



Distr. general
2 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo tercer período de sesiones
Tema 75 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**

Consejo de Seguridad
Septuagésimo cuarto año

**Carta de fecha 1 de abril de 2019 dirigida al Secretario General por
el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de transmitir adjunto el resumen de la Presidencia del segundo retiro anual sobre derecho internacional humanitario, dedicado al tema “Protección de la infraestructura civil esencial en los conflictos armados” (véase el anexo) y organizado por la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas en la Greentree Foundation los días 4 y 5 de marzo de 2019.

Le agradecería tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento de la Asamblea General, en relación con el tema 75 del programa, y del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Agustín Santos Maraver



Anexo de la carta de fecha 1 de abril de 2019 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas

Segundo retiro anual sobre derecho internacional humanitario: Protección de la infraestructura civil esencial en los conflictos armados

Resumen de la Presidencia

Los días 4 y 5 de marzo de 2019 la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas organizó el segundo retiro anual sobre derecho internacional humanitario en la Greentree Foundation. En él participaron en total 23 delegaciones, incluidos 10 miembros del Consejo de Seguridad.

Javier Gassó, Director para las Naciones Unidas de España, inauguró la sesión de apertura de alto nivel, en la que también pronunció observaciones introductorias el Sr. Robert Mardini, Observador Permanente y Jefe de Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

El retiro de este año estuvo dedicado a la protección de la infraestructura civil esencial en los conflictos armados, especialmente por lo que se refiere a la protección de las escuelas y los hospitales. Participaron profesionales sobre el terreno, expertos en asuntos humanitarios y jurídicos, miembros del mundo académico y representantes de Estados Miembros, la Secretaría de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

La reunión, celebrada con arreglo a la regla de confidencialidad de Chatham House, se dividió en seis mesas redondas complementarias centradas en los temas: 1) protección de la infraestructura civil esencial: obligaciones jurídicas de las partes en conflictos armados y compromisos específicos en materia de protección de escuelas y hospitales; 2) guerras urbanas y operaciones militares conjuntas: limitación de los daños de la infraestructura civil y uso militar de la infraestructura civil dedicada a la enseñanza, la atención médica y otros usos; 3) información, vigilancia, investigación de las violaciones, atribución y rendición de cuentas; 4) obligación de proteger la infraestructura civil y “pacificación humanitaria”; 5) contactos con todas las partes en un conflicto armado, en particular con los grupos terroristas incluidos en listas, para atender imparcialmente las necesidades en el contexto de una acción humanitaria neutral, imparcial e independiente; y 6) conservación, mantenimiento y restauración de la infraestructura civil esencial.

Las reuniones catalizaron diversas ideas inspiradoras que dieron lugar a un debate fructífero y enriquecedor. A continuación se resumen las cuestiones planteadas durante el debate:

1. A menudo se libran formas contemporáneas de guerra en zonas urbanas que, en lo fundamental, son civiles, están muy pobladas y tienen sistemas de subsistencia complejos e integrados. En consecuencia, los conflictos afectan en gran medida a los civiles, directamente, como cuando resultan muertos o heridos, o indirectamente, cuando los ataques destruyen infraestructura civil o la inutilizan. Se han producido también variaciones en los participantes en los conflictos en tanto proliferan los agentes no estatales y aumenta el número de Estados que actúan prestando apoyo a sus relaciones o en el marco de una alianza con el objetivo, entre otros posibles, de reducir la exposición y la responsabilidad. En estas circunstancias, la protección de la infraestructura civil pasa a ser fundamental, comoquiera que sus defectos o su destrucción pueden tener efectos duraderos en la población civil.

Los ataques que afectan a centros médicos e instituciones de enseñanza pueden tener efectos especialmente perjudiciales y duraderos.

2. Se entiende por infraestructura civil, de la que forman parte las escuelas y los hospitales, “la infraestructura necesaria para el funcionamiento de un servicio esencial cuyo daño o destrucción tiene efectos considerables en la prestación de dicho servicio”. Toda infraestructura civil esencial goza de protección especial con arreglo al derecho internacional humanitario; sin embargo, son acusadas las diferencias en el grado de protección jurídica concedido a los hospitales y las escuelas conforme al derecho internacional humanitario, pues los centros médicos reciben mayor protección que otros tipos de infraestructura civil. En este contexto, la comunidad internacional ha procurado incrementar la protección de las escuelas mediante instrumentos no vinculantes como la Declaración sobre Escuelas Seguras.

Todos los ponentes coincidieron en que, para reducir los daños sufridos por infraestructura civil, debe reducirse el uso de armas explosivas pesadas en las zonas urbanas. Al respecto, uno de los participantes observó que los ejércitos hacen frente al dilema de utilizar armas pesadas en zonas urbanas o sufrir fuertes bajas militares. De las deliberaciones se desprendía que no se trataba de elegir entre una cosa u otra y que debían examinarse las consecuencias de optar por un determinado tipo de armas.

3. Uno de los ponentes también puso de relieve la importancia de la infraestructura humana, entendida como el componente de personal encargado del funcionamiento de lugares como hospitales y escuelas. Asimismo, se subrayó la importancia de la participación de la población local en la asistencia humanitaria para potenciar al máximo la repercusión y las posibilidades de éxito.

4. En cuanto a la protección de los objetos humanitarios en un conflicto armado, se deliberó en torno a la “pacificación humanitaria”, expresión de las Naciones Unidas por la cual se entiende un sistema de notificación voluntaria de la circulación y la ubicación de los agentes humanitarios. En primer lugar, todos los participantes coincidieron que el uso de la expresión “pacificación” en un contexto humanitario genera confusión, pues se trata de un término militar que suele emplearse en relación con la ubicación de los asociados militares. Varios participantes preferían la expresión “notificación a las partes”. En segundo lugar, algunos de los participantes subrayaron que la notificación tenía por objeto aumentar la seguridad y mejorar la aceptación por las partes de los agentes humanitarios. En ese sentido, no iba dirigida a mejorar la seguridad de la población civil en su conjunto, aunque hay variaciones en la práctica sobre el terreno. Por último, se señaló como cuestión decisiva el problema de la “inversión de las obligaciones impuestas por el derecho internacional humanitario”. Con la popularización de la pacificación humanitaria ha cundido la impresión de que puede atacarse todo lo que no esté sujeto al sistema de notificación. La pacificación humanitaria no debe servir a las partes en un conflicto armado de excusa para incumplir las obligaciones y responsabilidades que les incumben de conformidad con el derecho internacional humanitario.

5. También se mencionó el problema denominado a veces “argumento del excepcionalismo al amparo del derecho internacional humanitario”, que se refiere, por un lado, a grupos armados no estatales que rechazan la existencia de obligaciones impuestas por este derecho y, por otro, a Estados que justifican un comportamiento ilícito aduciendo la condición de “terrorista” de su enemigo. El problema, como subrayó uno de los ponentes, es que algunas formas de violencia que serían lícitas conforme al derecho internacional humanitario pasan a ser ilícitas en marcos de lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, los ataques contra objetivos militares lícitos no son crímenes de guerra con arreglo al derecho internacional humanitario, pero los Estados pueden tipificarlos como crímenes, lo cual reduce los incentivos que pueden tener los grupos armados no estatales para respetar el derecho y abstenerse de dirigir ataques

contra civiles u objetos civiles. Igualmente, la acción humanitaria en un conflicto armado que se describe en el derecho internacional humanitario puede tipificarse como crimen, pues a menudo comporta la actuación en zonas controladas por grupos armados no estatales, y todo contacto económico con esos grupos puede vulnerar las disposiciones en materia de lucha contra el terrorismo.

6. Se puso de manifiesto la diferencia entre un crimen de guerra y una violación del derecho internacional humanitario indicando que no todas las violaciones de ese tipo constituyen crímenes de guerra. Por ejemplo, en cada uno de los Convenios de Ginebra de 1949 figura una lista relativamente corta de infracciones graves que constituyen crímenes de guerra. Sin embargo, en esos mismos Convenios figuran otras muchas disposiciones inviolables (como, por ejemplo, detalles relativos al trato que debe dispensarse a los prisioneros de guerra y a los civiles internados) sin que se trate de crímenes de guerra. Los participantes consideraron que todas las violaciones del derecho internacional humanitario son pertinentes y deben comunicarse, localizarse y estudiarse.

7. También se abordó la cuestión del respeto por las fuerzas militares del derecho internacional humanitario. Las fuerzas militares hacen frente a un “trilema” cuando adoptan decisiones durante un conflicto. En primer lugar, deben garantizar la protección de los civiles y la infraestructura; en segundo lugar, deben velar por el éxito de la misión militar; y, en tercer lugar, deben velar por la protección de sus propios efectivos. Este trilema explica en parte el hecho de que se siga violando el derecho internacional humanitario. Naturalmente, hay otras causas que deben tenerse en cuenta. En particular, uno de los ponentes insistió en la importancia de incorporar el derecho internacional humanitario en la doctrina militar, que es un elemento esencial de la enseñanza militar. También se mencionaron otros factores como los valores y normas de la sociedad, la ética de las fuerzas armadas o la influencia que tienen los compañeros.

8. Uno de los ponentes destacó el potencial que tienen los agentes humanitarios de aumentar el respeto del derecho internacional humanitario mediante el diálogo con las partes. Expresó preocupación por tres circunstancias que impiden la asistencia humanitaria y la protección en un conflicto armado. En primer lugar, la acción humanitaria imparcial puede tipificarse como crimen con arreglo a determinados regímenes jurídicos nacionales e internacionales. En segundo lugar, los regímenes de sanciones pueden obstaculizar la importación y la entrega de artículos destinados a operaciones humanitarias. Por último, se expresaron críticas con respecto a cláusulas restrictivas de la financiación impuestas por donantes que reducen la posibilidad de acción.

9. Se presentaron pruebas del efecto preventivo de los mecanismos de información, vigilancia, seguimiento e investigación con respecto a las violaciones del derecho internacional humanitario. Son numerosos los mecanismos de ese tipo, que presentan mandatos, procedimientos y usos distintos. Un ejemplo es el Sistema de Vigilancia de los Ataques contra la Atención Médica, creado por la Organización Mundial de la Salud para vigilar los ataques contra la infraestructura de atención médica en situaciones de conflicto. Hubo consenso en cuanto a que la comunidad internacional se beneficiaría de la localización precisa de todos estos mecanismos y de un análisis permanente y normalizado de los datos, las tendencias, las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas. Se debatió sobre las oportunidades y la viabilidad de someter las violaciones graves del derecho internacional humanitario a investigaciones imparciales y sistemáticas.

10. Por último, en lo que respecta a la rendición de cuentas y la atribución de responsabilidades con respecto a las violaciones del derecho internacional humanitario, se observó que está en auge la tendencia a dar prioridad a tribunales

nacionales cuando se enjuicia la responsabilidad penal individual. Es indicio de ello la proliferación de mecanismos de investigación no judiciales, como el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente de la República Árabe Siria, que tiene por objeto la reunión de pruebas que puedan utilizar más adelante tribunales nacionales, regionales o internacionales. Otros ejemplos de esta práctica son el Equipo de Investigaciones de las Naciones Unidas para Promover la Rendición de Cuentas por los Crímenes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante/Dáesh y el Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar.
