



Consejo de Seguridad

Distr. general
29 de octubre de 2014
Español
Original: inglés

Carta de fecha 29 de octubre de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En su exposición ante el Consejo de Seguridad el 17 de junio de 2014, formulada de conformidad con el párrafo 8 de la resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, la Fiscal de la Corte Penal Internacional expresó su preocupación por las denuncias recientes de que se había manipulado la presentación de informes de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) con la intención de encubrir delitos cometidos contra los civiles y el personal de mantenimiento de la paz, en particular los cometidos por las fuerzas del Gobierno del Sudán. Esas acusaciones habían sido señaladas a la atención de la Fiscalía por la exportavoz de la UNAMID, que se había desempeñado en la Misión entre agosto de 2012 y abril de 2013. En su exposición, la Fiscal me pidió que determinara los hechos a los que se referían las denuncias.

El 2 de julio de 2014, emití una declaración en que anunciaba mi intención de realizar un examen de las denuncias. En su resolución 2173 (2014), el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito mi anuncio, aguardó con interés la rápida y exhaustiva ejecución de ese examen y destacó la importancia de que se adoptaran medidas prontas y eficaces sobre la base de los resultados de ese examen, en caso necesario.

El equipo de examen, que fue encabezado por un exfuncionario superior de las Naciones Unidas con experiencia, examinó de cerca la forma en que 16 incidentes documentados por la exportavoz se habían informado oficialmente, así como la forma en que seis de ellos presentaron información al público. Con asistencia de la exportavoz y con la cooperación de la UNAMID y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el equipo de examen realizó el seguimiento de la presentación de información relativa a cada incidente de la Misión al Departamento a lo largo de la cadena de mando y examinó los informes del Secretario General y las notas informativas semanales sobre las operaciones sobre el terreno dirigidas al Consejo de Seguridad elaboradas por los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos. Se examinaron cientos de documentos, correos electrónicos, informes y notas informativas. Se estableció contacto con antiguos y actuales funcionarios superiores en la UNAMID y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de recabar sus opiniones sobre las denuncias presentadas contra la Misión y proporcionar un contexto para casos en los que los expedientes electrónicos y en papel no eran claros. La visita prevista del equipo de examen a la UNAMID se canceló porque los



visados se recibieron tarde y se consideró que toda la información pertinente podía reunirse por vídeo, teleconferencia o correo electrónico.

El equipo de examen no encontró pruebas que sustentaran la denuncia de que la UNAMID había intentado encubrir intencionalmente los crímenes cometidos contra la población civil y el personal de mantenimiento de la paz. Sin embargo, el examen reveló que en 5 de los 16 incidentes analizados la Misión no había proporcionado a la Sede de las Naciones Unidas los informes completos de todas las circunstancias relativas a esos incidentes. El equipo de examen también llegó a la conclusión de que la Misión había adoptado un enfoque indebidamente conservador para su relacionamiento con los medios de comunicación y había permanecido en silencio cuando se podía haber constituido una línea de prensa, incluso cuando no contaba con todos los hechos. Eso reflejaba una tendencia por parte de la Misión a no informar sobre ninguna cuestión si no estaba absolutamente segura de los hechos, incluso cuando había pruebas suficientes para emitir un juicio bien fundamentado sobre las circunstancias relativas al incidente. Las cinco denuncias en cuestión dejaban en evidencia la culpabilidad del Gobierno o de las fuerzas progubernamentales.

Reconozco los problemas singulares a los que se enfrenta la UNAMID, que no siempre ha recibido el consentimiento y la cooperación necesarios del Gobierno del Sudán para cumplir su mandato con eficacia. Sin embargo, las carencias en la presentación de informes de la Misión y su tendencia a no informar cabalmente sobre los incidentes relacionados con los ataques contra civiles y el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son muy preocupantes.

Estoy decidido a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la Misión presente informes de manera integral y con exactitud. Se hará todo lo posible para asegurar que la información delicada se señale sistemáticamente a la atención de la Sede de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad a su debido tiempo. La política sobre los medios de comunicación de la UNAMID se volverá a examinar para garantizar una mayor apertura y transparencia. Se esperará que la Misión realice el seguimiento e informe oficialmente sobre las investigaciones relativas a los incidentes en los que el personal de mantenimiento de la paz haya muerto o resultado herido.

Las conclusiones del examen plantean cuestiones más amplias acerca de los efectos de una misión de mantenimiento de la paz a la que, desde sus comienzos, el Gobierno y las fuerzas rebeldes sobre el terreno han impedido de manera sistemática operar libremente. En el curso de los años, la Secretaría ha informado periódicamente sobre la falta de apoyo prestado por el Gobierno del Sudán a la Misión. En mi informe especial sobre el examen de la UNAMID, de 25 de febrero de 2014 (S/2014/138), señalé que la cooperación del Gobierno era uno de los tres principales desafíos a que se enfrentaba la Misión, además de las cuestiones relativas a su gestión interna y la capacidad de los países que aportan contingentes y efectivos policiales. Mantengo mi compromiso de hacer frente a las deficiencias observadas en el informe especial. Se lo debemos al pueblo de Darfur y a nuestro personal sobre el terreno, a fin de asegurar que se establezcan las condiciones básicas para que la UNAMID pueda ejecutar su mandato con éxito.

Claramente, la UNAMID no es la única misión que enfrenta el desafío de mantener el consentimiento y la buena voluntad del Gobierno anfitrión al tiempo que cumple con la obligación de informar con precisión y con franqueza, en

particular sobre los actos de violencia cometidos contra los civiles o su propio personal. Como señalé en mi declaración de 21 de noviembre de 2013 sobre la renovación de nuestro compromiso con los pueblos y los propósitos de las Naciones Unidas, todos los días, en las zonas de conflicto, donde imperan la emergencia humanitaria y la inseguridad, el personal de las Naciones Unidas trata de cumplir sus responsabilidades de proteger a las personas. Para lograrlo, a menudo hace gala de un enorme valor y entrega. En ocasiones entrega su vida al servicio de las Naciones Unidas. Asegurar que las Naciones Unidas tengan un discurso coherente contra los abusos y señalar a los autores es un objetivo fundamental de mi iniciativa Los derechos humanos primero. Por consiguiente, tengo la intención de velar por que todas las misiones reciban orientación adicional sobre el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes, en particular en lo que respecta a los derechos humanos y la protección de los civiles. También espero con interés el próximo examen de las operaciones de paz de las Naciones Unidas como una oportunidad para abordar de manera integral esta cuestión, a la que asignamos la mayor importancia.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo, en el que figura el resumen ejecutivo del informe del grupo de examen sobre las denuncias de manipulación en la presentación de informes sobre Darfur a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) **BAN Ki-moon**

Anexo

Resumen del informe del grupo de examen de las denuncias de manipulación de la presentación de informes sobre Darfur

Introducción

En su exposición ante el Consejo de Seguridad el 17 de junio de 2014, formulada de conformidad con el párrafo 8 de la resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, la Fiscal de la Corte Penal Internacional expresó su preocupación por las denuncias recientes de que se había manipulado la presentación de informes de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) con la intención de encubrir delitos cometidos contra los civiles y el personal de mantenimiento de la paz, en particular los cometidos por las fuerzas del Gobierno del Sudán. Esta preocupación obedeció a una serie de cuatro artículos publicados en *Foreign Policy* basados en lo informado por una portavoz de la UNAMID, Aicha Elbasri. La Fiscal pidió al Secretario General que determinara los hechos de las denuncias formuladas por la portavoz. En respuesta, el 2 de julio de 2014 el Secretario General anunció el nombramiento de un equipo de examen para determinar la veracidad de las acusaciones. En su resolución 2173 (2014), el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito ese anuncio.

Metodología

La Sra. Elbasri convino en cooperar plenamente con el equipo de examen y proporcionó una amplia documentación en apoyo de sus denuncias. Al hacerlo, se refirió a otros incidentes en los que presuntamente la presentación de informes por la UNAMID había sido insuficiente. A continuación, el equipo de examen examinó la forma en que se había informado oficialmente sobre 16 incidentes, así como la forma en que se había informado al público sobre seis de ellos. Todos los incidentes se habían producido durante los ocho meses en los que Elbasri se había desempeñado como portavoz.

Con asistencia de la Sra. Elbasri y con la cooperación de la UNAMID y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el equipo de examen realizó el seguimiento de la presentación de información relativa a cada incidente por la Misión al Departamento a lo largo de la cadena de mando y, cuando fue pertinente, examinó informes del Secretario General y las notas informativas semanales sobre las operaciones sobre el terreno dirigidas al Consejo de Seguridad elaboradas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. Esto implicó examinar cientos de documentos, mensajes de correo electrónico, informes y notas informativas. Se estableció contacto con la mayoría de los antiguos y actuales funcionarios superiores en la UNAMID y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de recabar sus opiniones sobre la presentación de informes de la UNAMID y proporcionar un contexto para casos en los que los expedientes electrónicos y en papel no eran claros. La visita prevista del equipo de examen a la UNAMID se canceló porque los visados se recibieron tarde y se consideró que toda la

información pertinente podía reunirse por vídeo, teleconferencia o correo electrónico.

Análisis de la presentación de informes sobre incidentes

En su informe, el equipo de examen se propone realizar su análisis en contexto, dado que los ocho meses a los que se refiere el examen no pueden considerarse de manera aislada. Se sabe que la UNAMID es una de las misiones de mantenimiento de la paz más difíciles. Se enfrenta a un mandato exigente, un difícil entorno, animosidades históricas, una insuficiencia de recursos humanos y materiales y a un Gobierno anfitrión que ha obstaculizado la capacidad operacional y la movilidad de las fuerzas de la Misión. La presentación de informes sin ambages por la UNAMID se ha visto desalentada por la amenaza de represalias por parte del Gobierno anfitrión. Del mismo modo, el personal de la UNAMID ha recibido amenazas por llevar a cabo la labor sobre el terreno que se le ha encomendado y se le ha negado acceso de manera sistemática cuando se intentaron verificar los ataques contra la población civil.

El equipo de examen observó que, en algunos de los incidentes examinados, los informes iniciales en los que se identificó a los atacantes como supuestos miembros de fuerzas gubernamentales o progubernamentales se modificaron en algún momento en el cadena de presentación de informes oficial y los autores pasaron a ser “atacantes no identificados” u “hombres armados en uniforme militar” debido a la incapacidad de la UNAMID de verificar su identidad con certeza. Con este cambio, los autores pasaron al anonimato y el Gobierno no pudo ser considerado responsable de los actos criminales perpetrados por sus fuerzas y/o sus simpatizantes.

De los 16 incidentes examinados, siete se refieren a ataques contra civiles, dos a un presunto incumplimiento de la obligación de notificar/investigar las violaciones de los derechos humanos, seis a ataques contra la UNAMID y uno a los ataques sobre la población civil y la Misión. El equipo de examen llegó a la conclusión de que en 11 de los 16 incidentes no era posible fundamentar las denuncias, incluidos los dos relativos a los derechos humanos informados por la UNAMID. En estos 11 casos, se encontró documentación adicional que contradecía las denuncias y el equipo de examen no estuvo de acuerdo con la interpretación de la Sra. Elbasri sobre los hechos. En diversos grados, el equipo de examen encontró problemas con la presentación de informes relativos a los cinco incidentes restantes, como se indica a continuación:

- **Tawilla.** La UNAMID no compartió con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz una copia del informe de verificación sobre los ataques, violaciones y saqueos en cuatro aldeas en Tawilla por las fuerzas partidarias del Gobierno. Como consecuencia de ello, y mientras se señalaba el incidente inicial a la atención del Consejo de Seguridad, las conclusiones verificadas no se llevaron a la atención de los miembros del Consejo ni se incluyeron en el informe presentado a este por el Secretario General.
- **Kushina.** En lo relativo a la presentación de informes sobre un sobrevuelo amenazante llevado a cabo por dos helicópteros de ataque gubernamentales, la UNAMID no informó a la Sede sobre las amenazas verbales del Gobierno de bombardear/atacar el convoy desde el aire ni se mencionó que en aquel viajaba

un experto en armas que era miembro del Grupo de Expertos sobre el Sudán. El incidente se divulgó detalladamente al Consejo de Seguridad únicamente a través de un informe de incidente del Grupo de Expertos.

- **Hashaba.** Había pruebas razonables, incluso según lo informado a nivel interno por la UNAMID, de que miembros de la guardia de fronteras participaron en el ataque y cometieron delitos y violaciones de los derechos humanos. Esto no fue informado por la UNAMID a la Sede, ni se emitió una declaración pública que condenara los actos delictivos.
- **Sigili.** La UNAMID optó por no informar a la Sede de la amenaza realizada por miembros de las Fuerzas de Defensa Popular de que identificarían y matarían a dos aldeanos de Zaghawa que viajaban en un convoy de la UNAMID. La patrulla regresó a la base únicamente después de que las Fuerzas de Defensa Popular registraran los vehículos de las Naciones Unidas e interrogaran de manera agresiva al personal nacional sudanés de la UNAMID. La Misión informó de que se había interrumpido la realización de la patrulla debido a la pérdida de tiempo en un puesto de control.
- **Base de operaciones de Muhajeria.** Había un gran número de pruebas y motivos para creer que el ataque mortífero contra la base de operaciones de Muhajeria había sido perpetrado por las fuerzas partidarias del Gobierno. Una investigación militar, el informe de una misión integrada y el informe del Grupo de Expertos sobre el Sudán confirman esta teoría. Aunque esa noche ocurrieron dos ataques, solo se informó públicamente del segundo ataque, que fue fatal. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz describió a los atacantes como “no identificados” debido a la falta de certeza sobre su identidad y filiación. El Gobierno accedió a investigar pero, más que un año después, aún no se ha hecho justicia.

Divulgación de información a los medios de comunicación

Un examen de la información proporcionada por los medios de comunicación puso de manifiesto la obstinada determinación de los principales dirigentes de alto rango de la UNAMID de no hacer anuncios públicos sin verificación, incluso cuando ya se había informado sobre los incidentes en los medios de comunicación internacionales. Habitualmente, los comunicados de prensa se publicaban con días de demora debido a la falta de verificación, con lo que quedaban fuera del ciclo de los medios de comunicación, en particular cuando se sospechaba que el Gobierno y las fuerzas gubernamentales habían estado involucrados en los incidentes.

Al interior de la Misión, la División de Comunicaciones e Información Pública era disfuncional y estaba profundamente dividida respecto de la cuestión de la responsabilidad de la preparación y publicación de comunicados de prensa de la Misión. El entonces Jefe de la División nunca pudo desplegarse en Darfur porque no pudo obtener un visado de las autoridades del Sudán y se vio obligado a ejercer sus funciones a distancia, desde Addis Abeba.

La visión y las expectativas de la Sra. Elbasri sobre su función como portavoz, basadas en la descripción genérica del puesto de portavoz en una misión de mantenimiento de la paz y en las directrices de las Naciones Unidas para los medios de comunicación, estaban lejos de la realidad en lo que respecta al mandato de la Misión para su plaza, que era mucho más acotado y se limitaba a transmitir

mensajes en nombre del Jefe de la Misión. Agravada por una combinación de las cuestiones mencionadas, se generó rápidamente una falta de confianza entre el portavoz y la mayoría del personal directivo superior, que a la larga dio lugar a su dimisión.

Conclusiones y recomendaciones

El equipo de examen consideró que no había pruebas que respaldaran la afirmación de que la UNAMID o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz presentaban la información con el fin de encubrir intencionalmente los crímenes cometidos contra los civiles y el personal de mantenimiento de la paz.

En sus conclusiones, el equipo de examen es consciente de que la UNAMID se enfrenta a dificultades singulares para tratar con un Gobierno anfitrión que acepta con renuencia la presencia de la Misión, situación aparentemente tolerada por los Estados Miembros. El objetivo de mantener las relaciones civiles y la cooperación con el Gobierno del Sudán para asegurar que la Misión pueda cumplir su mandato en la medida de lo posible se ha convertido en un fin en sí mismo. El período objeto del examen, que abarca tan solo ocho meses, no podía considerarse sin tener en cuenta lo acaecido en los cuatro años transcurridos desde el establecimiento de la Misión. Esos años han dejado una atmósfera de intimidación y reticencia en el personal a brindar información negativa sobre el Gobierno por temor a represalias, como restricciones de viaje y demoras en la expedición de visados.

El examen reveló que la práctica de no atribuir responsabilidad sin verificación ni certidumbre había dado lugar a que los incidentes en los que se sospechaba la participación del Gobierno o las fuerzas progubernamentales no se denunciaran en grado suficiente. En algunos casos, había una clara diferencia entre los informes de incidentes de “primera línea” y lo que figuraba en última instancia en los informes oficiales. En parte, ello podía explicarse por la deficiencia de las normas para la elaboración de los informes en las diversas cadenas de mando. Sin embargo, es necesario enfrentar la práctica de la autocensura de la Misión en la presentación de informes a la Sede.

La ausencia notable del tráfico de telegramas cifrados código sobre casos en que supuestamente participaron las fuerzas del Gobierno indica que existe la necesidad de reforzar la confianza, a nivel de la Misión, en que la información muy delicada (como la información urgente, pero que todavía no ha sido verificada) transmitida a la Sede por telegrama cifrado se maneja de forma confidencial.

Casi toda la información relativa a los incidentes se presentó a través de los informes diarios consolidados sobre la situación preparados por el Centro Conjunto de Operaciones de la Misión. Los informes de seguimiento de investigación militar y verificación que incluían información más detallada no siempre se enviaban a la Sede. Si se hubieran enviado, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz habría estado en mejores condiciones para asegurar que el Consejo de Seguridad estuviera plenamente informado y que los aspectos delicados derivados de la participación gubernamental fueran examinados por el Consejo en consultas privadas.

Las misiones deben decidir cuándo es prudente realizar declaraciones a los medios de comunicación de manera proactiva y cuándo realizarlas una vez determinados los hechos. Una misión de mantenimiento de la paz no tiene el cometido de informar públicamente sobre los enfrentamientos entre los combatientes, pero la Misión tiene la responsabilidad de estar en condiciones de responder a las preguntas de los medios de comunicación cuando los combates o las actividades delictivas se convierten en ataques contra la población civil, especialmente cuando la protección de los civiles es el elemento más importante del mandato de la Misión. Si la UNAMID hubiera adoptado una estrategia más proactiva con respecto a los medios de comunicación, es posible que el ex-Representante Especial Conjunto interino hubiera contado con un instrumento de promoción para responder a las preocupaciones relativas a la protección de los civiles y el proceso de paz habría avanzado.

Consciente de que la situación podría haber cambiado en los 16 meses transcurridos desde el período al que se refiere el presente informe, el equipo de examen realiza las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomendaciones para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

El grupo de examen recomienda que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

- Examine alternativas para asegurar la confidencialidad de información delicada (en telegramas cifrados, informes de verificación, informes de investigación, informes sobre derechos humanos, etc.), tanto en las misiones de mantenimiento de la paz como en la Sede
- Examine los procedimientos en vigor para la protección de la información enviada por telegrama cifrado, dado que la gestión actual de los telegramas cifrados clasificados no asegura la confidencialidad
- Vele por que los resultados de los informes de investigación y verificación de los incidentes se incluyan en los informes del Secretario General, cuando ello se justifique
- Realice un examen crítico de la función del portavoz y la Dependencia de Relaciones con los Medios de Comunicación para asegurar la sinergia y la cooperación

Recomendaciones para la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

El grupo de examen recomienda que la UNAMID:

- Al presentar informes a la Sede, no censure su propia información debido a su carácter delicado
- Amplíe los informes diarios sobre la situación respecto de incidentes relacionados con la protección de los civiles, violaciones de los derechos humanos o los ataques contra la UNAMID proporcionando un breve análisis sobre el contexto en el que se produjo el incidente, así como los informes especiales enviados por telegrama cifrado

- Transmita automáticamente a la Sede, por telegrama cifrado, los informes de verificación de ataques contra civiles y los informes de investigación sobre los ataques contra la Misión
 - Realice un seguimiento e informe oficialmente sobre los avances de las investigaciones gubernamentales de los incidentes en los que hayan muerto o hayan resultado heridos efectivos de mantenimiento de la paz
 - Revea la estrategia de la Misión en materia de medios de comunicación con el fin de forjar una relación más receptiva, transparente y proactiva con los medios de información internacionales, a fin de mantenerlos informados de la buena labor realizada por la Misión y asegurar su compromiso en tiempos de crisis
-