



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de enero de 2022
Español
Original: inglés

Carta de fecha 25 de enero de 2022 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

El 21 de enero de 2021 anuncié el nombramiento del Grupo Consultivo Superior Independiente sobre la Evitación Humanitaria de Conflictos en la República Árabe Siria, compuesto de las tres personas siguientes: Jan Egeland (Noruega) (Presidente), Erika Feller (Australia) y Radhouane Noucier (Túnez).

Pedí al Grupo asesoramiento sobre cómo fortalecer el mecanismo de notificación humanitaria que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios dirigía en la República Árabe Siria, sobre las recomendaciones relativas al mecanismo presentadas por la Junta de Investigación de la Sede de las Naciones Unidas y sobre las enseñanzas que podían extraerse para el futuro.

El Grupo consultó a una serie de interesados, en particular organizaciones humanitarias locales e internacionales que operaban en la República Árabe Siria y participaban en el mecanismo de evitación humanitaria de conflictos, Estados Miembros, expertos y entidades de las Naciones Unidas. También examinó el material sobre el mecanismo de notificación humanitaria que se le presentó por escrito y la información pública disponible.

Agradezco al Grupo su concienzuda labor y sus meditadas recomendaciones. El informe es un documento interno y no se hará público porque contiene gran cantidad de información que facilitaron al Grupo partes externas con carácter estrictamente confidencial.

No obstante, soy consciente de que la creación del Grupo ha generado un interés considerable. Por ello, he tomado la decisión de publicar un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones recogidas en el informe del Grupo que se adjunta a la presente carta (véase el anexo).

El anexo ha sido preparado por la Secretaría y constituye un resumen objetivo del informe. He dado instrucciones a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para que dirija el seguimiento de las recomendaciones pertinentes, en consulta con otras entidades de las Naciones Unidas competentes y los asociados humanitarios correspondientes.

El Grupo me ha suministrado un análisis claro del propósito y los aspectos clave de la notificación humanitaria como actividad de apoyo al acceso y la protección en la República Árabe Siria.

Cabe recordar que, con arreglo al sistema de notificación humanitaria vigente en la República Árabe Siria, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios transmite a las partes en el conflicto información que los agentes humanitarios le han



proporcionado acerca de la ubicación de las instalaciones de carácter humanitario y los movimientos del personal humanitario. Esas notificaciones tienen por objeto que las partes en el conflicto puedan evitar el máximo de daños u obstáculos para el personal y las instalaciones de carácter humanitario, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario. El sistema de notificación humanitaria no altera las obligaciones de las partes en virtud del derecho internacional humanitario ni emite juicio alguno sobre la protección de ningún objeto ni persona en consonancia con dicho derecho. Por otra parte, la notificación humanitaria no es un mecanismo diseñado para que las partes en el conflicto armado aprueben o denieguen la labor humanitaria ni los movimientos del personal que la desempeña.

En el transcurso del último decenio, las hostilidades ocurridas en la República Árabe Siria han causado enormes perjuicios a la población civil y las operaciones humanitarias, lo cual es un recordatorio constante de la importancia de que todas las partes en el conflicto respeten el derecho internacional humanitario.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad para su información.

(Firmado) António **Guterres**

Anexo

Resumen del informe del Grupo Consultivo Superior Independiente sobre la Evitación Humanitaria de Conflictos en la República Árabe Siria

1. El 21 de enero de 2021 anuncié el nombramiento del Grupo Consultivo Superior Independiente sobre la Evitación Humanitaria de Conflictos en la República Árabe Siria, encargado de asesorar sobre cómo fortalecer el mecanismo de evitación de conflictos que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios dirigía en el país, sobre las recomendaciones relativas al mecanismo presentadas por la Junta de Investigación de la Sede de las Naciones Unidas y sobre las enseñanzas que podían extraerse para el futuro.

2. El Grupo quedó integrado por Jan Egeland (Noruega) (Presidente), Erika Feller (Australia) y Radhouane Noucier (Túnez).

3. De conformidad con su mandato, el Grupo debía asesorar acerca de, entre otras, las cuestiones siguientes:

a) Las condiciones mínimas que debían reunirse para que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios pusiera en marcha un proceso de evitación de conflictos, y si se reunían en el caso de la República Árabe Siria;

b) La relación entre el mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria y las obligaciones que incumbían a las partes en virtud del derecho internacional humanitario;

c) Si el mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria debía pasar a llamarse “mecanismo de notificación humanitaria”;

d) Las partes en el conflicto en la República Árabe Siria (grupos armados tanto estatales como no estatales) a las que debería suministrarse información de evitación de conflictos, y las circunstancias en las que no debería suministrarse dicha información a las partes;

e) La forma de fortalecer los sistemas y procesos del mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria, incluidos, entre otros, los encaminados a que:

i) La información suministrada a las partes fuera precisa;

ii) Las partes acusaran recibo de la información de evitación de conflictos y aceptaran el carácter humanitario de las instalaciones correspondientes;

iii) La información de evitación de conflictos se actualizara periódicamente y se transmitiera a las partes una vez actualizada;

iv) Los asociados (humanitarios) en la ejecución informaran a las partes en el conflicto de los incidentes que afectarían a un emplazamiento protegido por el mecanismo, y se solicitaría a las partes que esos incidentes se investigaran debidamente;

v) Toda medida de seguimiento adoptada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se notificara a los asociados en la ejecución una vez recibido el informe sobre el incidente;

f) La manera de mejorar los archivos del mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria y las comunicaciones con todos los interesados pertinentes;

g) Las enseñanzas extraídas del mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria y, de ser posible, de la labor de otras organizaciones humanitarias en el país que podrían aplicarse en otros contextos humanitarios en los que fuera necesario implantar un mecanismo de evitación de conflictos.

4. El Grupo inició su labor el 11 de enero de 2021, y se le solicitó que me presentara su informe final a más tardar el 10 de mayo.

5. El Grupo consultó a una serie de organizaciones humanitarias, Estados Miembros, expertos y entidades de las Naciones Unidas. También examinó el material sobre el mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria que se le presentó por escrito y la información pública disponible. El Grupo no visitó la región.

Principales conclusiones

6. En función de lo indicado, el Grupo ha extraído las siguientes conclusiones principales.

7. Habida cuenta de que durante todo el conflicto se han producido en la República Árabe Siria ataques generalizados, graves y frecuentes contra personas y emplazamientos protegidos en virtud del derecho internacional humanitario, las Naciones Unidas deberían considerar de alta prioridad la emisión de notificaciones mediante un sistema de notificación humanitaria dirigido por la Organización. La República Árabe Siria menoscaba gravemente el mecanismo con su evidente falta de voluntad de respetar el derecho internacional humanitario.

8. El Grupo concluyó que se reunían las condiciones mínimas para mantener un sistema de notificación en la República Árabe Siria. El mecanismo dirigido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha demostrado que puede servir para evitar ataques que afecten a personas y emplazamientos protegidos y mejorar el acceso de una serie de asociados humanitarios en circunstancias y regiones concretas. Cuenta con el apoyo y la colaboración de determinadas partes en el conflicto, y su gestión se ha mejorado para solventar sus carencias iniciales.

9. El sistema de notificación humanitaria es una herramienta para ayudar a las partes en el conflicto a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario en el ámbito de la protección de los civiles y la facilitación de la asistencia humanitaria. La participación en el mecanismo no diluye esas obligaciones ni exime nunca de su cumplimiento. La evitación de conflictos no es un requisito de la protección en virtud del derecho internacional humanitario ni puede conferir dicha protección por sí misma. No obstante, para que el mecanismo pueda cumplir sus objetivos con eficacia sigue habiendo problemas y dificultades que resolver.

10. Una de las principales dificultades del mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria ha sido, y sigue siendo, que las principales partes en el conflicto no participan en él. Si bien Turquía y los Estados Unidos de América continúan participando en el mecanismo, la Federación de Rusia se retiró de él en junio de 2020. La República Árabe Siria nunca se ha sumado al mecanismo de forma oficial. Ningún mecanismo orientado a evitar ataques contra emplazamientos civiles y humanitarios y contra los movimientos del personal que trabaja en ellos puede cumplir su objetivo sin la adhesión de las principales partes en el conflicto dotadas de fuerza aérea y armamento pesado. La decisión de una de las partes de no participar en el sistema de notificación no altera sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario, pero tiene consecuencias para el mecanismo.

11. Desde su creación, en septiembre de 2014, a solicitud del equipo humanitario en Damasco, el mecanismo ha encontrado problemas estructurales que han

repercutido en su eficacia operacional, como la falta de conocimientos técnicos suficientes para verificar y transmitir coordenadas correctas, la falta de protocolos de gestión de la información adecuados, el uso errático que le han dado las entidades humanitarias, la falta de claridad sobre las consecuencias de que las partes no acusen recibo de las notificaciones y la confusión de los usuarios en cuanto a la posible repercusión del sistema en la rendición de cuentas por los incidentes que afectan a emplazamientos protegidos por el mecanismo. Se han hecho esfuerzos considerables para profesionalizar el mecanismo y solventar esas carencias, incluso implantando nuevos procedimientos operativos estándar a partir de abril de 2020.

12. Otro defecto del que sigue adoleciendo el mecanismo es la falta de orientaciones sobre los emplazamientos que es preciso proteger con arreglo al criterio de que sean “indispensables” para la población civil. Del mismo modo, faltan disposiciones para que el carácter humanitario y civil continuado de esos emplazamientos pueda verificarse de manera satisfactoria.

13. El mecanismo de notificación carece de procedimientos de investigación adecuados para que los ataques que afecten a los emplazamientos y movimientos protegidos por el mecanismo sean objeto de una investigación exhaustiva, se hagan públicos y se les haga el seguimiento apropiado. Se han elaborado procedimientos de vigilancia e información más rigurosos, pero el Grupo señaló que estaba por ver si eran suficientes.

14. La sensación de impunidad que rodea las vulneraciones de los emplazamientos notificados ha socavado gravemente el apoyo de los agentes humanitarios al sistema de notificación humanitaria. En concreto, las organizaciones no gubernamentales piden que se vinculen de forma más clara y directa las notificaciones con los procesos en vigor para depurar responsabilidades por los ataques que contravengan el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

15. La rendición de cuentas no se limita a constatar qué ocurrió. Debe incluir también una investigación detallada de por qué ocurrió y quién fue el responsable. Tales investigaciones trascienden la capacidad y el mandato de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Se deben estudiar las dificultades prácticas y operacionales que supone poner en práctica procesos de rendición de cuentas. Conviene reforzar los vínculos con los mecanismos de rendición de cuentas externos al mecanismo de evitación de conflictos.

16. La pérdida de confianza en el mecanismo ha dado lugar a que importantes agentes humanitarios se retiren del sistema. Recuperar esa confianza será más sencillo si los usuarios del sistema confían en que los problemas estructurales se han solucionado, las partes en el conflicto participarán de buena fe y respetarán plenamente sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario, los incidentes se investigarán sin demora y los incumplimientos de esas obligaciones no quedarán impunes.

Recomendaciones relativas a la República Árabe Siria

17. En función de esas conclusiones, el Grupo ha formulado una serie de recomendaciones, entre ellas:

a) Las Naciones Unidas deberían otorgar alta prioridad a restablecer el compromiso de las partes en el conflicto de participar en el mecanismo de evitación de conflictos revitalizado;

b) Es preciso recuperar la confianza en el mecanismo de las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones humanitarias que operan en la República Árabe Siria;

c) La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ya ha aplicado medidas importantes que han mejorado la gestión del mecanismo de evitación de conflictos. Se recomienda a la Oficina que estudie las dificultades analizadas por el Grupo y descritas en su informe a fin de hacer en el mecanismo los ajustes necesarios para contribuir a recuperar esa confianza;

d) Se debería reestructurar el mecanismo para que puedan participar en él todas las partes en el conflicto dotadas de fuerza aérea o armamento pesado, incluidos los grupos armados;

e) Se debería oficializar la participación en el mecanismo de manera más estructurada alentando a todas las partes en el conflicto a declarar expresamente su participación en el mecanismo y su compromiso de respetar sus procedimientos, incluido el acuse de recibo oficial de las coordenadas;

f) Los emplazamientos y los movimientos solo deberían considerarse protegidos por el mecanismo cuando las partes en el conflicto pertinentes hayan transmitido el acuse de recibo específico de una notificación de evitación de conflictos, y se debería mantener a la entidad humanitaria que haya formulado la solicitud de protección plenamente informada durante todo el proceso;

g) Al igual que hacen los mecanismos que operan en el Afganistán o el Yemen, el mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria debería proteger de manera más sistemática escuelas, infraestructura civil, campamentos de desplazados, centros colectivos y otros emplazamientos civiles que se consideren esenciales para proteger a la población civil y cuya protección por el mecanismo hayan solicitado entidades humanitarias de buena fe;

h) La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios debería definir los criterios para decidir qué entidades son aptas para participar en el mecanismo de evitación de conflictos como entidades humanitarias de buena fe y orientar a las entidades humanitarias participantes acerca de cómo determinar qué emplazamientos son esenciales a efectos de solicitar su protección por el mecanismo;

i) La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y los organismos de las Naciones Unidas competentes deberían, directamente o por conducto de terceros de su confianza, formular métodos para verificar el carácter y el uso civiles exclusivos y continuados de los emplazamientos y las actividades antes de solicitar su protección por el mecanismo;

j) Teniendo en cuenta las amenazas que se ciernen sobre los agentes humanitarios, las organizaciones no gubernamentales deberían poder mantener su anonimato en la notificación humanitaria que se envíe a una o más partes en el conflicto. Sin embargo, puesto que conciliar el anonimato y la rendición de cuentas no es tarea fácil, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios debería alentar a los asociados humanitarios a identificarse siempre que sea posible;

k) Las entidades de las Naciones Unidas competentes deberían impartir o facilitar mejor formación a las partes en el conflicto, incluidos los grupos armados no estatales, sobre las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos;

l) Dada la importancia de comunicar a los agentes militares coordenadas fiables y precisas sobre los emplazamientos protegidos por el mecanismo, las entidades de las Naciones Unidas competentes deberían considerar la posibilidad de organizar sesiones de formación para el personal de las entidades humanitarias a fin de mejorar su capacidad de preparar notificaciones de evitación de conflictos y suministrar las coordenadas correspondientes;

m) Se debería estudiar el modo de aprovechar al máximo las tecnologías punteras, como las imágenes obtenidas por satélite, para verificar la información e investigar los incidentes;

n) Se debería alentar a los Estados Miembros a prestar asistencia a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y a otras entidades de las Naciones Unidas que operan en el contexto humanitario aportándoles conocimientos especializados y contribuciones en especie, incluidas tecnologías punteras, con el fin de coadyuvar a las tareas de vigilancia en tiempo real, verificación y presentación de información;

o) Se debería otorgar mayor prioridad al seguimiento de las investigaciones de los ataques como medida de rendición de cuentas más contundente;

p) Todos los organismos de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deberían implantar mecanismos oportunos y dotados de los recursos necesarios para determinar los hechos relativos a los ataques que afecten a emplazamientos y personas dedicados a cumplir su mandato. El Grupo opina que la Organización Mundial de la Salud debería dirigir las investigaciones de los ataques que afecten a hospitales y otras instalaciones médicas y del uso indebido que se haga de ellos; el Programa Mundial de Alimentos, las de los que afecten a todos los movimientos humanitarios interinstitucionales que se realicen por tierra, mar y aire; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las de los que afecten a todos los campos de desplazados y centros colectivos; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, las de los que afecten a escuelas y otras instalaciones educativas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, como gestora del mecanismo de notificación humanitaria, y los organismos, en función de sus mandatos respectivos, deberían asignar recursos suficientes al registro de todos los ataques que se produzcan;

q) El Grupo recomienda que se invite a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a considerar con urgencia otras iniciativas que puedan emprender, de forma tanto individual como colectiva, para encarar la sensación de impunidad que rodea los ataques contra emplazamientos o movimientos protegidos;

r) El Grupo Temático Mundial sobre Protección debería prestar un apoyo más activo a las notificaciones humanitarias promoviendo que se investiguen los hechos y se rindan cuentas de los incidentes de uso indebido y ataque, por medios como coordinar y articular una posición común de las Naciones Unidas sobre los incidentes;

s) No se ha llevado a cabo un examen comparativo detallado del funcionamiento de la evitación de conflictos en todas las situaciones de conflicto en las que se ha aplicado. Debería hacerse ese estudio empírico para fundamentar mejor la creación de ulteriores arreglos para evitar conflictos;

Enseñanzas extraídas

18. Además de las recomendaciones mencionadas, que son aplicables en el caso de la República Árabe Siria pero revisten también relevancia directa para los arreglos de notificación que operan o se crearán en otros lugares, el Grupo extrajo las siguientes enseñanzas de su examen del sistema de notificación humanitaria en la República Árabe Siria.

19. Los mecanismos de evitación de conflictos deberían crearse tan pronto como sea posible cuando estallen las hostilidades. Cuando se introdujo el sistema en la República Árabe Siria, en 2014, ya se había producido una pérdida de confianza irreparable entre los agentes humanitarios y algunas partes en el conflicto.

20. Los objetivos y consecuencias de los mecanismos de evitación de conflictos deben explicarse con claridad a los agentes humanitarios y las partes en el conflicto, y estos deben comprenderlos para prevenir interpretaciones erróneas o falsas expectativas. Conviene mantener un diálogo constante con los usuarios, las partes y las autoridades acerca del funcionamiento del sistema y del carácter protegido de los emplazamientos.

21. La obligación de rendir cuentas dimana de las obligaciones en virtud de los instrumentos y normas jurídicos internacionales, que no se ven alteradas ni modificadas en forma alguna por el mecanismo de evitación de conflictos. Las Naciones Unidas deberían abogar por que todas las partes pertinentes afirmen expresamente que respetarán a las personas y las instalaciones protegidas con arreglo a las normas aplicables del derecho internacional.

22. La falta de rendición de cuentas de las vulneraciones de emplazamientos protegidos por el mecanismo menoscaba la confianza en los sistemas de notificación humanitaria. Las Naciones Unidas deberían crear capacidad para que se investiguen los ataques de manera eficaz y pública y para que se verifique el carácter civil continuado de los emplazamientos, pero también, de consuno con el sistema de notificación humanitaria, para que se fomente la rendición de cuentas.

23. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha renombrado el mecanismo de evitación de conflictos en la República Árabe Siria “Sistema de Notificación Humanitaria en Apoyo del Acceso y la Protección”, denominación que aclara el propósito del mecanismo de evitación de conflictos y que deberían adoptar los arreglos para evitar conflictos en ese país y en otros lugares.
