



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
10 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo primer período de sesiones
Temas 13 y 117 del programa

Consejo de Seguridad
Septuagésimo segundo año

**Aplicación y seguimiento integrados y coordinados
de los resultados de las grandes conferencias y
cumbres de las Naciones Unidas en las esferas
económica y social y esferas conexas**

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención

Informe del Secretario General

Resumen

Existe una brecha entre nuestro compromiso declarado en favor de la responsabilidad de proteger y la realidad cotidiana con que se enfrentan las poblaciones expuestas a los riesgos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Para colmar esa brecha debemos garantizar que la responsabilidad de proteger tenga aplicación en la práctica. Uno de los medios principales por los que podemos hacerlo consiste en fortalecer la rendición de cuentas respecto del cumplimiento de la responsabilidad de proteger, y asegurar un escrutinio abierto y riguroso de la realidad práctica sobre la base de principios convenidos. La rendición de cuentas liga a las autoridades con sus poblaciones y a cada Estado con la comunidad internacional. En este informe se presentan medidas prácticas que pueden adoptar los Estados Miembros, los organismos intergubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas para fortalecer la rendición de cuentas sobre la prevención de los crímenes atroces. Se expone en primer lugar la relación entre las responsabilidades jurídicas, morales y políticas relacionadas con la responsabilidad de proteger y distintas formas de rendición de cuentas. A continuación se indican medidas que pueden adoptarse para reforzar la rendición de cuentas sobre la prevención de los crímenes atroces a nivel nacional, promover la función de los órganos intergubernamentales y mejorar la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas a aquellos a quienes sirve.



I. Introducción

1. Doy prioridad a la prevención, como creo que deberíamos hacerlo todos. Entiendo por prevención hacer todo lo que podamos para ayudar a los Estados a evitar el estallido de las crisis que tan alto precio cobran a la humanidad. Por supuesto, los crímenes atroces causan a la humanidad estragos particularmente enormes, y su prevención es el eje central de todo mi programa en materia de prevención.

2. La comunidad internacional reconoce que los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad¹. También reconocemos que existe una responsabilidad colectiva de alentar y ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad primordial y recurrir a medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces. Si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población, los Estados Miembros han manifestado que están dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII. Esto quedó acordado cuando todos los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005². Desde entonces ha sido reafirmado muchas veces. El Consejo de Seguridad ha aprobado más de 50 resoluciones que hacen referencia a la responsabilidad de proteger y ha reafirmado el principio por menos seis veces. Ha recordado a los Gobiernos su responsabilidad primordial de proteger³; ha instado a las autoridades nacionales a garantizar la rendición de cuentas por las violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y en dos ocasiones ha dispuesto operaciones de paz para prestar apoyo a los Gobiernos anfitriones en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger⁴. En 2009, la Asamblea General reafirmó su propósito de seguir examinando el concepto (véase la resolución 63/308). Más de 100 Estados Miembros han contribuido activamente a la actual consideración por la Asamblea General de la responsabilidad de proteger, durante los ocho diálogos interactivos oficiosos realizados desde 2009. Han utilizado esas oportunidades para aclarar el principio, reafirmar su compromiso al respecto, intercambiar experiencias y enseñanzas extraídas de ellas y describir las medidas necesarias para que la responsabilidad de proteger sea una realidad en todas partes. El Consejo de Derechos Humanos ha aprobado más de 20 resoluciones que se refieren a la responsabilidad de proteger. En 2016 exhortó a todos los Estados Miembros a trabajar para evitar situaciones que pudieran dar lugar a crímenes atroces y, en su caso, a hacer frente a las consecuencias de las atrocidades cometidas en el pasado a fin de evitar que se repitan (véase la resolución 33/19).

¹ La expresión “crímenes atroces” solo se utiliza en referencia a los cuatro actos indicados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General). El genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad están definidos en derecho penal internacional, en particular en los artículos 5 a 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. La depuración étnica, si bien no se ha tipificado como crimen aparte, incluye actos que pueden constituir alguno de los crímenes mencionados, en particular el genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

² Véase el Documento Final de la Cumbre Mundial, párrs. 138 a 140.

³ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2348 (2017), 2339 (2017), 2332 (2016), 2327 (2016), 2317 (2016), 2295 (2016), 2288 (2016), 2277 (2016), 2095 (2013) y 2014 (2011).

⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2085 (2012) y 1996 (2011).

3. Fuera de las Naciones Unidas, son cada vez más las instituciones regionales y subregionales que han expresado su compromiso respecto de la responsabilidad de proteger (véase el documento A/65/877-S/2011/393). Hay 59 Estados Miembros de todas las regiones del mundo, y la Unión Europea, que han designado a un alto funcionario para que actuara como coordinador nacional sobre la responsabilidad de proteger. La Argentina, Costa Rica, Dinamarca, la República Unida de Tanzania y Suiza, junto con organizaciones de la sociedad civil, han establecido la iniciativa Global Action Against Mass Atrocity Crimes. La Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos también son importantes foros regionales para promover la prevención de atrocidades. La sociedad civil también desempeña un papel activo y ha establecido varias redes regionales para la prevención de las atrocidades, que procuran fortalecer la resiliencia de sus comunidades.

4. El consenso sobre los propósitos de la responsabilidad de proteger abarca todos los continentes. Ya no se pone en duda que la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces es una responsabilidad tanto nacional como internacional, a la vez universal y perdurable. Sin embargo, muchas veces omitimos adoptar las medidas necesarias para evitar esos crímenes y proteger a las poblaciones en situación de riesgo. El número de civiles expuestos a ser víctimas de crímenes atroces, entre ellos mujeres y niños, se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Hemos presenciado un aumento de las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ello ha contribuido a una crisis de refugiados cuya escala no tiene precedentes desde el fin de la segunda guerra mundial. Es imperativo que pongamos fin a estas tendencias negativas; tenemos, por cierto, la responsabilidad de hacerlo.

5. Los crímenes atroces tienen consecuencias regionales e internacionales que se extienden mucho más allá de las fronteras nacionales. Las corrientes masivas de refugiados y desplazados internos que provocan esos crímenes generan enormes necesidades humanitarias y de protección y someten a una presión considerable a las comunidades de acogida, los Gobiernos y la comunidad internacional. Esas crisis a menudo han intensificado los llamamientos a la acción, incluso a la intervención militar, para proteger a las poblaciones, lo que plantea complejos problemas políticos y morales. El costo humano y financiero del uso de la fuerza cuando se han cometido crímenes atroces es extremadamente elevado, y las perspectivas y las consecuencias siempre son inciertas. En mi intervención ante el Consejo de Seguridad del 10 de enero de 2017 destacué que dedicamos mucho más tiempo y recursos a hacer frente a las crisis que a evitarlas. Explicué que se necesitaba un nuevo criterio que volviera a poner en primer plano la prevención de los crímenes atroces y colmara la brecha entre los compromisos y la realidad. Uno de los medios principales por los que podemos hacerlo consiste en fortalecer la rendición de cuentas y asegurar un escrutinio abierto y riguroso de la realidad práctica, sobre la base de principios convenidos.

6. Ya tenemos algunas directrices sobre la forma de hacer que la prevención de las atrocidades sea un programa de acción práctico. La iniciativa “Los Derechos Humanos Primero” constituye un gran esfuerzo por cumplir los mandatos en vigor relacionados con la prevención mediante cambios culturales y operacionales y el diálogo con los Estados Miembros. La iniciativa está orientada a lograr una mejor alerta temprana, mayor eficiencia, apoyo a las autoridades nacionales y mayor rendición de cuentas en el plano interno. Los recientes exámenes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, de la estructura de consolidación de la paz y sobre la mujer, la paz y la seguridad pusieron de relieve la necesidad de un cambio general que oriente los recursos y las prioridades de las Naciones Unidas hacia la prevención. En los diálogos de la Asamblea General sobre la responsabilidad de

proteger, los Estados Miembros han asumido reiterados compromisos políticos de apoyo a la prevención de los crímenes atroces. En su resolución 2150 (2014), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a que “renueven su compromiso para prevenir y combatir el genocidio y otros crímenes graves con arreglo al derecho internacional”. El éxito de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone el reconocimiento de que el desarrollo sostenible depende de que se fomenten sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y de todas las formas de violencia, lo que en la peor hipótesis incluye los crímenes atroces. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General en su resolución 71/1, exhortó a los Estados Miembros a abordar las causas profundas de los movimientos de refugiados y a impedir o reducir los conflictos por medios pacíficos. Pero para que la prevención de las atrocidades sea un programa de acción práctico es preciso que haya mayor sinergia entre los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas: los derechos humanos, la paz y la seguridad y el desarrollo.

7. La labor en curso de elaboración y puesta en práctica de la responsabilidad de proteger requiere un diálogo constante, franco e inclusivo. Mi Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger ha celebrado amplias consultas para la preparación de este informe. Se invitó a todos los Estados Miembros a presentar contribuciones escritas en respuesta a un cuestionario, así como a organizaciones de la sociedad civil. Se organizaron tres grupos preparatorios, dos en Nueva York y otro en Ginebra, para dar a los Estados la oportunidad de reflexionar sobre los problemas, pedir aclaraciones y aportar sus propios puntos de vista. Mi Asesor Especial también ha mantenido contactos con Estados Miembros, redes como la red mundial de coordinadores de la responsabilidad de proteger, la red europea de centros de coordinación, la red Parlamentarios para la Acción Global, redes mundiales y regionales de instituciones nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo y otras instituciones interesadas.

8. Debemos dar prioridad a la prevención, no solo de palabra, sino también con hechos. Para resolver este problema debemos fortalecer la rendición de cuentas respecto de la aplicación de la responsabilidad de proteger.

II. La responsabilidad de proteger y la rendición de cuentas

9. Al referirnos a la aplicación, hace falta precisar en quién recae la responsabilidad de prevenir los crímenes atroces, tomando en consideración las instituciones nacionales y los mecanismos intergubernamentales, y cómo puede lograrse la rendición de cuentas. Las respuestas a estas preguntas ayudarán a convertir la responsabilidad de proteger en un programa de acción individual y colectiva.

10. La responsabilidad de proteger se basa en las normas de derecho nacional e internacional vigentes y se aplica mediante ellas, pero también refleja nuestra responsabilidad moral respecto de la prevención de los crímenes atroces y la protección de las poblaciones. La aprobación unánime de la responsabilidad de proteger por todos los Jefes de Estado y de Gobierno en 2005, y su posterior reafirmación por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, establecen una responsabilidad política por la prevención de las atrocidades. Dado que el principio comprende responsabilidades jurídicas, morales y políticas, lo mismo debe ocurrir con nuestro enfoque de la rendición de cuentas.

11. La responsabilidad jurídica se refiere a las obligaciones que establece el derecho nacional e internacional. La rendición de cuentas respecto de la aplicación de la responsabilidad de proteger, sin embargo, va más allá de las obligaciones

jurídicas e incluye una dimensión moral y política. La responsabilidad moral nos impone comprobar si estamos dando cumplimiento a las normas éticas. En el plano nacional, la responsabilidad política se refiere a la relación de los Gobiernos, los parlamentos y otras instituciones con las poblaciones a las que sirven. En el plano internacional se refiere a la necesidad de que quienes están investidos de autoridad y responsabilidad respondan ante sus pares. Cada tipo de responsabilidad involucra a diferentes actores, instituciones y mecanismos. Hay, sin embargo, un objetivo común que los une: el de asegurar que quienes tienen responsabilidad en la prevención de los crímenes atroces rindan cuentas del cumplimiento de esa responsabilidad.

12. La responsabilidad primordial del Estado y sus funcionarios respecto de la protección de las poblaciones contra los crímenes atroces, conforme al primero de los tres pilares de la estrategia para la aplicación de la responsabilidad de proteger, constituye la piedra angular de esa responsabilidad. Incluye la prevención de los crímenes atroces que corresponden a la jurisdicción del Estado. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario, los Estados tienen la obligación jurídica de no cometer violaciones de los derechos humanos fundamentales, proteger a las personas y los colectivos contra tales violaciones y adoptar medidas positivas para garantizar el disfrute de los derechos. Es fundamental que los Estados adopten y apliquen los principales tratados internacionales de derechos humanos⁵. La mayoría de las constituciones y códigos nacionales contienen disposiciones que garantizan los derechos fundamentales de las poblaciones. Los Estados también deberían garantizar que el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad estén prohibidos por su legislación nacional y que esas leyes se apliquen rigurosamente. Los Estados también tienen la obligación de prevenir y castigar los crímenes atroces y fomentar el cumplimiento de la ley. Las obligaciones de los Estados fundadas en normas convencionales o consuetudinarias se aplican a todos los Estados sin que pueda admitirse excepción alguna. Por lo tanto, el deber de prevenir los crímenes atroces es una obligación jurídica inequívoca de los Estados.

13. Las obligaciones jurídicas de los Estados se extienden a abordar las causas profundas de los crímenes atroces, como pueden ser los cuadros persistentes de discriminación por motivos de identidad, las privaciones económicas y las disparidades conexas y las deficiencias de las estructuras estatales. El objetivo principal es la creación de instituciones y estructuras estatales eficaces y legítimas, que respeten los derechos humanos y el estado de derecho, que presten servicios de forma equitativa y puedan abordar o neutralizar las fuentes de tensión antes de que se intensifiquen.

14. En el plano nacional, la responsabilidad moral por la prevención de los crímenes atroces deriva de la amplia gama de valores universalmente compartidos. La responsabilidad política, en cambio, es más restringida y deriva del compromiso explícito que los Estados han asumido de prevenir los crímenes atroces, pero también ofrece oportunidades para que los mecanismos de rendición de cuentas sean más claros tanto en el plano nacional como en el internacional. Al asumir la responsabilidad de proteger, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Estados hicieron una promesa audaz. En el párrafo 138 reconocieron que: “Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de

⁵ En particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Segundo Protocolo Facultativo, destinado a abolir la pena de muerte; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias.”

15. La responsabilidad colectiva de proteger, como resulta de los pilares segundo y tercero de la estrategia, incluye las obligaciones jurídicas en vigor de prevenir los crímenes atroces y ayudar a otros a hacerlo. Todos los Estados tienen la obligación extraterritorial de adoptar todas las medidas razonables para prevenir el genocidio. Tienen además la responsabilidad de dar la voz de alarma si el genocidio es inminente o se está cometiendo. En relación con los crímenes de guerra, el artículo 1 común de los Convenios de Ginebra de 1949 señala la obligación de no solo respetar los Convenios, sino también “garantizar el respeto” a los Convenios en toda circunstancia. La Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de “aceptar y cumplir” las decisiones del Consejo de Seguridad (Artículo 25). Ello incluiría las decisiones adoptadas en respuesta al riesgo de crímenes atroces o ante pruebas de su comisión. Los Estados partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional tienen la obligación jurídica de prestar asistencia a la Corte, en particular mediante la detención y la entrega de las personas acusadas por ella. El Protocolo I (1977) adicional a los Convenios de Ginebra estableció la obligación de los Estados partes de actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta, en las situaciones de graves violaciones de los Convenios de Ginebra y del Protocolo (párrafo 89). La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 obligan a los Estados partes a respetar los derechos de los refugiados y cumplir sus obligaciones respecto de ellos. El Tratado sobre el Comercio de Armas, entre otras disposiciones, prohíbe la transferencia de ciertas armas y otros elementos en las situaciones en que un Estado parte, en el momento de la autorización, “tiene conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte” (artículo 6.3)).

16. La responsabilidad moral de la comunidad internacional de contribuir a la protección de la población contra los daños va más allá del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y deriva de nuestra común condición humana y de la solidaridad. Pero la comunidad internacional tiene, además de la responsabilidad moral, una responsabilidad política de contribuir a la prevención de esos crímenes conforme a los pilares segundo y tercero de la responsabilidad de proteger.

17. La responsabilidad política emana de los compromisos que figuran en los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y las resoluciones posteriores que hacen referencia a la responsabilidad de proteger. Como se establece en el párrafo 139, los Estados tienen la responsabilidad colectiva “de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos ... para ayudar a proteger a las poblaciones” contra los crímenes atroces. El Consejo de Seguridad tiene responsabilidades especiales. El Artículo 24.1) de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo de Seguridad “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Esa responsabilidad se basa en el llamamiento que se hace en el preámbulo de la Carta a “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que ... ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles”. Esa responsabilidad se amplía por las que establece el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en que los Estados Miembros afirmaron que estarían “dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad, de

conformidad con la Carta ... si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.

III. Los Estados y los mecanismos nacionales

18. Los Estados deben responder ante todo a las poblaciones que viven dentro de sus fronteras, pero también pueden ser llamados a responder del cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional. El cumplimiento de esas obligaciones es objeto de examen por mecanismos de rendición de cuentas intergubernamentales o a cargo de expertos⁶. Existen varias medidas que pueden adoptar los Estados para reforzar su rendición de cuentas respecto de la prevención de las atrocidades.

Ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales básicos sobre derechos humanos y derecho humanitario

19. No todos los Estados han ratificado o se han adherido a los instrumentos jurídicos más fundamentales referentes a la responsabilidad de proteger. Cuarenta y ocho Estados Miembros todavía no son partes en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Hay 28 Estados Miembros que todavía no son partes en los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, que amplían las obligaciones relativas a la protección a fin de que incluyan situaciones de conflicto armado internacional y no internacional. Setenta y un Estados Miembros aún no son partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, un componente importante de la lucha contra la impunidad de los crímenes atroces. Cuarenta y nueve Estados Miembros no han firmado y ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y 48 no se han adherido a su Protocolo de 1967. Más de 60 Estados Miembros todavía no han pasado a ser partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas. Insto firmemente a todos los Estados Miembros a que firmen, ratifiquen y apliquen esos instrumentos de derecho internacional que son indispensables para la prevención de los crímenes atroces.

Realización de autoevaluaciones periódicas para determinar el modo de fortalecer las iniciativas nacionales para prevenir los crímenes atroces

20. Como la responsabilidad primordial de proteger recae en las autoridades nacionales, corresponde a estas asegurarse de disponer de un conocimiento preciso de las posibles fuentes de riesgo en sus comunidades y los mecanismos y políticas necesarios para reducirlos o mitigarlos, y de la capacidad de proteger a las poblaciones vulnerables si fuera preciso. En el marco del segundo pilar de la responsabilidad de proteger, los Estados pueden solicitar apoyo internacional cuando no tienen la capacidad necesaria, o existen riesgos que no pueden afrontar por sí solos. Aliento a todos los Estados a que realicen una evaluación nacional de los riesgos y la resiliencia, utilizando el marco de análisis de los crímenes atroces elaborado por mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger⁷. Esa evaluación debería ser periódica y amplia, e incluir la identificación de las poblaciones vulnerables.

⁶ Además, el cargo oficial de una persona no le exime de responsabilidad penal, conforme a lo establecido, por ejemplo, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (artículo 27).

⁷ Puede consultarse en www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes EN.pdf (en inglés).

Los actuales mecanismos nacionales de rendición de cuentas por responsabilidades políticas pueden utilizarse para apoyar la prevención de atrocidades

21. En la mayoría de los países, el parlamento es el principal medio por el que se hace valer la responsabilidad de los Gobiernos. Ofrecen un foro valioso para el examen y la deliberación sobre la política y las medidas nacionales. Crean oportunidades para que la sociedad civil, los medios de comunicación y los particulares interesados se comuniquen directamente con los gobernantes y los representantes, con lo que se fomenta la rendición de cuentas y se acrecienta el conjunto de talentos que contribuyen a la prevención de los crímenes atroces. Los parlamentos deberían responsabilizar a sus Gobiernos del cumplimiento de su compromiso respecto de la responsabilidad de proteger y de las obligaciones jurídicas que sustentan esa responsabilidad. Ello podría lograrse mediante el establecimiento de un debate parlamentario anual sobre la aplicación de la responsabilidad de proteger o la creación de grupos de trabajo o comisiones multipartidarias. Los procedimientos parlamentarios podrían centrarse en los problemas nacionales y las medidas preventivas (primer pilar) y comprender el examen de la asignación de recursos destinados a la prevención de las atrocidades. También podrían examinar las medidas adoptadas en cumplimiento de las responsabilidades relacionadas con los pilares segundo y tercero de la responsabilidad de proteger, como la diplomacia internacional, los programas de asistencia extranjera, las contribuciones al mantenimiento de la paz, la presentación de informes sobre los derechos humanos y las misiones sobre el terreno, la acción humanitaria en las situaciones en que existe amenaza de crímenes atroces y la protección de los refugiados que huyen de crímenes atroces. Tiene especial importancia la incorporación de la prevención de atrocidades en los programas nacionales de ayuda, ya que esos programas permiten a los Estados ayudarse mutuamente en el cumplimiento de sus responsabilidades. Cuando la financiación de los programas de ayuda es limitada, los Estados deberían dar prioridad al apoyo a los que pueden tener mayor incidencia en la prevención de atrocidades⁸.

La integración de los problemas relativos a la prevención de los crímenes atroces en la labor de los mecanismos nacionales de derechos humanos

22. Más de 120 Estados Miembros cuentan con mecanismos nacionales formales para la protección y promoción de las normas internacionales de derechos humanos, en la mayoría de los casos con una institución nacional de derechos humanos o un defensor nacional de los derechos humanos. Aliento firmemente a los Estados que aún no lo hayan hecho a establecer un mecanismo de esa clase, para apoyar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La mayoría de los mecanismos existentes cumplen con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los Principios de París), que establecen normas para su independencia y funcionamiento. Los que todavía no cumplan con los Principios de París deberían tratar de hacerlo. Los mecanismos nacionales de derechos humanos pueden desempeñar un papel fundamental en apoyo de la prevención de atrocidades, y debería utilizárselos mejor. Pueden mejorar la transparencia en la evaluación de los riesgos y las medidas adoptadas o proyectadas, añadiendo una voz autorizada pero independiente. Pueden llevar a cabo su propia evaluación de los riesgos de crímenes atroces, detectando cualquier deficiencia en la protección y recomendando medidas

⁸ Como complemento o alternativa del examen parlamentario, algunos Estados de América Latina y la región de los Grandes Lagos de África han establecido mecanismos nacionales para abordar la prevención de atrocidades.

para subsanarla. Para lograrlo, los mecanismos nacionales de derechos humanos deberían integrar los problemas referentes a la prevención de atrocidades en sus informes anuales al parlamento, al Gobierno y al público, y en los debates parlamentarios. También podrían incluir la consideración de la prevención de los crímenes atroces en sus informes a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y, de ser necesario, presentarles denuncias o enviarles información y análisis. Muchos mecanismos nacionales de derechos humanos son miembros de al menos una red mundial o regional. Esas redes ofrecen una oportunidad valiosa para el intercambio entre instituciones análogas sobre los riesgos de crímenes atroces, las estrategias de prevención y los problemas de aplicación, que pueden impulsar las medidas nacionales, facilitar el intercambio de experiencias y generar posibilidades de apoyo mutuo.

Garantizar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y de quienes las controlan

23. La existencia de fuerzas de seguridad legítimas y eficaces constituye un requisito indispensable para la prevención de los crímenes atroces, y por consiguiente son una parte fundamental de la capacidad de los Estados que debe estar obligada a rendir cuentas. Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas pueden asegurar que el personal que actúa bajo el control del Estado, en especial las fuerzas de seguridad, respete los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y cumpla su responsabilidad de proteger a la población contra las violaciones de esos derechos en su jurisdicción. Una cadena de mando clara facilita la transparencia y la rendición de cuentas. Además, la eliminación de la prescripción, las amnistías o inmunidades que impiden el enjuiciamiento de los funcionarios públicos y otras personas responsables de crímenes atroces está en conformidad con el derecho internacional y fortalece los marcos jurídicos nacionales para la rendición de cuentas. Garantizar la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y de quienes las controlan, incluidos los altos funcionarios del Estado y el poder judicial, favorece su capacidad de actuar como factores de disuasión respecto de los crímenes atroces. También reduce la probabilidad de que contribuyan a las causas profundas de esos crímenes (véase el documento A/68/947-S/2014/449, párrafos 43 a 58).

Garantizar la rendición de cuentas y la reparación de las atrocidades pasadas y actuales

24. Garantizar la rendición de cuentas y la reparación por los crímenes atroces cometidos en el pasado y en la actualidad es fundamental para asegurar que no se repitan. La responsabilidad primordial de proteger, que corresponde a todos los Estados, entraña la obligación de investigar y enjuiciar los presuntos crímenes atroces, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional, afianzando el principio de justicia penal internacional que establece la complementariedad entre las jurisdicciones nacionales y la de la Corte Penal Internacional. Aliento a los Estados a velar por que sean enjuiciados los responsables de crímenes atroces que se encuentren en su territorio. Si no lo hacen, aliento a la comunidad internacional a que considere todas las posibilidades jurídicas y todas las medidas prácticas a fin de garantizar la justicia para todas las víctimas y ayudar a prevenir violaciones en el futuro. En las sociedades que han sufrido crímenes atroces, un proceso de justicia de transición justo e inclusivo puede ayudar a prevenir el resurgimiento de nuevos actos de violencia o crímenes. Las iniciativas de justicia de transición pueden abarcar mecanismos judiciales y no judiciales, en particular investigaciones penales y enjuiciamientos, reparaciones, la búsqueda de la verdad y reformas institucionales y legislativas. Esas iniciativas pueden abordar las causas profundas de las tensiones promoviendo la dilucidación de la verdad y asegurando la rendición de cuentas y el

acceso a la justicia. El hecho de que se aborden los agravios y las violaciones de derechos del pasado puede ayudar a restablecer la dignidad de las víctimas, reconocer los hechos y facilitar la reparación de las violaciones de derechos y hacer posible la reconciliación. Así puede ayudarse a restablecer el estado de derecho y la confianza en el Estado, promover la paz estable y duradera y disuadir de nuevos crímenes atroces.

Promoción de una reflexión más abierta sobre los riesgos de crímenes atroces, los factores de disuasión y las medidas necesarias para fortalecer la prevención

25. La responsabilidad por la prevención de los crímenes atroces puede afianzarse mediante una reflexión abierta y un diálogo inclusivo sobre las experiencias nacionales y las medidas prácticas necesarias para fortalecer esa prevención. En la evaluación de los riesgos y la formulación de medidas para colmar las brechas en la prevención de las atrocidades deberían incluirse las perspectivas de las mujeres y los jóvenes. Los centros de coordinación nacionales sobre la responsabilidad de proteger, conforme a su responsabilidad política de promover el principio en su labor cotidiana y mejorar los esfuerzos gubernamentales e intergubernamentales de prevención y para hacer cesar los crímenes atroces, pueden impulsar estrategias eficaces de prevención de las atrocidades mediante el diálogo internacional con instituciones análogas. Una sociedad civil activa, diversa y sólidamente organizada, que puede actuar libre y abiertamente sin temor de sufrir hostigamiento, persecución ni represalias, también contribuye a asegurar la rendición de cuentas. Los Estados deberían alentar y apoyar a la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación y los círculos académicos, para que hagan valer la responsabilidad de los Gobiernos respecto de la prevención de los crímenes atroces y facilitar un discurso nacional abierto y transparente. La sociedad civil, los medios de comunicación nacionales y las instituciones académicas aportan una contribución fundamental al diálogo nacional y el debate sobre la prevención de las atrocidades. Por ejemplo, cuando los parlamentos deliberan sobre informes presentados por los mecanismos nacionales de derechos humanos, la sociedad civil puede presentar informes paralelos que enriquezcan el proceso al aportar las perspectivas variadas de distintas partes del país y de sectores minoritarios. Con ello se mejora la transparencia y, por ende, la rendición de cuentas al ampliar el abanico de perspectivas que se toman en consideración. Los medios de comunicación también tienen un papel decisivo que desempeñar. Los medios de comunicación objetivos e imparciales tienen importancia fundamental, pero están amenazados en muchas partes del mundo. Debería alentarse la independencia y la pluralidad de los medios de comunicación, incluyendo el derecho de las minorías nacionales, raciales, religiosas y étnicas a tener sus órganos propios. Los Estados pueden crear un entorno jurídico y social que fomente las normas profesionales y éticas en el periodismo y aliente la libertad de prensa.

IV. Órganos intergubernamentales

26. La experiencia nos enseña que la prevención de las atrocidades alcanza su mayor eficacia cuando los agentes nacionales, regionales y mundiales actúan de consuno. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importante función de los mecanismos regionales y subregionales en apoyo de la prevención de atrocidades. Los Estados se comprometieron a utilizar los acuerdos regionales y subregionales para alentarse y ayudarse mutuamente a cumplir su responsabilidad primordial de proteger, incluso ayudando a crear la capacidad suficiente para proteger a su población de los crímenes atroces (véanse los párrafos 138 y 139); a utilizar medidas consensuadas

con arreglo al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces (párrafo 139); y a cooperar con el Consejo de Seguridad en la aplicación de las medidas, cuando fuera necesario. Durante la preparación de este informe, Estados de todas las regiones calificaron la intensificación de la cooperación entre las organizaciones internacionales y regionales como decisiva para la prevención de los crímenes atroces, debido a la situación única que tienen las instituciones regionales, tanto para movilizar la acción colectiva a nivel nacional como para fomentar la cooperación regional. Tienen la ventaja de la proximidad y el conocimiento de los riesgos de cada región y de los medios más adecuados para hacerles frente. Cuando el Consejo de Seguridad confiere mandatos a organizaciones regionales o subregionales, es importante que supervise su respeto por el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados en el cumplimiento de esos mandatos y que las Naciones Unidas respeten plenamente la política de diligencia debida en materia de derechos humanos del Secretario General en el apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

27. En las tres sesiones preparatorias sobre el tema del presente informe, los Estados pidieron sistemáticamente más oportunidades de diálogo en las Naciones Unidas. En muchas de sus exposiciones escritas y sus intervenciones durante las consultas para el informe se pidió la inclusión de un tema en el programa de la Asamblea General sobre la prevención de los crímenes atroces y la aplicación de la responsabilidad de proteger. A mi juicio, ello favorecería la responsabilidad de las deliberaciones, exigiría un examen más profundo de las complejas cuestiones planteadas en relación con la prevención de los crímenes atroces y sentaría las bases para garantizar que las Naciones Unidas avancen con decisión para pasar de los principios a la práctica. Para garantizar que haya más oportunidades de debate fluido, debería mantenerse la práctica innovadora de celebrar mesas redondas temáticas oficiosas, introducida en la preparación del presente informe, como complemento de un debate formal interactivo realizado anualmente. Los debates de la Asamblea General sobre situaciones preocupantes en los países también pueden abordar los riesgos de crímenes atroces y las medidas para mitigarlos⁹.

28. El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad específica de adoptar medidas oportunas y decisivas para proteger a las poblaciones mediante la prevención de crímenes atroces. También está facultado por el artículo 13 b) del Estatuto de Roma para remitir situaciones al Fiscal de la Corte Penal Internacional dando con ello jurisdicción a la Corte. En la práctica, sin embargo, las deliberaciones del Consejo algunas veces no generan soluciones, incluso en situaciones en que existe un grave riesgo de crímenes atroces o ya se están cometiendo. Por consiguiente, no se ha cumplido todavía la expectativa de la comunidad internacional de que el Consejo adopte medidas oportunas y decisivas para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces. Ante ello, los Estados han planteado diferentes propuestas para fortalecer la eficacia y la transparencia de los métodos de trabajo del Consejo frente a la amenaza o la comisión de crímenes atroces. Esas propuestas incluyen llamamientos del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, una organización interregional que cuenta con el apoyo de 110 Estados Miembros, para que el Consejo adopte un código de conducta voluntario, que incluya la abstención del veto (véase el documento A/70/621-S/2015/978). Además, Francia y México han emitido una

⁹ Esto incluye la responsabilidad por transgresiones cometidas en el pasado. Por ejemplo, en su resolución 71/248 la Asamblea General estableció el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente para Ayudar en la Investigación y el Enjuiciamiento de los Responsables de los Delitos de Derecho Internacional Más Graves Cometidos en la República Árabe Siria desde Marzo de 2011.

declaración política sobre la suspensión del veto en las situaciones en que se cometen crímenes atroces, que cuenta con el apoyo de 93 Estados Miembros.

29. Los Estados Miembros reclaman cada vez más que el Consejo de Seguridad deba rendir cuentas a aquellos en cuyo nombre actúa, que son todos los integrantes de la Organización. Al mismo tiempo, el Consejo enfrenta problemas cada vez más difíciles para poner en práctica su responsabilidad de prevenir los crímenes atroces. El sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluidos sus Estados Miembros, debería extraer las enseñanzas de la experiencia y esforzarse por mejorar esa puesta en práctica recurriendo a todos los instrumentos de que pueda disponer. Durante las consultas celebradas para la preparación del presente informe, varios Estados Miembros indicaron que esto podría lograrse mediante la celebración de un debate temático anual sobre la responsabilidad de proteger y la prevención de atrocidades, dando oportunidad a los Estados para examinar de forma integral las medidas adoptadas por el Consejo, examinar cuestiones operacionales prácticas y determinar las prioridades futuras. Durante las actividades preparatorias para el presente informe, muchos Estados expresaron su apoyo a un debate temático periódico sobre esta cuestión, indicando que debería contar con la participación de los miembros del Consejo de Seguridad, otros Estados Miembros interesados, mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, y los demás protagonistas principales de la cuestión de la protección. También podría haber un comité de trabajo u oficioso en que los Estados Miembros, incluidos los miembros del Consejo, se reunieran con mayor frecuencia para facilitar el tipo de intercambio franco de perspectivas e informaciones que podría mejorar la eficacia a largo plazo.

30. Las medidas colectivas para proteger a las poblaciones solamente podrán aportar una contribución decisiva si las respaldan una estrategia política viable y medios adecuados. El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de garantizar que sus mandatos se adapten al contexto respectivo y que las operaciones de paz cuenten con recursos adecuados. Los mandatos de protección a las poblaciones deben ser firmes y realizables y basarse en análisis claros y una estrategia política. Constituye un principio básico de la rendición de cuentas que quienes están facultados para adoptar medidas en nombre de otros deben responder ante quienes les han autorizado. Esto significa asegurar que los Estados y las organizaciones intergubernamentales a las que el Consejo de Seguridad asigna la responsabilidad de ejecutar mandatos deben rendir cuentas al Consejo. Este debería seguir vigilando cuidadosamente el cumplimiento de sus decisiones para garantizar el pleno respeto de la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones específicas de sus mandatos. Podría considerar la posibilidad de conferir mandatos con plazo de cumplimiento, o solicitar a los Estados y las organizaciones intergubernamentales autorizadas para cumplir sus mandatos que le presenten informes sobre la marcha de sus actividades.

31. Las medidas colectivas para prevenir crímenes atroces deben ser bien formuladas y basarse en evaluaciones imparciales y con fundamento empírico. Las decisiones requieren una evaluación cuidadosa de la situación, un examen de las posibles consecuencias de la acción y de la inacción y una evaluación de la estrategia más eficaz y apropiada para alcanzar nuestros objetivos colectivos. Por lo tanto, es importante que las evaluaciones se lleven a cabo en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias políticas ni criterios discriminatorios. Gracias a la aplicación de la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”, el sistema de las Naciones Unidas se ha esforzado por satisfacer esas expectativas.

32. El Consejo Económico y Social también tiene un importante papel que desempeñar en el apoyo a la prevención de atrocidades y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. La prevención de los crímenes atroces es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el objetivo 16 sobre la

promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. El objetivo 16 requiere medidas decididas para reducir considerablemente todas las formas de violencia, lo que implica la adopción de medidas para reducir el riesgo de la forma más sistemática y destructiva de violencia colectiva, que son los crímenes atroces. Por lo tanto, es importante examinar la forma en que la cooperación económica y social, incluida la asistencia para el desarrollo, podría utilizarse mejor para apoyar el fortalecimiento de los mecanismos nacionales que contribuyen a evitar los crímenes atroces, y me refiero a determinadas capacidades, instituciones y actores que ayudan a evitar la escalada que lleva del riesgo a la crisis inminente (véase el documento A/68/947-S/2014/449). En particular, las metas 16.3 y 16.a de los Objetivos de Desarrollo Sostenible acentúan la necesidad de promover el estado de derecho, garantizar la igualdad de acceso a la justicia y fortalecer la capacidad nacional para prevenir los conflictos, que son los principales inhibidores de crímenes atroces.

33. El Consejo de Derechos Humanos realiza importantes contribuciones a la prevención de los crímenes atroces. El Consejo, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los titulares de mandatos de procedimientos especiales fomentan la rendición de cuentas de los Estados a sus homólogos para el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Esos órganos ayudan a los Estados a evaluar su propia situación y contribuyen formulando recomendaciones a otros Estados sobre la forma en que podrían cumplir sus obligaciones. Su función de supervisión también agrega un nuevo factor de transparencia a la determinación de los posibles riesgos de crímenes atroces. Los Estados se benefician de las aportaciones ofrecidas por los relatores especiales, que son expertos independientes, ya que ayudan a determinar las cuestiones que requieren la adopción de medidas, recomiendan medidas que podrían adoptarse y prestan apoyo al fomento de la capacidad. Por lo tanto, los Estados deberían ofrecer a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales una invitación abierta para visitarlos y evaluar su situación nacional, entablar con ellos un diálogo abierto y franco y considerar detenidamente la posibilidad de poner en práctica las recomendaciones que de ello resulten. Además, la intervención de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y de los expertos independientes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos ofrece un mecanismo fundamental para el diálogo abierto con los Estados sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y los riesgos de crímenes atroces. Varios Estados han propuesto que mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger informen al Consejo de Derechos Humanos con mayor regularidad sobre las situaciones que podrían dar lugar a riesgos importantes de crímenes atroces.

34. El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos resulta particularmente conveniente para apoyar los esfuerzos destinados a prevenir los crímenes atroces. La Asamblea General, en su resolución 60/251, decidió que el Consejo debería ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto, y también debería promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas. Posteriormente, el Consejo de Derechos Humanos hizo hincapié en que el examen también debería tener en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable¹⁰. En el anexo de su resolución 5/1, el Consejo de Derechos Humanos estableció que la base del examen periódico universal incluiría, entre otros elementos, los instrumentos de derechos humanos en los que el Estado fuera parte y las promesas y compromisos que hubiera asumido voluntariamente, como el compromiso de 2005 respecto de la responsabilidad de proteger. Con un mandato que incluye claramente

¹⁰ Véase el anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.

consideraciones que se refieren directamente a la prevención de las atrocidades, el examen periódico universal podría aprovecharse mejor para facilitar una reflexión más sistemática sobre los riesgos de crímenes atroces, alentar a los Estados a elaborar planes, políticas y estrategias para hacer frente a los riesgos de más largo plazo y movilizar el apoyo internacional a las iniciativas nacionales para hacerles frente. El examen periódico universal puede contribuir al cumplimiento de las responsabilidades nacionales correspondientes a los pilares primero y segundo de la responsabilidad de proteger, por la importancia que asigna a las recomendaciones viables y su aplicación y seguimiento. La introducción de una perspectiva de prevención de las atrocidades ayudaría a garantizar la pronta detección de los riesgos, facilitar medidas correctivas de los Gobiernos y promover la asistencia internacional, incluida la asistencia técnica, cuando fuera necesario.

35. El examen periódico universal podría aprovecharse mejor para apoyar la prevención de atrocidades mediante la adopción de cuatro medidas sencillas:

a) En primer lugar, la inclusión de evaluaciones del riesgo y medidas de prevención de los crímenes atroces en los materiales preparatorios. Al preparar su examen, los Estados podrían realizar consultas, que podrían incluir un estudio de las evaluaciones nacionales del riesgo y la resiliencia respecto de los crímenes atroces, los informes de instituciones competentes, en particular los mecanismos nacionales de derechos humanos y los procedimientos parlamentarios, y consultas con la sociedad civil. Los materiales preparatorios proporcionados por las Naciones Unidas podrían incluir información sobre las evaluaciones del riesgo y la resiliencia y las actividades de prevención. Además, la información proporcionada por los interesados nacionales podría incluir un análisis de los factores de riesgo de crímenes atroces y un examen de la capacidad, las iniciativas o las políticas desarrolladas por el Estado a ese respecto.

b) En segundo lugar, la inclusión de las cuestiones relativas a la prevención de atrocidades en los diálogos entre homólogos. Hay varias formas en que el diálogo mismo podría utilizarse para abordar consideraciones relativas a la prevención de atrocidades. Los Estados podrían referirse a las cuestiones relativas a la prevención de atrocidades en las preguntas y recomendaciones que formulan. Los países objeto de examen también podrían reflexionar sobre las consideraciones referentes a la prevención de atrocidades en sus exposiciones orales y sus respuestas.

c) En tercer término, asegurar que la información y el análisis de los riesgos y las medidas de prevención de los crímenes atroces se consignen adecuadamente en los documentos finales y en las recomendaciones viables que en ellos se proponga. Debería alentarse firmemente a los Estados objeto de examen a aceptar las recomendaciones que pueden ayudarles a colmar las lagunas en sus esfuerzos estratégicos y operacionales para prevenir los crímenes atroces.

d) En cuarto lugar, asegurar que, cuando proceda y convenga, otros Estados presten la asistencia necesaria para ayudar a los países en situación difícil a prevenir los crímenes atroces y proteger a sus poblaciones. Como ya se mencionó, el segundo pilar de la responsabilidad de proteger impone a los Estados la responsabilidad de ayudarse mutuamente en el cumplimiento de su responsabilidad primordial de proteger. Las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger y otras entidades pertinentes deberían ofrecer apoyo a la aplicación de las recomendaciones y la adopción de medidas prácticas destinadas a fortalecer los mecanismos de prevención de los crímenes atroces.

36. La mayoría de las regiones cuentan ahora con sus propios mecanismos regionales o subregionales de derechos humanos. También estos deberían utilizarse para apoyar la prevención de atrocidades. Los mecanismos regionales y subregionales de derechos humanos, aunque todos tengan características peculiares en función de las particularidades de sus respectivas regiones, pueden ayudar a prevenir los crímenes atroces detectando los riesgos potenciales, recomendando medidas y apoyando las actividades de fomento de la capacidad. Algunos de ellos también pueden recibir y examinar denuncias de personas u organizaciones, o examinar la legislación nacional en la materia. Los Estados y los mecanismos regionales y subregionales de derechos humanos deberían considerar activamente las formas de utilizar esa capacidad para afianzar y apoyar la rendición de cuentas en el plano nacional respecto de la prevención de los crímenes atroces.

37. Los Estados también podrían considerar la posibilidad de utilizar otras formas de intercambio entre homólogos para reforzar sus actividades de prevención de atrocidades y crear oportunidades de apoyo mutuo. Los centros de coordinación ofrecen una valiosa oportunidad para la participación y el aprendizaje entre homólogos. Cincuenta y nueve Estados, los miembros de la red mundial de coordinadores de la responsabilidad de proteger, han nombrado a un coordinador nacional para la responsabilidad de proteger, con el cometido de coordinar la aplicación a nivel nacional y facilitar la cooperación con otros Estados e instituciones internacionales. Los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas también han adoptado importantes iniciativas en ese sentido. Veo con satisfacción los planes de elaborar un manual para los coordinadores nacionales, que les ayudará en su labor y ayudará a otros Estados a adoptar la decisión de designar a sus propios coordinadores. Los coordinadores pueden seguir utilizando sus deliberaciones para informar sobre sus actividades, fomentar un diálogo práctico sobre la ejecución y estudiar formas de ayudarse mutuamente en la organización y ejecución de las actividades de prevención.

V. Sistema de las Naciones Unidas

38. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron hincapié en que la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de crímenes atroces debe hacerse efectiva a través de las Naciones Unidas. Debemos seguir incorporando la responsabilidad de proteger en todo el sistema de las Naciones Unidas, de modo que podamos poner en aplicación todos los instrumentos y toda la capacidad de que disponemos para prevenir los crímenes atroces y proteger a las poblaciones vulnerables. Para lograrlo, debemos intensificar la cooperación de las entidades de las Naciones Unidas acerca de la prevención de atrocidades y mejorar nuestra propia rendición de cuentas interna a ese respecto.

39. Los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden desempeñar una función de apoyo a los Estados en el fortalecimiento de su resiliencia a los crímenes atroces. Sus programas de apoyo a la buena gobernanza, el estado de derecho, la educación, el desarrollo sostenible y los derechos de las mujeres y los niños, entre otros, son otras tantas contribuciones a la prevención de las atrocidades. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben tener la capacidad y el apoyo político que necesitan para ejecutar sus mandatos de protección, y contar con las medidas adecuadas para examinar su desempeño cuando sea necesario. También debemos fortalecer nuestro apoyo a la capacitación y la adquisición de experiencias, para garantizar que el personal de mantenimiento de la paz tenga las aptitudes y los conocimientos que necesita. Los Estados Miembros pueden contribuir

comprometiéndose a observar los Principios de Kigali sobre la Protección de los Civiles. Todas las oficinas de las Naciones Unidas deben aplicar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, en la que se establecen medidas que se deben adoptar a fin de cerciorarse de que todo el apoyo que brindan a fuerzas ajenas a la Organización se adecue a los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y a la responsabilidad que les incumbe de respetar, promover y alentar el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

40. Tengo la responsabilidad de decir al Consejo de Seguridad lo que necesita saber. Con ese fin, y siempre que corresponda, señalaré al Consejo cualquier asunto que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidas las situaciones en que exista riesgo de que se cometan crímenes atroces¹¹. De conformidad con las responsabilidades que incumben al Consejo en virtud del principio de la responsabilidad de proteger, y para ayudarlo a decidir qué medidas se han de adoptar para proteger a las poblaciones con éxito, procuraré garantizar que las exposiciones informativas de la Secretaría sobre la situación de los países incluyan sistemáticamente un análisis de los riesgos de crímenes atroces¹².

41. En la práctica, a veces puede resultar difícil asegurar la rendición de cuentas directa a las poblaciones sometidas a situaciones de tensión por el riesgo de crímenes atroces. En tales situaciones, quienes ejercen mandatos de protección deben representar las opiniones y los intereses de las poblaciones vulnerables. Esto incluye, aunque no exclusivamente, a los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y para los Refugiados, los jefes de los cuerpos de las Naciones Unidas que operan sobre el terreno, mis Representantes Especiales sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados y mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger. Los cuerpos de las Naciones Unidas que operan sobre el terreno tienen la responsabilidad de hablar en nombre de las personas vulnerables y plantear los problemas de protección, en público si se juzga necesario, responsabilidad que se acentúa por la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”. Cuando lo hacen, hablan con mi pleno apoyo; pero hablar es solo una parte de lo que se necesita. Los Estados y los órganos intergubernamentales deben estar dispuestos a escuchar. Es imprescindible que el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General proporcionen mayores oportunidades a quienes hablan en nombre de las personas vulnerables para transmitir sus problemas, y esas oportunidades deberían extenderse más allá de las Naciones Unidas alcanzando a otros, como las organizaciones humanitarias y de la sociedad civil que tienen presencia sobre el terreno en las regiones afectadas.

42. Mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger siguen desempeñando un papel importante en el apoyo a los Estados Miembros, los mecanismos regionales y subregionales y el sistema de las Naciones Unidas para el cumplimiento de su responsabilidad de proteger. Su

¹¹ El Consejo de Seguridad ha reconocido que los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras violaciones flagrantes y sistemáticas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (véase el párrafo 26 de la resolución 1674 (2006)).

¹² Los grupos de trabajo officiosos de expertos sobre la situación en países determinados, establecidos en virtud de la resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, podrían examinar información sobre el riesgo de crímenes atroces, incluyendo los actos sistemáticos de violencia sexual y por razón de género contra mujeres y niñas, como ocurre en el grupo officioso de expertos del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles.

labor ha sido reconocida por el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos¹³. Durante las consultas realizadas para la preparación del presente informe, los Estados hicieron hincapié en la importancia de que mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger informen al Consejo de Seguridad sobre las cuestiones que inspiran preocupación.

VI. Conclusiones y recomendaciones

43. Los compromisos solemnes y las obligaciones jurídicas de los Estados Miembros muestran todavía un desfase demasiado grande con las vivencias reales de los sectores vulnerables de la población. Nuestro incumplimiento de nuestras promesas en cuanto a proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces es algo que nos avergüenza a todos. Es más lo que debemos lograr. En el presente informe he explicado cómo la adopción de medidas prácticas para la prevención de los crímenes atroces debe basarse en los lazos de confianza y transparencia forjados por la rendición de cuentas. Al seguir avanzando para pasar del desarrollo político de la responsabilidad de proteger a su puesta en práctica, debemos tener presente el deber de rendición de cuentas. Son muchas las cosas que pueden y deben hacer los Estados, las Naciones Unidas y los mecanismos intergubernamentales para fortalecer la prevención de atrocidades; pero demos prioridad a cinco medidas simples y prácticas.

44. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a su población contra los crímenes atroces. Todos los Estados Miembros pueden:

a) Designar a un alto funcionario para que actúe como coordinador de las actividades nacionales respecto de la responsabilidad de proteger, intercambie prácticas convenientes y coopere en el fomento de la capacidad.

b) Firmar, ratificar y aplicar los principales tratados y protocolos internacionales relacionados con la prohibición y la prevención de los crímenes atroces y la asistencia a sus víctimas. Los Estados Miembros también deben velar por que los crímenes atroces y la incitación a cometerlos estén tipificados como delitos en su legislación nacional.

c) Cursar invitaciones abiertas a los titulares de mandatos conferidos por el Consejo de Derechos Humanos a través de procedimientos especiales e incluir una evaluación de los riesgos de crímenes atroces y de las medidas adoptadas al respecto en sus informes periódicos a otros mecanismos de derechos humanos, como el examen periódico universal y los órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos. Los Estados deberían aceptar la orientación y el apoyo expresados en las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos y elaborar estrategias para la prevención de atrocidades conforme a esas recomendaciones.

d) Realizar evaluaciones periódicas de los riesgos de crímenes atroces y adoptar las medidas necesarias para reducirlos, en caso de que se los detecte. Las evaluaciones deberían incluir un examen acerca de si el apoyo internacional podría fortalecer la capacidad nacional, y en qué debería consistir. Todas las evaluaciones y las medidas conexas deberían incluir la participación de la sociedad civil, los agentes comunitarios, los líderes religiosos y los ancianos, las mujeres y los jóvenes.

¹³ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2171 (2014) y 2150 (2014) y la resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos.

e) Establecer mecanismos nacionales para garantizar que las autoridades deban responder de la puesta en práctica de su compromiso respecto de la responsabilidad de proteger. Ello podría lograrse mediante debates parlamentarios temáticos, comisiones parlamentarias permanentes, informes anuales de instituciones nacionales de derechos humanos o defensores de los derechos humanos u otros mecanismos, como los comités nacionales para la prevención de atrocidades.

45. Existe una responsabilidad común de proteger, que recae en todos los Estados y se ejerce en forma individual y colectiva. Los Estados y los mecanismos intergubernamentales tienen la responsabilidad de ayudar a los Estados a cumplir su obligación primaria y adoptar medidas cuando sea necesario para proteger a su población de los crímenes atroces. El ejercicio de la responsabilidad internacional, para que sea legítimo y sostenible, debe ser transparente y responsable. Recomiendo que los Estados consideren la posibilidad de adoptar cinco iniciativas encaminadas a afirmar la rendición de cuentas respecto de las medidas internacionales:

a) Incluir en el programa de la Asamblea General un tema referido específicamente a la prevención de los crímenes atroces y la aplicación de la responsabilidad de proteger;

b) Aprovechar mejor el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos para la prevención de los crímenes atroces añadiéndole un tema destacado relativo a los riesgos de que se cometan crímenes atroces y a las medidas y el apoyo necesarios para hacer frente a esos riesgos;

c) Utilizar los procedimientos disponibles para asegurar que los Estados y las organizaciones regionales y subregionales a los que el Consejo de Seguridad haya conferido un mandato de proteger deban rendir cuentas al Consejo;

d) Estudiar las alternativas posibles para promover la reflexión sobre el papel del Consejo de Seguridad en la protección de las poblaciones contra los crímenes atroces;

e) Seguir desarrollando las oportunidades que ofrecen los mecanismos regionales y subregionales para evaluar el riesgo de crímenes atroces, examinar el desempeño y promover el cumplimiento de los compromisos comunes.

46. La responsabilidad de proteger nos obliga a todos a hacer cuanto esté a nuestro alcance para prevenir los crímenes atroces y proteger a las poblaciones vulnerables. Debemos preguntarnos, en cuanto individuos, si estamos haciendo todo lo que está en nuestras posibilidades. Las Naciones Unidas harán lo siguiente:

a) Incluirán plenamente la prevención de atrocidades en la plataforma de prevención integrada de las Naciones Unidas;

b) Presentarán, por conducto de mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, ideas más sólidas y respaldadas por fundamento empírico sobre las medidas estructurales y operacionales que pueden adoptarse para prevenir las atrocidades y apoyar la prestación de orientación normativa a los profesionales sobre la prevención de las atrocidades;

c) Mejorarán la coordinación de las entidades de las Naciones Unidas para contribuir más eficazmente a la prevención de las atrocidades;

d) Seguirán ofreciendo a los Estados Miembros evaluaciones sobre nuestros esfuerzos colectivos para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.
