humanitarias es apropiada. Sean cuales fueren las directrices normativas que se establezcan deberán reflejar el amplio objetivo de limitar las circunstancias en que esas organizaciones tendrán que recurrir a la utilización de escoltas armadas o militares.

Cabe encomiar la convergencia de la práctica de las organizaciones humanitarias sobre el terreno, la cual debería reforzarse con vistas, cuando ello sea posible, a tener una posición común de todas ellas en una operación dada.

Sean cuales fueren las directrices que se aprueben, deberán reflejar dos niveles de adopción de decisiones: en primer lugar, *cuándo* utilizar escoltas armadas o militares y, en segundo, una vez adoptada la decisión de utilizar ese tipo de escolta, *cómo* hacerlo.

Segunda parte

Directrices no obligatorias acerca de cuándo hay que utilizar escoltas militares o armadas

Regla general

Por regla general, los convoyes humanitarios no utilizarán escoltas armadas o militares.

Excepciones (criterios)

Las excepciones a la regla general se considerarán como de última instancia y solamente cuando se hayan cumplido los criterios siguientes:

- i. *Soberanía.* El poder soberano o la autoridad local de control (“las autoridades locales”) no está dispuesto o no puede garantizar un entorno seguro sin la utilización de escoltas armadas o militares.
- ii. *Necesidad.* El nivel de necesidades humanitarias es tal que la falta de asistencia humanitaria traerá consigo un sufrimiento humano inaceptable, y, no obstante, la asistencia no se puede prestar sin la utilización de tales escoltas.
- iii. *Seguridad:* Las escoltas armadas o militares pueden proporcionarse de forma que aporten el grado de disuasión creíble necesario para aumentar la seguridad del personal humanitario y la capacidad para prestar asistencia a los beneficiarios previstos sin poner en peligro la seguridad de éstos y de otras poblaciones locales.

- iv. *Sostenibilidad.* La utilización de una escolta armada o militar no comprometerá la capacidad a más largo plazo de la organización para cumplir su mandato en forma segura y eficaz.

Excepciones (procedimientos)

En el sistema de las Naciones Unidas, la determinación acerca de si se han cumplido o no los criterios correspondientes la tomará normalmente el Oficial Designado. Éste es responsable de los asuntos relacionados con la seguridad del personal y los bienes de la Organización ante el Secretario General, por conducto del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas.

Nota: En la mayoría de los casos, pero no en todos, una sola persona actúa en calidad de Coordinador de Asuntos Humanitarios, Coordinador Residente y Oficial Designado. Las facultades del Coordinador Residente con respecto al personal y los bienes de la Organización se indican cabalmente en el párrafo 20 de la sección V del Manual de Seguridad de las Naciones Unidas.

Reconociendo el hecho de que una posición común de los agentes humanitarios aumentará la seguridad de todos, el Oficial Designado (o el Coordinador de Asuntos Humanitarios, cuando proceda) realizará amplias consultas en la comunidad humanitaria antes de tomar una determinación. El Oficial Designado invitará a los representantes de las organizaciones de esa comunidad ajenas a las Naciones Unidas a participar, bien como miembros, bien como observadores, en la labor del Equipo de Coordinación de Medidas Seguridad.

Con respecto al criterio relativo a la *soberanía*, el Oficial Designado entrará formalmente en contacto con las autoridades locales para determinar si están o no dispuestas a crear el entorno seguro necesario, o pueden crearlo, y a cumplir sus obligaciones en virtud del derecho humanitario internacional. El Oficial Designado informará oficialmente a los miembros de la comunidad humanitaria acerca del papel de las fuerzas que operen en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad con respecto

al apoyo de esa comunidad, y a las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas que esté en vigor.

Nota: En algunos casos ha habido cierta confusión en cuanto a si está o no en vigor el acuerdo /acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas/acuerdo sobre el estatuto de la misión con el país, quién está abarcado por el mismo y qué significa en la práctica. El Oficial Designado tratará de aclarar esta cuestión a los representantes de la comunidad humanitaria más amplia, como base para la planificación en materia de seguridad.

Con respecto al criterio de la *seguridad*, los factores que el Oficial Designado tomará en consideración incluirán los siguientes:

- ¿Quién está proporcionando la escolta? (Por ejemplo, fuerzas de las Naciones Unidas que realizan operaciones de mantenimiento de la paz, cuyas actividades se regirán por las decisiones del Consejo de Seguridad; otras fuerzas internacionales; fuerzas gubernamentales; fuerzas de agentes no estatales; guardias armados cuyos servicios han sido proporcionado por empresas de servicios de seguridad, cuya utilización por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas está sujeta a la aprobación del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas.)
- ¿Cuál es su capacidad? (Por ejemplo, ¿pueden facilitar información sobre la situación en materia de seguridad? ¿Representarán un elemento eficaz de disuasión de un ataque? ¿serán creíbles en caso de tal ataque? ¿cuáles son sus normas para entablar combate? ¿Cuáles son las disposiciones de mando y control? ¿Tienen capacidad para salir de la zona donde operan? ¿Pueden mantener abierto un camino y protegerlo para los convoyes futuros una vez que se haya usado la fuerza para hacer pasar un convoy a través de él?).
- ¿Qué lugar ocupa la protección de los convoyes humanitarios entre las prioridades de los que proporcionan las escoltas? ¿Son las propias escoltas una fuente posible de inseguridad?.

- ¿Hay otras opciones? (Por ejemplo, ¿insisten los que proporcionan las escoltas -por motivos políticos, militares, económicos o criminales- en su utilización? En caso afirmativo, ¿cuáles son las posibles consecuencias de oponerse a ello?).
- ¿Producirá la utilización de escoltas en una zona efectos perjudiciales sobre la capacidad de la organización para cumplir su mandato en otras zonas? (Por ejemplo, si las escoltas las proporcionara un beligerante, afectará ello la capacidad para operar en zonas no controladas por él?).

Con respecto al criterio de la *sostenibilidad*, el Oficial Designado examinará la cuestión de si la utilización de escoltas armadas o militares podría hacer más difícil la prestación de ayuda más adelante. (Por ejemplo, si las escoltas las proporciona una fuerza militar externa, ¿qué ocurrirá cuando, como suele suceder, esa fuerza abandona la zona pero tienen que proseguir las actividades humanitarias?).

Nota: Hay ocasiones en que no se cumplirán los criterios de seguridad o sostenibilidad, tal como los ha determinado el Oficial Designado. En estos casos, puede ser apropiado suspender las operaciones o retirarse. Persistir en las operaciones ante una situación de alto riesgo inaceptable raras veces es un medio eficaz para atender las necesidades humanitarias. En más de una ocasión, las autoridades políticas han alentado a los agentes humanitarios a proseguir las operaciones -con una escolta militar y armada, ante un alto riesgo inaceptable- como excusa para no hacer frente a las causas profundas de una crisis humanitaria.

Relaciones con las fuerzas que actúen en virtud de un mandato de las Naciones Unidas

El papel y el mandato de las fuerzas que actúen en virtud de un mandato de las Naciones Unidas los define el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y son vinculantes. Las disposiciones de la nota del Secretario General de 30 de octubre de

2000 servirán de orientación en lo que respecta a las relaciones entre los Representantes del Secretario General, los Coordinadores Residentes y los Coordinadores de Asuntos Humanitarios en la ejecución de ese mandato. Las relaciones entre los elementos políticos/militares de la presencia de las Naciones Unidas y la presencia humanitaria - incluso con respecto a la utilización de escoltas militares para convoyes humanitarios - vendrán determinadas por acuerdo entre el Representante Especial del Secretario General/Representante del Secretario General y el Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente y serán coherentes con el mandato del Consejo de Seguridad. De conformidad con el párrafo 8 de la nota del Secretario General, el Representante Especial del Secretario General/Representante del Secretario General y el Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente deberán resolver las diferencias en materia de políticas sobre el terreno. Cuando ello no sea posible, la cuestión se someterá al grupo de tareas de la Sede para su solución.

Nota 1: El número de situaciones en que existe la posibilidad de que haya escoltas a cargo de fuerzas que actúen en virtud de un mandato de las Naciones Unidas es muy reducido. En la actualidad, sólo Eritrea/Etiopía, Sierra Leona y Timor Oriental son posibles ejemplos, y en ninguno de ellos se emplean de hecho escoltas.

Nota 2: En el informe Brahimi (sección II/E) se propone un concepto de imparcialidad que en algunas circunstancias sería muy distinto de los principios humanitarios que regirían la prestación de ayuda humanitaria. En esas circunstancias no habría una identidad automática de intereses entre los elementos de las Naciones Unidas que rinden informes al Representante del Secretario General /Representante Especial del Secretario General y los elementos coordinados por el Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente.

Directrices no obligatorias acerca de cómo utilizar las escoltas militares o armadas

Principios rectores de las relaciones humanitarias-militares

En las situaciones en que haya un agente militar externo, las relaciones entre la comunidad humanitaria y las fuerzas militares externas deberán basarse en varios principios rectores, en particular los siguientes:

- i. *Primacía de las organizaciones humanitarias en la labor de asistencia humanitaria.* En primer lugar, esta labor deberán realizarla las organizaciones humanitarias. En la medida en que las organizaciones militares tienen una función inmediata que desempeñar en lo concerniente a respaldar esa labor, tal función deberá consistir en la creación de un entorno seguro y/o la prestación de apoyo logístico cuando lo soliciten las organizaciones humanitarias.
- ii. *Primacía de los criterios humanitarios.* La decisión de solicitar o aceptar la utilización de escoltas militares o armadas deben adoptarla las organizaciones humanitarias, y no las autoridades políticas o militares, exclusivamente sobre la base de criterios humanitarios.
- iii. *Identidad humanitaria.* Los convoyes humanitarios deberán mantener su naturaleza y carácter civiles. Salvo los vehículos, las armas y el personal que integran las escoltas, los convoyes deberán continuar siendo exclusivamente humanitarios y el personal armado deberá permanecer en vehículos separados. Para dar visibilidad al carácter civil de los convoyes humanitarios a los vehículos que no sean los utilizados para transportar escoltas armadas se les pueden colocar adhesivos que digan “no weapons”(sin armas).

Nota: Cuando estén involucrados agentes militares externos, los principios rectores mencionados más arriba deberán convenirse de antemano. Tal vez los representantes de la comunidad humanitaria deseen considerar la posibilidad de preparar acuerdos con los principales establecimientos militares en los que se confirmen estos principios como base para la cooperación y la división del trabajo en materia de escoltas para convoyes humanitarios.

Acción colectiva por parte de la comunidad humanitaria – Proceso de negociación

Cuando sea posible, un solo equipo -que represente a todas las organizaciones Humanitarias que recaben escoltas armadas o militares para sus convoyes- negociará las disposiciones relativa a la escolta. Antes de esas negociaciones, el equipo deberá tener un enfoque común de los elementos de procedimiento que habrá que negociar.

Nota: Por ejemplo:

- . *Si las organizaciones humanitarias concluirán un acuerdo conjunto en nombre de todas las organizaciones interesadas, o si serán necesarios acuerdos separados con cada organización.*
- . *Con qué partes se negociará el acuerdo relativo a las escoltas.*
- . *A qué nivel se negociará este acuerdo.*
- . *Si el acuerdo será formal y por escrito, o si será un entendimiento oficioso.*
- . *Qué condiciones se aceptarán; si se pagará al proveedor de la escolta o no, y los costos involucrados.*
- . *Cuáles son las ramificaciones políticas del acuerdo: qué cuestiones de responsabilidad jurídica se plantean, si se pueden*

invocar o no los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, y a quiénes se aplicarán éstos.

Si se darán o no a conocer en general la existencia y el contenido del acuerdo

Acción colectiva de la comunidad humanitaria – Fondo de las negociaciones

Cuando sea posible, el equipo de negociación humanitario deberá tener una posición común acerca de los elementos sustantivos que habrán de negociarse.

Nota: Por ejemplo:

Los procedimientos relativos a la evaluación de la situación en materia de seguridad antes de activar la escolta (por ejemplo el papel del Oficial Designado y el Equipo de Coordinación de Medidas de Seguridad en lo tocante a evaluar el grado de amenaza y la adopción de disposiciones apropiadas; si habrá o no una determinación formal de las “fases”, cada una de las cuales requerirá una configuración adecuada).

Los procedimientos con respecto a la composición de los convoyes (por ejemplo, si se combinarán vehículos de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales; si se dispondrá o no de un manifiesto consolidado, y a quién se le proporcionará; si se permitirán pasajeros y, en caso afirmativo, qué categorías de ellos.)

Los procedimientos con respecto a los aspectos del mando y control de los convoyes (por ejemplo, quién tendrá facultades

para determinar la configuración del convoy y decidir si suspender o no un convoy, o cambiar su ruta; y si los vehículos a los que se da escolta tendrán o no atribuciones para abandonar el convoy en forma unilateral).

- . *Los procedimientos con respecto al porte y utilización de armas (por ejemplo, los convoyes humanitarios deben mantener su naturaleza y carácter civiles. Salvo los vehículos, las armas y el personal que integran las escoltas, los convoyes deben ser exclusivamente humanitarios. El personal armado deberá permanecer en vehículos separados).*
- . *Los procedimientos relativos a la comunicación y el enlace (por ejemplo, cómo se comunicarán las escoltas con los que son objeto de ellas, en el camino y en la sede).*
- . *Los procedimientos con respecto a las peticiones de movimiento, puestos de control, paradas, registros, pago, etc., aprobados de antemano.*
- . *Los procedimientos con respecto a la interacción con las personas que se encuentren en la ruta.*
- . *Los procedimientos relativos a los incidentes de seguridad.*

Acción colectiva por parte de la comunidad humanitaria – Códigos de conducta

La comunidad humanitaria alentará la preparación de códigos de conducta aplicables a situaciones específicas, basados en un marco común, que serán elaborados por representantes de la comunidad humanitaria del sistema de las Naciones Unidas y ajena a este. Los códigos deberán ajustarse a las normas mínimas de seguridad operacional de las Naciones Unidas en relación con el lugar de que se trate.

Notas:

¹ Claude Bruderlein, *Towards a New Strategic Approach to Humanitarian Protection and the Use of Protected Areas*, 2. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas (Oficina de Coordinación de Asuntos humanitarios), 2000.

² Ibíd, citando a Jean Pictet, Development and principles of international humanitarian law. Ginebra, Instituto Henry Dunant, 1985.

³ Véase, por ejemplo, Brooks D. Simpson y Jean V. Berlin, editores, Sherman's Civil War: Selected Correspondence of William T. Sherman, 1860-1865 (University of North Carolina Press, 2000).

⁴ Véase, por ejemplo, Peter Calvocoressi, Guy Wint y John Pritchard, Total War, segunda edición. (Londres: Penguin, 1989), 512.

⁵ Las estimaciones del porcentaje de la mortalidad total correspondiente a los miembros de la población civil son poco fidedignas. En las Naciones Unidas se han presentado estimaciones en relación con los conflictos siguientes(A/C.3/ SR. 1780), citadas en Esbjorn Rosenblad, International humanitarian law of armed conflict (Ginebra: Instituto Henri Dunant, 1979), 55-6.): Primera guerra mundial, 5 %; segunda Guerra mundial, 48 %; guerra de Corea 84 %; guerra de Viet Nam 85+%.

⁶ Véase, por ejemplo, Ed Schenkenberg van Mierop en *Civil-Military Cooperation in the Wake of Kosovo: A Humanitarian Perspective*, Conferencia sobre cooperación cívicomilitar, , Copenhagen, 1 y 2 de septiembre de 2000.

⁷ Véase, por ejemplo, el informe Brahimi (A/55/305), párrs. 50 y 63.

⁸ En su resolución 54/192, de 17 de diciembre de 1999, la Asamblea general deplora el número cada vez mayor de víctimas que se producen entre el personal de asistencia humanitaria sobre el terreno y el "continuo menoscabo...del respeto de los principios y las normas del derecho internacional humanitario". El informe del Secretario General sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas (A55/494, 18 de octubre de 2000) contiene una reseña más detallada del creciente nivel de inseguridad.

⁹ Véase, por ejemplo, Jean-Daniel Tauxe, *The ICRC and civil-military cooperation in situations of armed conflict*, 45º Seminario Rose-Roth, Montreux, 2 de marzo de 2000.

¹⁰ Informe de los grupos de tareas sobre cuestiones de políticas jurídicas y operacionales, distribuido mediante una nota del Secretario General Adjunto de fecha 28 de marzo de 2000.

¹¹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Principios e intervención en la asistencia internacional humanitaria y las actividades de protección (C. La utilización de escoltas armadas)”, presentado en la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 15 de septiembre de 1995.

¹² A/55/494, annex II.

¹³ En Bosnia y Herzegovina, más de 3 000 personas de más de 250 organizaciones humanitarias con documentos de identidad expedidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1995. Mark Cutts, *The humanitarian operation in Bosnia and Herzegovina, 1992-95: Dilemmas in negotiating humanitarian access*, (Ginebra, ACNUR, *New Issues in Refugee Research* – documento de trabajo No. 8, 1999), 7. En Kosovo, al menos 180 organizaciones no gubernamentales realizaban actividades en 1999. Suhrke, Barutciski, Garlock y Sandison, *The Kosovo Refugee Crisis: An independent evaluation of UNHCR’s emergency preparedness and response*, (Ginebra: ACNUR, febrero de 2000), 65.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Cutts *supra*, 7, 23-4. Véase también más *supra*, CICR, , “Principios e intervención...”

¹⁵ De la misma manera que el Código Lieber (art. 17) establece que “es lícito hacer pasar hambre al beligerante hostil, armado o desarmado, de forma que con ello se logre una sujeción más rápida del enemigo,” el Tribunal Militar de Nuremberg declaró que, con respecto al sitio de Leningrado, “la interrupción de toda fuente externa de alimentos se considera legítima.” *War Crimes Reports* vol. 12, 84.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Acción contra el Hambre (ACF), *The Geopolitics of Hunger: 2000-2001 – Hunger and Power*. Boulder: Lynne Rienner, 2000. Véase también, Catherine Bertini, Declaración en el debate del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la seguridad del personal humanitario de las Naciones Unidas, Nueva York, 9 de febrero de 2000, (Roma: Programa Mundial de Alimentos, 2000).

¹⁷ Larry Minear et al, *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The U.N.’s Role, 1991-1993*, Watson Institute Occasional Paper Series #18, 1994, 83-103.

¹⁸ Esta formulación del imperativo humanitario figura en el artículo 2 del *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* (Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en las actividades de socorro en casos de desastre), 1994.

¹⁹ Cutts, 14-16.

²⁰ Para más detalles, véase Larry Minear et al, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, en Watson Institute Occasional Paper Series #36, 2000.

²¹ Tauxe, *ibíd.*

²² Compárese, por ejemplo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La seguridad del personal y el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados*, EC/49/SC/INF.2, 1999, con Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, *Manual de operaciones de seguridad de las Naciones Unidas*, 1995.

²³ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Informe sobre la utilización de protección armada en la asistencia humanitaria, tomado de ‘Documento de trabajo, Consejo de Delegados, 1995’, presentado en el CICR y la Federación Internacional, Consejo de Delegados, Ginebra, 1 y 2 diciembre de 1995.

²⁴ Cutts, 6-10.

²⁵ Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, “Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, XIX reunión, 27 de septiembre de 1995, Ginebra: acta resumida”.

²⁶ Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, “El uso de recursos militares y de defensa civil en apoyo de las operaciones humanitarias: Informe del Grupo de Tareas”, 27 de septiembre de 1995.

