



Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de septiembre de 2023
Español
Original: inglés

Aplicación de la resolución 2664 (2022) del Consejo de Seguridad

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 de la resolución 2664 (2022) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo solicitó al Secretario General que publicara un informe escrito sobre las consecuencias humanitarias adversas imprevistas de sus sanciones, entre ellas la prohibición de viajar y el embargo de armas y las medidas que son específicas de regímenes de sanciones concretos. El Consejo también solicitó que en ese informe se hicieran recomendaciones sobre la forma de minimizar y mitigar las consecuencias humanitarias adversas imprevistas de las sanciones, incluso promulgando más exenciones permanentes a ellas.

2. En el *Panorama global humanitario 2023*, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios señaló que en 2023 necesitan asistencia humanitaria 339 millones de personas y que un tercio de ellas viven en países en que son de aplicación sanciones de las Naciones Unidas. Entre ellos se cuentan países en los que hay personas, grupos y entidades sujetos a las sanciones del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados, que es el régimen mundial de sanciones específicas contra los dos principales grupos terroristas. La Oficina señaló que esos países son los destinatarios del 67 % del total de los llamamientos humanitarios correspondientes a 2023 (al 10 de agosto de 2023), incluidos 7 de los 10 llamamientos humanitarios interinstitucionales de mayor envergadura.

3. Las sanciones suelen imponerse en entornos políticos y de seguridad sumamente complejos caracterizados por conflictos prolongados, inseguridad crónica y desafíos económicos y de gobernanza, que a menudo se ven agravados por situaciones humanitarias apremiantes. En tales entornos, los actores humanitarios afrontan con frecuencia múltiples desafíos relacionados entre sí. En estos contextos, las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad podrían dificultar la respuesta humanitaria tanto directamente, por las propias sanciones, como indirectamente, por el exceso de celo en el cumplimiento (cumplimiento en un grado mayor del legalmente necesario) o la supresión del riesgo (el hecho de eliminar o evitar el riesgo en lugar de gestionarlo) por parte de diversos actores de la cadena de entrega de asistencia humanitaria, como los Estados que tienen la obligación de llevar a efecto las



sanciones del Consejo, los donantes, los proveedores internacionales y los actores del sector de las finanzas. Es difícil cuantificar la medida en que los desafíos que afrontan las operaciones humanitarias se deben únicamente a las sanciones de las Naciones Unidas, ya que entran en juego otros factores, como las sanciones impuestas unilateralmente por Estados Miembros o por organizaciones regionales o subregionales.

4. En el presente informe se examinan las consecuencias humanitarias adversas imprevistas que pueden tener las sanciones de las Naciones Unidas, incluidos sus efectos tanto directos como indirectos en la capacidad de las organizaciones humanitarias de prestar asistencia de conformidad con los principios humanitarios, en las empresas del sector privado y los bancos que trabajan con organizaciones humanitarias, en las prácticas de los donantes y en los Estados Miembros en los cuales hay sanciones vigentes. También se examinan los beneficios incidentales que pueden obtener las personas o entidades sancionadas en el contexto de la respuesta humanitaria, así como los procesos de gestión del riesgo y de diligencia debida instaurados para minimizar estos efectos negativos. En líneas generales, el informe brinda un marco para considerar los efectos de las sanciones de las Naciones Unidas en la respuesta humanitaria y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, los Estados Miembros, los actores humanitarios y otros interesados para mitigar tales efectos.

5. El informe se basa en la información recopilada por el sistema de las Naciones Unidas, en especial la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz. También recoge información dimanante de las consultas celebradas con los paneles y grupos de expertos que prestan apoyo a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad, organismos humanitarios y otras fuentes pertinentes, como investigaciones académicas.

II. Marco de sanciones de las Naciones Unidas

6. El Consejo de Seguridad impone sanciones en ejercicio de la autoridad que le confiere el Capítulo VII para tomar las medidas que estime necesarias con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. La sanción de personas mediante la congelación de activos, la prohibición de viajar u otra medida es una herramienta preventiva del Consejo para generar un cambio de conducta, por ejemplo en apoyo de transiciones pacíficas o para desalentar la violencia, contrarrestar el terrorismo, proteger los derechos humanos, desalentar los cambios no constitucionales de gobierno o promover la no proliferación.

7. Establecer un régimen de sanciones de las Naciones Unidas conlleva crear el correspondiente comité de sanciones, que estará integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad y en general se encargará de supervisar la aplicación de las sanciones, estudiar las notificaciones y solicitudes de exención y decidir al respecto, y sancionar a las personas y entidades que cumplan los criterios para ser incluidas en la Lista según lo dispuesto en las resoluciones pertinentes. A fin de facilitar la implementación de las sanciones, los comités de sanciones pueden publicar notas orientativas para la aplicación de resoluciones a fin de ayudar a los Estados Miembros y otros interesados a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de las resoluciones del Consejo. El Consejo también suele crear grupos de expertos (con frecuencia denominados grupos o paneles de expertos) para prestar apoyo a los comités de sanciones.

8. Los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas han sido objeto de una transformación considerable desde que se comenzaron a aplicar. El primero de ellos

entró en vigor en 1966, en el contexto de Rodesia del Sur, y a él le siguieron diversos regímenes de sanciones generales. En el Iraq, por ejemplo, las sanciones generales de las Naciones Unidas impuestas en 1990 restringieron el comercio, lo cual afectó en gran medida a la población civil y dio lugar a unas condiciones de vida difíciles y al aumento de la tasa de mortalidad de menores de 5 años. En respuesta, el Consejo de Seguridad limitó el uso de las sanciones generales y en 2003 introdujo sanciones más selectivas, diseñadas para reducir las consecuencias humanitarias imprevistas. Desde 2004 todos los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas se han compuesto de medidas restringidas y selectivas, diseñadas para centrarse de manera limitada y estratégica en ciertas personas, entidades, grupos o empresas.

9. De los 31 regímenes de sanciones que el Consejo de Seguridad ha establecido hasta el 1 de septiembre de 2023, siguen vigentes 14, relativos a Al-Qaida, Al-Shabaab y el EIIL (Dáesh), Guinea-Bissau, Haití, el Iraq, el Líbano, Libia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Popular Democrática de Corea, el Sudán, Sudán del Sur, el Yemen y los talibanes. El Consejo ha destacado en repetidas ocasiones que las sanciones no se imponen con el propósito de que tengan consecuencias humanitarias adversas en la población civil. Este principio se reiteró en el marco de las resoluciones concernientes al régimen de sanciones sobre la República Popular Democrática de Corea y también en el contexto de las resoluciones relativas a los regímenes de sanciones sobre la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Haití, Libia, Malí, Sudán del Sur y Al-Qaida y el EIIL (Dáesh). No obstante, pese a que este principio lleva vigente desde hace tiempo, aunque las sanciones selectivas de las Naciones Unidas han tenido efectos positivos para las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, en ocasiones también han tenido consecuencias humanitarias adversas imprevistas.

III. Sanciones de las Naciones Unidas y actividades humanitarias

A. Efectos previstos de las sanciones de las Naciones Unidas

10. Si bien los efectos de las sanciones de las Naciones Unidas han sido objeto de amplios debates, en muchos casos las sanciones selectivas han dado lugar a la reducción de la conducta negativa y a indicios de apoyo a los marcos normativos internacionales. Según las investigaciones académicas, recurrir a las sanciones para influir en la conducta de las partes ha sido eficaz en algunas ocasiones, como en Angola, Liberia y Sierra Leona. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la amenaza de las sanciones de las Naciones Unidas ha sido un factor decisivo para que algunos grupos armados liberaran a niños, mientras que en Sudán del Sur ha contribuido a que se adoptaran directivas militares para prohibir la violencia sexual y a que se liberara a mujeres víctimas de abusos por parte de los soldados. En un estudio realizado por la Universidad de las Naciones Unidas, algunas organizaciones humanitarias reconocieron el potencial de las sanciones de las Naciones Unidas para generar efectos positivos, como desalentar que se viole el derecho internacional humanitario o dar mayor visibilidad a determinadas cuestiones humanitarias (mediante informes de los grupos de expertos sobre sanciones).

11. El Consejo de Seguridad también ha aprobado criterios de sanción diseñados a fin de promover activamente las normas humanitarias. En ocho regímenes activos de sanciones de las Naciones Unidas, concernientes a la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Libia, el Sudán, Sudán del Sur, el Yemen, Al-Qaida y el EIIL (Dáesh), y Al-Shabaab, existen criterios para la inclusión en la Lista relacionados con la protección, aplicables entre otros a los autores de actos de

violencia sexual, de ataques contra civiles, actores humanitarios y activos, y de actos de obstrucción del acceso humanitario. Con arreglo a tales criterios se ha sancionado a personas y entidades en relación, por ejemplo, con la República Centroafricana, Sudán del Sur y el Yemen.

12. Los comités de sanciones del Consejo de Seguridad han aplicado los criterios de inclusión en la Lista para evitar que las personas sancionadas obstaculicen las operaciones humanitarias. En el contexto de Malí, el Comité de Sanciones incluyó en la Lista a una persona en julio de 2019 por obstaculizar el acceso humanitario y la entrega de asistencia humanitaria e impedir que las legítimas autoridades locales desempeñasen su función de punto focal para las organizaciones humanitarias (lo cual también puso en peligro la aplicación del acuerdo de paz). Tras su inclusión en la Lista, la persona en cuestión fue destituida de su cargo. Este caso es un ejemplo de la manera en que se pueden usar las sanciones de las Naciones Unidas para apoyar la respuesta humanitaria y proteger el espacio humanitario.

B. Efectos adversos imprevistos de las sanciones de las Naciones Unidas en las actividades humanitarias

13. Las sanciones de las Naciones Unidas crean obligaciones directas para las entidades de las Naciones Unidas que participan en la respuesta humanitaria con arreglo a las cuales dichas entidades deben velar por que, en el contexto de sus operaciones, no se pongan fondos u otros recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de los actores designados por el Consejo de Seguridad. En algunas ocasiones el riesgo de incumplir esta obligación ha inhibido a las entidades de las Naciones Unidas, sus asociados y los proveedores de servicios que participan en respuesta humanitaria.

14. La complejidad que supone cumplir las sanciones se ve empeorada por la adopción de legislación interna de varios tipos para dar efecto a las sanciones de las Naciones Unidas, legislación que las organizaciones humanitarias ajenas a las Naciones Unidas tienen la obligación jurídica de cumplir. Algunas jurisdicciones hacen extensivas las medidas mediante las que se aplican las sanciones de las Naciones Unidas a actores sancionados unilateralmente por ellas pero que no han sido sancionados por el Consejo de Seguridad. En algunos contextos son de aplicación, además de las sanciones del Consejo, medidas restrictivas distintas a las de los regímenes de sanciones pertinentes del Consejo. Como las sanciones de las Naciones Unidas no suelen aplicarse ni implementarse en el vacío, sino que interactúan con otros factores normativos, económicos y jurídicos, como sanciones unilaterales o la legislación nacional, la compleja superposición de medidas restrictivas dificulta que se determine qué tipos de efectos se derivan exclusivamente de las sanciones de las Naciones Unidas. Sigue sin saberse a ciencia cierta en qué grado pueden atribuirse los efectos perjudiciales, aunque sea en parte, a las sanciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Grupo de Expertos establecido en virtud de la resolución [1874 \(2009\)](#) del Consejo de Seguridad ha reportado que la cada vez más grave crisis humanitaria de la República Popular Democrática de Corea ha tenido unos efectos desproporcionados en las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables, en particular en cuanto al acceso a alimentos y atención de la salud. No obstante, el Grupo ha señalado que es difícil disociar las sanciones de las Naciones Unidas de otros factores (véase [S/2022/668](#)).

Limitación de las actividades humanitarias

15. Según varios estudios, el miedo a violar las sanciones, incluidas las de las Naciones Unidas (y el miedo simultáneo a que se determine que no se están

cumpliendo), ha hecho que las actividades humanitarias se limiten en múltiples contextos humanitarios. De acuerdo con las investigaciones académicas, en Somalia varios actores humanitarios han señalado que el miedo a violar las sanciones o a perder fondos (en caso de que sus actividades generen de manera indirecta beneficios incidentales para los actores sancionados por las Naciones Unidas) hace que a menudo disminuya la voluntad de trabajar con determinadas personas o grupos y en algunas zonas. En los últimos diez años se han visto efectos similares en otros contextos, como Oriente Medio, la región de los Grandes Lagos y el Afganistán.

16. En algunos casos, facilitar que llegue la asistencia humanitaria a las personas necesitadas conlleva varios tipos de interacciones, tanto directas como indirectas, con personas y entidades sancionadas por las Naciones Unidas. En ciertas zonas estos actores ejercen el control efectivo, actúan como autoridad *de facto* y desempeñan funciones gubernamentales, por ejemplo el control del orden público y las estructuras públicas o de la circulación a las zonas en cuestión o dentro o a través de ellas. Cuando se presta asistencia a las comunidades que residen en zonas controladas por tales actores, es posible que los actores humanitarios, a falta de alternativas, tengan que recurrir a los servicios de empresas locales relacionadas indirectamente con actores sancionados por las Naciones Unidas o que se encuentren bajo la jurisdicción *de facto* de tales actores. Puede tratarse, por ejemplo, de los servicios públicos, el transporte, las transferencias de dinero o los servicios de seguridad. En algunos casos es posible que no quede más remedio que recurrir a estructuras dirigidas por actores sancionados por las Naciones Unidas para implementar programas humanitarios de manera que lleguen a la población vulnerable con la escala y la urgencia necesarias. Por ejemplo, en el Afganistán los actores humanitarios han tenido que pagar gastos de servicios públicos a empresas públicas dependientes de los ministerios *de facto* dirigidos por personas sancionadas. También en el Afganistán, los contratistas locales tienen que pagar impuestos a las autoridades *de facto*, que actúan en nombre de personas incluidas en la Lista o como cara civil de un grupo incluido en la Lista.

Cargas y demoras administrativas

17. El objetivo del embargo de armas es impedir la importación o la exportación de armas al gobierno o a un grupo armado como medida de prevención de conflictos. Puede tener efectos negativos en las actividades humanitarias, ya que puede restringir la importación de artículos de doble uso (tales como bienes y tecnologías que puedan utilizarse para fines tanto civiles como militares). Por ejemplo, el equipo y material (como explosivos y detonadores) esencial para el desminado y la remoción de restos explosivos de guerra puede estar sujeto a un embargo de armas. Si bien se pueden conceder exenciones al actor pertinente de acción contra las minas, se trata de un proceso que lleva tiempo y puede demorar las actividades de desminado humanitario. Por otro lado, otros artículos de doble uso necesarios para la protección de actores humanitarios, como la indumentaria de protección y el equipo militar no letal, pueden someterse a un mayor escrutinio durante el proceso de adquisiciones si existe un embargo de armas. Además, los proveedores internacionales requieren con frecuencia más información sobre el destino final de los bienes y artículos, especialmente cuando son artículos de doble uso, artículos médicos y nuevas tecnologías.

18. En la República Popular Democrática de Corea las actividades humanitarias se han visto afectadas por la obligación de obtener del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1718 (2006) una autorización específica antes de exportar diversos artículos necesarios para las operaciones de las organizaciones humanitarias en el país, lo cual parece que genera unas cargas y demoras administrativas considerables. Entre tales artículos se cuentan metales incluidos en productos de higiene y kits de salud reproductiva, fertilizantes, ciertos tipos de equipo médico y de telecomunicaciones y material de saneamiento de aguas.

19. La capacidad de las organizaciones humanitarias de transferir fondos dentro de la República Popular Democrática de Corea sigue viéndose afectada por las restricciones impuestas por el Consejo de Seguridad al sector financiero del país. El que el Consejo prohíba las relaciones de banca corresponsal entre la República Popular Democrática de Corea e instituciones financieras extranjeras (véase el párr. 33 de la resolución [2270 \(2016\)](#)) a menos que el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [1718 \(2006\)](#) las apruebe caso por caso ha dificultado que las organizaciones humanitarias, entre otros actores, encuentren instituciones financieras capaces de llevar a cabo transacciones financieras con el personal local y otros interesados o dispuestas a ello. A falta de una vía bancaria, las organizaciones humanitarias presentes en la República Popular Democrática de Corea han recurrido a llevar efectivo al país, lo cual hace que aumente el riesgo. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas siguen tratando de restablecer una vía bancaria duradera y eficiente para financiar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en el país y explorar soluciones provisionales con la asistencia de los Estados Miembros y las instituciones financieras pertinentes.

Exceso de celo en el cumplimiento y supresión del riesgo por parte de los actores humanitarios y otros interesados en la cadena de entrega de asistencia

20. Un factor preocupante descrito por los actores humanitarios y plasmado en las investigaciones académicas es el exceso de celo en el cumplimiento por parte de los actores humanitarios, el sector bancario y otros interesados. En tales casos, puede que los actores humanitarios decidan no trabajar con una persona o entidad determinada por miedo a que tal interacción conlleve riesgos jurídicos, financieros o para la reputación. Esta preocupación ha sido expresada tanto por entidades de las Naciones Unidas como por entidades ajenas a ellas. En este sentido, la Secretaría podría abordar cuando proceda este fenómeno, posiblemente generalizado, creando conciencia sobre las consecuencias humanitarias adversas imprevistas del exceso de celo en el cumplimiento y la supresión del riesgo.

21. Se han observado exceso de celo en el cumplimiento y supresión del riesgo en cuanto a las operaciones humanitarias en muchos contextos. Varias organizaciones humanitarias de diversas regiones han reportado miedo a violar las sanciones, incluidas las de las Naciones Unidas. Además de las organizaciones humanitarias, participan en la entrega de asistencia humanitaria a la población civil diversos interesados, como organismos donantes, bancos y otras instituciones financieras y proveedores de bienes y servicios, los cuales pueden actuar con exceso de celo en el cumplimiento o llevar a cabo actividades de supresión del riesgo para minimizar los riesgos jurídicos, financieros y para la reputación que podría conllevar efectuar transacciones vinculadas a las actividades de las organizaciones humanitarias en los países en que operan los actores sancionados.

22. Por ejemplo, por miedo a incumplir las sanciones de las Naciones Unidas u otras normas, algunos bancos y operadores de transferencias de dinero se han negado a prestar servicios a las organizaciones humanitarias en el marco de sus operaciones en algunos países, o han dejado de prestárselos abruptamente. En Somalia y el Afganistán, la aprobación de exenciones permanentes, conocidas como excepciones humanitarias, ha resultado ser imprescindible para mantener un sustento financiero, si bien limitado, para las operaciones humanitarias dentro de los sectores financieros formales. En el caso de Somalia, en 2010 la aprobación de tal excepción dio pie a diversas medidas a nivel nacional, entre ellas el diálogo entre las autoridades gubernamentales, los bancos y las organizaciones humanitarias, que arrojó buenos resultados, ya que a raíz de él se desbloquearon a los pocos días transacciones que llevaban semanas pendientes. De igual modo, en el Afganistán la aprobación de la resolución [2615 \(2021\)](#) del Consejo de Seguridad posibilitó que las organizaciones

humanitarias recibieran fondos, si bien en un importe limitado, dentro del país, aunque para apoyar plenamente las operaciones humanitarias hubo que suplementar estos fondos con el mecanismo de efectivo de las Naciones Unidas.

23. A fin de minimizar el riesgo de que los fondos humanitarios acaben beneficiando a personas o entidades incluidas en las listas de sanciones de las Naciones Unidas, los organismos donantes que financian operaciones humanitarias pueden desarrollar asimismo actividades de monitoreo y supresión del riesgo, algunas de las cuales se transfieren a las organizaciones destinatarias. Por ejemplo, algunos donantes pueden solicitar que los posibles beneficiarios tengan equipos específicos de gestión de riesgos en zonas con un riesgo elevado de desvío de la ayuda, lo cual hace que aumenten los gastos generales y se reduzca la proporción de los presupuestos programáticos destinados a ayudar directamente a la población necesitada. Algunas organizaciones humanitarias han reportado que los donantes se han mostrado reacios a financiar capacitación sobre derecho internacional humanitario sobre el terreno porque, al estar esta forma de capacitación asociada con el uso de las armas, consideran que infringe el embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad. La supresión del riesgo por parte de los bancos ha tenido efectos evidentes en el diseño y la ejecución de los programas humanitarios, ya que las organizaciones humanitarias han tenido que conceder menos prioridad a ciertos programas para evitar incumplir involuntariamente las sanciones.

24. En algunos contextos, a raíz de la designación de grupos armados no estatales con arreglo a un régimen de sanciones del Consejo de Seguridad, los Estados Miembros han restringido el contacto de las organizaciones humanitarias con estos grupos para fines humanitarios (por ejemplo, facilitar el acceso) e incluso les han denegado el acceso a las zonas en que estos grupos están presentes y tienen influencia. Tal exceso de celo en el cumplimiento ha conllevado también que se instauren zonas de interdicción para los actores humanitarios y políticas estrictas de no contactar con los grupos designados.

Beneficios imprevistos para las personas y entidades sancionadas

25. En el párrafo 3 de su resolución 2664 (2022), el Consejo de Seguridad solicitó que los actores humanitarios hicieran esfuerzos razonables para minimizar la posibilidad de que se devengaran beneficios prohibidos por las sanciones, incluso reforzando las estrategias y los procesos de gestión de riesgos y diligencia debida. En realidad, las actividades de las organizaciones humanitarias pueden generar beneficios incidentales para las entidades y las personas sancionadas por las Naciones Unidas aunque se adopten medidas de diligencia debida y mitigación de riesgos. Dichos beneficios incidentales pueden derivarse, por ejemplo: a) del pago de gastos de servicios públicos o gastos administrativos, o impuestos, a las autoridades *de facto* controladas por personas o grupos designados por las Naciones Unidas; b) de la transferencia de bienes o fondos a diversas estructuras (por ejemplo, hospitales, fundaciones, administraciones *de facto* y proveedores de servicios locales) dirigidas por personas o grupos armados designados por las Naciones Unidas para la implementación de programas humanitarios por medio de estas estructuras; c) de la prestación de asistencia a las comunidades vulnerables a la confiscación, la recaudación de impuestos o la extorsión por parte de entidades y personas designadas por las Naciones Unidas; y d) del recurso a empresas de transferencia de dinero, proveedores y contratistas locales vulnerables a la recaudación de impuestos por parte de entidades y personas designadas por las Naciones Unidas.

26. En estas situaciones, entre las que se incluye Somalia, para minimizar los beneficios incidentales es indispensable que las organizaciones humanitarias puedan dialogar directamente con las entidades y las personas sancionadas por las Naciones

Unidas sobre las modalidades de entrega de asistencia, porque así dichas organizaciones pueden establecer líneas rojas y negociar las condiciones, lo cual es sumamente importante. Hay muchos ejemplos de organizaciones humanitarias que han rechazado condiciones inaceptables de actores sancionados por las Naciones Unidas, como el uso de proveedores de servicios concretos cuando existen alternativas o el pago de “impuestos de visado de entrada” desorbitados por parte del personal internacional. El diálogo humanitario también ha puesto fin con frecuencia a prácticas incipientes, tales como la obligación de pagar sistemáticamente al pasar por los puestos de control.

27. Existen medidas para minimizar el riesgo de que los fondos o activos se desvíen o sean objeto de apropiación indebida durante el proceso de prestación de asistencia humanitaria a la población necesitada. Si bien estas medidas pueden demorar la entrega de asistencia humanitaria y contribuir al aumento general de los costos, sirven como guardarraíles para minimizar el riesgo de desvío. Cada vez se recurre más a las tecnologías digitales y a modalidades innovadoras de entrega de ayuda, lo cual también está mejorando la trazabilidad a distancia de la asistencia tanto en especie como en efectivo. Por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha adoptado el pago digital y nuevas tecnologías en su programa de asistencia mediante efectivo y vales, y el Programa Mundial de Alimentos ha implantado una aplicación de rastreo de instrumentos de pago en al menos 15 países en reemplazo de la distribución de tarjetas y la verificación de la identidad de forma manual.

Percepción, reputación y gestión del riesgo

28. La aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas dirigidas específicamente a entidades y personas de zonas en que se desarrollan operaciones humanitarias coordinadas por las Naciones Unidas puede repercutir también en la percepción de los actores y las actividades humanitarias y, por ende, en su aceptación, su seguridad y su capacidad de llegar a toda la población necesitada. En algunos contextos puede existir la percepción de que los actores humanitarios actúan como agentes o promotores de las sanciones de las Naciones Unidas. Son muchos los factores que pueden generar o reforzar tal percepción, entre ellos factores que no son específicos de los contextos en que son de aplicación sanciones de las Naciones Unidas, como la existencia de imperativos de seguridad que conlleven la proximidad física al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o las fuerzas del Estado. Las entidades de las Naciones Unidas han tomado medidas para abordar este problema.

29. Las organizaciones humanitarias disponen de procesos estrictos para seleccionar a los asociados en la ejecución y monitorear sus actividades. También existen normas y procesos para denunciar e investigar casos o sospechas de fraude, y los programas se suspenden mientras dura la investigación. Estas normas y procedimientos establecen también medidas correctivas, como la rescisión de las relaciones contractuales y la recuperación de los fondos concedidos que no se hayan gastado.

30. En el Afganistán, con miras a reforzar la mitigación del riesgo en el contexto de las actividades internacionales de asistencia, incluida la respuesta humanitaria, se han creado sobre la base del modelo de Somalia dependencias de gestión de riesgos utilizadas por organismos humanitarios. Estas dependencias prestan servicios a todas las organizaciones que participan en operaciones humanitarias, entre ellos herramientas y capacitación de gestión del riesgo, y fomentan el intercambio periódico de información.

IV. Respuesta del Consejo de Seguridad a las consecuencias humanitarias adversas imprevistas

31. En respuesta a los problemas reportados por la comunidad humanitaria, el Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios han adoptado a lo largo de los años exenciones a la congelación de activos, el embargo de armas, la prohibición de viajar y las restricciones sectoriales en el marco de regímenes específicos para facilitar el desarrollo de las actividades humanitarias. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad destacó la importancia que reviste facilitar la asistencia humanitaria cuando decidió que el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [2140 \(2014\)](#) (concerniente al Yemen) podría eximir, caso por caso, cualquier actividad que infringiera las medidas del régimen de sanciones relativo al Yemen si determinara que tal actividad era necesaria para facilitar la labor de las organizaciones humanitarias. En el apartado siguiente se facilitan más ejemplos de exenciones humanitarias a sanciones concretas en el marco de regímenes específicos.

A. Exenciones humanitarias a la congelación de activos

32. A fin de que garantizar que el flujo de asistencia humanitaria no se interrumpa indebidamente, el Consejo de Seguridad ha hecho cambios de manera progresiva en el marco de las medidas de congelación de activos. En 2010 introdujo, en el marco de la resolución [1916 \(2010\)](#), una excepción humanitaria de carácter limitado para facilitar la entrega oportuna y sin trabas de asistencia humanitaria en el contexto de Somalia. En el párrafo 4 de esa resolución el Consejo recalcó la importancia de las operaciones de ayuda humanitaria y condenó la politización, el mal uso y la apropiación indebida de la asistencia humanitaria por los grupos armados.

33. El Consejo de Seguridad decidió en su resolución [2615 \(2021\)](#) que la asistencia humanitaria y otras actividades de apoyo a las necesidades humanas básicas del Afganistán no constituían una violación de la congelación de activos y que se permitía la tramitación y el pago de fondos y otros activos financieros o recursos económicos y la prestación de bienes y servicios que fueran necesarios para asegurar la entrega oportuna de esa asistencia o para apoyar esas actividades.

B. Exenciones humanitarias al embargo de armas

34. En los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas suelen ser habituales las siguientes exenciones al embargo de armas: a) la exención permanente de la indumentaria de protección, como los chalecos antimetralla y los casos militares, exportada temporalmente por las Naciones Unidas para la protección de su personal, de los representantes de los medios de comunicación y del personal humanitario y de desarrollo y otro personal conexo, únicamente para su uso personal (en algunos casos es necesario notificar al comité de sanciones pertinente); y b) la exención permanente del equipo militar no letal exportado únicamente para fines humanitarios y de protección, así como la asistencia técnica y la capacitación conexas (en algunos casos es necesario notificar al comité de sanciones pertinente).

35. Las exenciones permanentes que se acaban de citar formaban parte tanto del embargo de armas que el Consejo de Seguridad impuso en Sudán del Sur en 2018 como de la primera serie de ajustes que se hicieron en el embargo de armas impuesto por el Consejo en la República Centroafricana, ajustes que se recogieron en la resolución [2488 \(2019\)](#) del Consejo.

C. Exenciones humanitarias a la prohibición de viajar

36. Se han establecido exenciones humanitarias a la prohibición de viajar —con arreglo a la cual no se les permite a las personas designadas salir de su país— para desplazamientos con fines específicos, por ejemplo por razones médicas, para cumplir obligaciones religiosas o para participar en procesos judiciales y de paz y reconciliación. A algunos actores humanitarios les preocupa que tener que solicitar una exención a la prohibición de viajar para que las personas sancionadas puedan entrar o salir del territorio de los Estados Miembros pueda demorar el traslado urgente de combatientes heridos en conflictos armados al establecimiento médico más cercano. En particular, han expresado preocupación por que se pueda interpretar que las sanciones de las Naciones Unidas prohíben el transporte médico, lo cual podría suponer un obstáculo a la labor de los actores humanitarios. En caso de emergencia, los comités de sanciones suelen permitir que la notificación se haga *post facto*, de manera que se elimina la necesidad de obtener autorización previa para atender necesidades médicas o humanitarias y, en ocasiones, también en caso de fuerza mayor.

D. Exenciones humanitarias a las sanciones sectoriales

37. Con miras a facilitar la labor de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias en la República Popular Democrática de Corea, el Consejo de Seguridad concedió exenciones permanentes a determinadas restricciones relacionadas con el transporte, las exportaciones y el sector de las finanzas aplicables en el marco del régimen de sanciones relativo al país. El Consejo también concedió al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [1718 \(2006\)](#) autoridad para eximir, caso por caso, actividades prohibidas con arreglo a determinadas restricciones relacionadas con las exportaciones, el transporte y el sector financiero.

38. Además, el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [1718 \(2006\)](#) simplificó el proceso de solicitud de exenciones y obtención de autorización para participar en actividades humanitarias en la República Popular Democrática de Corea y se comprometió a reducir el tiempo que tarda en tomar sus decisiones a cinco días, o menos en caso de emergencias. También amplió la duración estándar de las exenciones de 6 a 9 meses para que haya más flexibilidad en el proceso de envío.

E. La excepción humanitaria prevista en la resolución [2664 \(2022\)](#) del Consejo de Seguridad

39. Reconociendo que enfocar de forma fragmentada, por comités, las exenciones humanitarias y algunas medidas humanitarias tiene limitaciones, y habida cuenta de los efectos de las exenciones humanitarias más generales concedidas en los regímenes de sanciones concernientes a Al-Shabaab y los talibanes, el Consejo de Seguridad sometió a deliberación la posibilidad de adoptar una exención transversal. El 9 de diciembre de 2022 el Consejo aprobó la resolución [2664 \(2022\)](#) a fin de abordar las consecuencias humanitarias adversas imprevistas, para lo cual estableció una excepción humanitaria aplicable a todos los contextos en los que están vigentes medidas de congelación de activos, salvo el régimen de sanciones 1988, en el marco del cual sigue en vigor lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución [2615 \(2021\)](#). Gracias a dicha excepción las organizaciones humanitarias enumeradas en el párrafo 1 de la resolución [2664 \(2022\)](#), así como sus donantes, bancos y proveedores, entre otros, pueden efectuar o tramitar pagos y proporcionar recursos económicos, bienes y servicios, ya que, de acuerdo con el párrafo 1 de la resolución, tales actos se

permiten y no constituyen una violación de las medidas de congelación de activos impuestas por el Consejo o sus comités de sanciones.

40. Desde que se aprobó la resolución [2664 \(2022\)](#), algunas organizaciones humanitarias han reportado mejoras en su capacidad de operar con eficiencia y de conformidad con los principios humanitarios en algunos países en los que están radicadas entidades y personas sancionadas. Han observado que los donantes actúan con mayor flexibilidad en relación con algunos programas, que algunos de los donantes tienen una mayor tolerancia al riesgo y que las propias organizaciones tienen más facilidades para acceder a los servicios financieros de los bancos internacionales a fin de transferir fondos para sus operaciones. Algunos Estados Miembros han incorporado la exención humanitaria a su legislación interna, mientras que otros están en vías de redactar medidas legislativas similares. La aprobación de la resolución [2664 \(2022\)](#) facilitará la aplicación de la exención humanitaria y la entrega de asistencia humanitaria que podría haberse visto afectada por las sanciones de las Naciones Unidas.

V. Recomendaciones

41. Con la resolución [2664 \(2022\)](#) se pretende atender muchas de las preocupaciones señaladas con más frecuencia por los actores humanitarios en cuanto al riesgo real y percibido de violar las sanciones en relación con la transferencia de activos. El párrafo 1 de la resolución proporciona a una gran diversidad de actores humanitarios que trabajan en contextos en los que no queda más remedio que efectuar transacciones con personas y entidades sancionadas garantías de que tales transacciones, transferencias de recursos y operaciones de otro tipo no constituyen una violación de las medidas de congelación de activos de las Naciones Unidas. No obstante, por ahora es demasiado pronto para saber qué efectos tiene la resolución [2664 \(2022\)](#) en las actividades humanitarias. De conformidad con el párrafo 5 de la resolución, el Coordinador del Socorro de Emergencia informará a los comités de sanciones pertinentes sobre los efectos en el plazo de 11 meses a partir de la fecha de aprobación de la resolución y posteriormente cada 12 meses sobre la entrega de asistencia humanitaria y otras actividades destinadas a atender las necesidades humanas básicas que se lleven a cabo con arreglo a la resolución.

42. Las sanciones de las Naciones Unidas, así como las sanciones unilaterales y regionales, se aplican en entornos políticos y de seguridad complejos y es posible que sigan teniendo consecuencias humanitarias adversas imprevistas pese a la exención humanitaria prevista en la resolución [2664 \(2022\)](#). A consecuencia de ello, es posible que los actores humanitarios sigan encontrándose con obstáculos financieros y sufriendo demoras operacionales, entre otras cosas debido al exceso de celo en el cumplimiento y a la supresión del riesgo por parte de los bancos y el sector privado. En la medida en que las sanciones de las Naciones Unidas contribuyan a estos problemas, el Consejo de Seguridad tal vez tenga que hacer nuevos ajustes en el diseño y el alcance de la excepción humanitaria. Seguirá siendo prioritario adaptar las sanciones de las Naciones Unidas y aplicarlas de manera que se reduzcan las consecuencias humanitarias adversas. Las recomendaciones que figuran a continuación para minimizar y mitigar tales consecuencias humanitarias adversas se formulan teniendo presente ese objetivo.

43. Se alienta a los Estados Miembros a que apliquen de manera efectiva las resoluciones del Consejo de Seguridad y a que cooperen plenamente con los comités de sanciones pertinentes. Se alienta también a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de acelerar la adopción de medidas para aplicar plenamente la resolución [2664 \(2022\)](#) y otras excepciones humanitarias vigentes en su legislación

interna. Se recuerda a los Estados Miembros que en el párrafo 2 de la resolución se los exhortó expresamente a que cooperasen con el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) y [2253 \(2015\)](#) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados.

44. Se alienta a los Estados Miembros a que, recurriendo a orientaciones y al diálogo con sus organismos donantes y el sector privado (principalmente el sector bancario), adopten políticas de gestión del riesgo que creen un entorno propicio para la acción humanitaria basada en principios.

45. El Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios tal vez deseen considerar la posibilidad de alentar a los Estados Miembros y otros interesados a que informen sobre los obstáculos que impiden aplicar la excepción humanitaria, a fin de complementar las exposiciones informativas del Coordinador del Socorro de Emergencia.

46. El Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios tal vez deseen considerar la posibilidad de promover la interpretación y la aplicación sistemáticas de la excepción humanitaria, entre otras cosas aprobando la nota orientativa para la aplicación de resoluciones que se solicita en el párrafo 6 de la resolución [2664 \(2022\)](#) del Consejo.
