



Asamblea General

Distr. general
12 de enero de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 44 y 107 del programa

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

Hacer efectiva la responsabilidad de proteger

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe obedece a uno de los problemas fundamentales de nuestros días, planteado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en que se establecía el concepto de la responsabilidad de proteger. Los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron unánimemente en la Cumbre que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Convinieron también en que la comunidad internacional debía ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad. En todo caso, cuando “sea evidente” que un Estado “no protege” a su población de los cuatro crímenes o actos especificados, confirmaron que la comunidad internacional estaba dispuesta a adoptar medidas colectivas “de manera oportuna y decisiva” por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Como deja de manifiesto el presente informe, la mejor manera de desalentar a Estados o grupos de Estados de abusar de la responsabilidad de proteger ejerciéndola para fines indebidos consistiría en desarrollar cabalmente la estrategia, las normas, los procesos, los instrumentos y las prácticas de las Naciones Unidas en la materia.

En la sección I del presente informe se hace referencia a este mandato y a su contexto histórico, jurídico y político.

Luego, se esboza una estrategia con tres pilares para promover la labor encomendada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre:



Primer pilar

La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado (secc. II)

Segundo pilar

Asistencia internacional y formación de capacidad (secc. III)

Tercer pilar

Respuesta oportuna y decisiva (secc. IV)

La estrategia insiste en el valor de la prevención y, cuando falla, de una respuesta pronta y flexible que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso. No hay una secuencia fija de un pilar a otro ni se supone que uno sea más importante que otro. Al igual que cualquier otra estructura, la de la responsabilidad de proteger depende de que el tamaño, la fuerza y la viabilidad de cada uno de los pilares en que se sustenta sean iguales. En el informe se dan también ejemplos de las políticas y prácticas que contribuyen o podrían contribuir a la consecución de los objetivos de la responsabilidad de proteger en relación con cada uno de los pilares.

En la sección V se considera el camino a seguir y, en particular, en el párrafo 71 se indican cinco elementos que talvez la Asamblea General podría tener en cuenta como parte del mandato de “seguir examinando” la cuestión con arreglo al párrafo 139 del Documento Final. En el anexo del informe se dan algunas ideas preliminares en materia de alerta temprana y evaluación, como se pedía en el párrafo 138 del Documento Final.

Las ideas que se formularon en el proceso de consulta y que podrían ser objeto de un mayor examen por parte de los Estados Miembros en el curso del tiempo aparecen en negritas, si bien, por el momento, el Secretario General no pide a la Asamblea General que adopte una decisión concreta al respecto.

Índice

	<i>Página</i>
I. Mandato y contexto.....	4
II. El primer pilar La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado	10
III. El segundo pilar Asistencia internacional y formación de capacidad	16
IV. Tercer pilar Respuesta oportuna y decisiva	24
V. El camino a seguir.....	31
Anexo	
Alerta temprana y evaluación.....	34

I. Mandato y contexto

1. El mandato del presente informe dimana de los tres párrafos siguientes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005:

“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva a la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, 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. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

140. Apoyamos plenamente la misión del Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio.”

La Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre en su resolución 60/1. En el párrafo 4 de su resolución 1674 (2006), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados, del Consejo de Seguridad, “reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. Posteriormente, en el segundo párrafo del preámbulo de la resolución 1706 (2006), relativa a la crisis en Darfur, el Consejo recordó que había reafirmado esas disposiciones.

2. Las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre fundadas en el derecho internacional vigente, convenidas al más alto nivel y aprobadas tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, constituyen el marco autorizado dentro del cual los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados

pueden tratar de hacer realidad en la doctrina, la política y las instituciones la responsabilidad de proteger. La tarea para el futuro no consiste en reinterpretar o renegociar las conclusiones de la Cumbre Mundial sino en buscar medios de poner en práctica sus decisiones de manera totalmente fiel y sistemática. El presente informe, al formular algunas ideas iniciales al respecto, apunta a contribuir a un diálogo continuo entre los Estados Miembros, con el apoyo de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la responsabilidad de proteger.

3. Hay que insistir en que las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre están sólidamente fundadas en principios bien establecidos de derecho internacional. Tanto en el derecho internacional convencional como en el consuetudinario los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. La depuración étnica no constituye por sí misma un crimen en derecho internacional, pero los actos por los cuales se procede a ella pueden constituir uno de los otros tres crímenes. Al enunciar la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre no se tenía la intención de establecer excepción alguna a las obligaciones mucho más diversas vigentes en el derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados o el derecho penal internacional. Hay que destacar también que las medidas que se tomen en virtud de los párrafos 138 y 139 del Documento Final deberán guardar conformidad con las disposiciones, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En ese sentido, la responsabilidad de proteger no cambia, y de hecho hace más estrictas, las obligaciones que incumben en derecho a los Estados Miembros de las Naciones Unidas de no recurrir a la fuerza salvo que lo hagan de conformidad con la Carta.

4. La Cumbre Mundial 2005 fue una de las reuniones más importantes de Jefes de Estado y de Gobierno en la historia. Como cabía esperar, las deliberaciones sobre distintos temas, entre ellos el de la responsabilidad de proteger, fueron intensas y contenciosas. Resultó imposible llegar a un texto de consenso acerca de algunas cuestiones tan importantes como el desarme o la proliferación de las armas de destrucción masiva. Constituye pues un homenaje a la determinación y visión de futuro de los líderes mundiales reunidos y a su convicción común del carácter urgente de la cuestión que pudieran llegar a un acuerdo acerca de disposiciones tan detalladas con respecto a la responsabilidad de proteger. Su determinación de hacer pasar esa responsabilidad de la promesa a la práctica obedece por una parte a las dolorosas lecciones de la historia y, por la otra, a la evolución de las normas jurídicas y los imperativos políticos.

5. El siglo XX pasó por la tragedia del Holocausto, los campos de exterminio en Camboya, el genocidio en Rwanda y las matanzas masivas in Srebrenica, en los dos últimos casos bajo la guardia del Consejo de Seguridad y de fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. El brutal legado del siglo XX, genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, demuestra gráficamente cuán amargo es el profundo fracaso de los Estados en cumplir sus obligaciones más básicas y primordiales, y cuales son las deficiencias colectivas de las instituciones internacionales. Estos trágicos hechos hicieron que mi distinguido predecesor, Kofi Annan, y otros líderes mundiales se preguntaran si las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales debían ocuparse exclusivamente de la seguridad del Estado sin tener en cuenta la de la población. Se preguntaban si la soberanía, cimiento fundamental de la era del Estado-nación y de las propias

Naciones Unidas, podía utilizarse como escudo detrás del cual se podía desencadenar impunemente la violencia masiva contra las poblaciones. Se preguntaban cuán profunda e irreparablemente habían quedado dañadas la legitimidad y credibilidad de las Naciones Unidas y sus asociados por esos hechos y si en el nuevo siglo no podíamos encontrar la voluntad y la capacidad necesarias para hacerlo mejor.

6. Antes de responder, hay que observar que las peores tragedias humanas del siglo pasado no se limitaron a una determinada parte del mundo. Tuvieron lugar en el Norte y en el Sur, en países pobres, de ingresos medianos o en relativamente buena situación. A veces coincidían con conflictos en curso pero muchas otras, incluidos algunos de los peores casos, no los había. Retrospectivamente saltan al primer plano tres factores: en primer lugar, en cada uno de los casos había señales de advertencia ya que una violencia de esta magnitud requiere planificación y preparación, así como un contexto económico, social y político propicio. En segundo lugar, estas señales de lo que ocurriría después fueron una y otra vez ignoradas, desestimadas o minimizadas por instancias decisorias a alto nivel, en los planos nacional e internacional, cuyos intereses políticos eran contrapuestos. En tercer lugar, a veces las Naciones Unidas (sus órganos intergubernamentales y su Secretaría) no hicieron lo que debían. La Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, establecida por el Secretario General Kofi Annan, mencionando la “falta de recursos y compromiso político” (véase S/1999/1257, apéndice, secc. I) llegó a la conclusión de que las Naciones Unidas habían “fallado al pueblo de Rwanda durante el genocidio de 1994 (véase S/1999/1257, apéndice, secc. III.18). El informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica, si bien destacaba también “la disparidad entre los mandatos y los medios para cumplirlos”, señalaba “la ambivalencia generalizada en las Naciones Unidas con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz” y “una ideología institucional de imparcialidad aún en los casos de intento de genocidio” (véase A/54/549, párr. 505). Una de las lecciones más importantes que ha dejado Srebrenica, como indicaba el Secretario General, era que “el compromiso contraído por las Naciones Unidas de poner a fin a los conflictos en el mundo no incluye los juicios morales; al contrario, los exige” (véase A/54/549, párr. 506). Han transcurrido nueve años desde estos informes aleccionadores y muchas de sus recomendaciones sobre aspectos institucionales, con inclusión de la alerta temprana, el análisis y la formación, no se han llevado plenamente a la práctica a pesar de los intentos por aumentar la capacidad de prevención en la Organización. Las Naciones Unidas y los Estados que las integran siguen sin estar preparadas para cumplir sus obligaciones más fundamentales de prevención y protección. Podemos y debemos hacerlo mejor. La humanidad lo espera y la historia lo exige.

7. Parte del problema ha sido de índole conceptual y doctrinal; se trata de la forma en que enfocamos la cuestión y las posibles políticas. En los últimos años del siglo XX surgieron dos posibilidades claras. La intervención humanitaria planteaba la falsa opción entre dos extremos: permanecer al margen mientras aumentaban las muertes de civiles o desplegar una fuerza militar para proteger a las poblaciones vulnerables y amenazadas. Es comprensible que los Estados Miembros hayan sido renuentes a elegir una de estas alternativas difíciles de aceptar. En el ínterin, Francis Deng, a la sazón representante del Secretario General para las personas desplazadas internamente, y sus colegas habían venido afinando una solución conceptualmente

distinta que se centra en la idea de “la soberanía como responsabilidad”¹. Destacaban que la soberanía entrañaba obligaciones permanentes respecto de la población, al igual que ciertos privilegios internacionales. El Estado, al cumplir las obligaciones fundamentales de proteger y respetar los derechos humanos básicos, tendría menos motivos para preocuparse de una posible intervención desde el extranjero que no veía con buenos ojos.

8. Ni la preocupación por la soberanía ni la idea de que la soberanía entraña responsabilidad se limitan a una sola parte del mundo². La evolución de la teoría y la práctica a ese respecto en África ha sido particularmente notable. La Organización de la Unidad Africana insistía en la no intervención mientras que su sucesora, la Unión Africana, ha insistido en la no indiferencia. En el año 2000, cinco años antes de que la Cumbre Mundial aceptara la responsabilidad de proteger, en el artículo 4 h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana se estipulaba “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado Miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancias graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad”. Se hacía una clara distinción entre los Estados miembros, que no habían de injerirse “en los asuntos internos de otros” (artículo 4g) y la Unión, que podía hacerlo en las tres “circunstancias graves” que se han indicado. Como concluía la Comisión Independiente de Investigación en su informe (S/1999/1257, apéndice, secc. IV.1), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio había impuesto mucho antes ya “la responsabilidad de actuar”³.

9. No sólo los países de África y los del Sur se preguntaban cómo reaccionar ante esos hechos que sacudían la conciencia y, mejor aún, cómo prevenirlos. Canadá convocó en el año 2000 una comisión internacional independiente sobre intervención y soberanía del Estado, presidida por Gareth Evans de Australia y Mohamed Sahnoun de Argelia. Según la Comisión, “la intervención militar externa para fines de protección humanitaria ha suscitado polémica, tanto cuando ha tenido lugar, como en Somalia, Bosnia y Herzegovina y Kosovo, como cuando no lo ha tenido, como en Rwanda⁴. Sin embargo, la Comisión, cuyos miembros procedían de distintas partes del globo, llegaron a la conclusión de que la protección no era primordialmente una cuestión militar ni era esencialmente un conflicto entre el Estado y la soberanía individual. Al acuñar la expresión “la responsabilidad de proteger”, la Comisión mencionó la responsabilidad de prevenir, la de reaccionar y la de reconstruir, espectro a lo largo del cual había un continuo de instrumentos normativos graduales. El informe de la Comisión, si bien se refería a la debida

¹ Francis M. Deng y otros, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996)

² Véase, por ejemplo, Edward C. Luck, “The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect,” en Joachim W. Muller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008) y Edward C. Luck “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, No. 1 (enero 2009).

³ Resolución 260 A (III) de la Asamblea General, anexo.

⁴ Véase Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), pág. vii. Gareth Evans, uno de los miembros de la Comisión escribe acerca de la labor de esta y de las ideas que la configuraron en *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008). Véase también Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009).

autorización y a las normas para el empleo de la fuerza, destacaba las ventajas de la prevención al alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad fundamental de proteger. Varias de las recomendaciones más importantes de la Comisión fueron recogidas en las conclusiones a que llegó el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido en 2004 por el Secretario General Kofi Annan (véase A/59/565, Corr.1) y en el informe que éste presentó con el título “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005). A su vez, estos informes sirvieron de antecedentes para el examen realizado en la Cumbre Mundial 2005.

10. El planteamiento de la responsabilidad de proteger que se describe en el presente informe está tomado en buena parte de estos antecedentes, si bien ha quedado definido por lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre.

a) Como dejaron absolutamente en claro los Jefes de Estado y de Gobierno, el derecho de proteger es un aliado y no un adversario de la soberanía, dimana del concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad y no del concepto más estrecho de la intervención humanitaria. Al ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones básicas de protección, se apunta a reforzar la soberanía y no a debilitarla a ayudar a los Estados a cumplirla y no simplemente a reaccionar cuando fallan;

b) A menos que los Estados Miembros decidan otra cosa, la responsabilidad de proteger únicamente es aplicable a los cuatro crímenes o actos especificados: el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La tentativa de ampliarlo para abarcar otras calamidades como el VIH/SIDA, el cambio climático o los desastres naturales redundaría en desmedro del consenso de 2005 y extendería el concepto hasta un punto en que ya no sería reconocible ni tendría utilidad práctica alguna;

c) Por más que el alcance de la responsabilidad deba mantenerse limitado, en la acción para cumplirla se deben emplear todos los diversos instrumentos de prevención y protección que están al alcance de los Estados Miembros, del sistema de las Naciones Unidas, de las organizaciones regionales y subregionales y de sus colaboradores en la sociedad civil. A estos efectos, en el párrafo 138 del Documento Final se insta a los Estados a adoptar “las medidas apropiadas y necesarias” para prevenir esos crímenes y la incitación a cometerlos y se alienta a la comunidad internacional a “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad” y a “ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”. En el párrafo 139 se hace referencia a los “medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta y a la adopción de “medidas colectivas” de conformidad con el Capítulo VII. Así, debemos plantearnos la responsabilidad de proteger en profundidad y, a la vez, con un criterio estrecho;

d) Se reconoció en la Cumbre que la alerta y la evaluación tempranas constituían un elemento necesario aunque no suficiente, para que los Estados Miembros tomaran medidas preventivas y de protección por medio de las Naciones Unidas. Como señalaba el párrafo 138 del Documento Final, la comunidad internacional debería “apoyar a las Naciones Unidas para establecer una capacidad de alerta temprana”. Para ello sería necesario i) que las instancias decisorias de las Naciones Unidas tuvieran oportunamente una corriente de información precisa,

fehaciente, fiable y pertinente con respecto a la preparación o comisión de los cuatro crímenes o actos especificados o la incitación a cometerlos; ii) que la Secretaría de las Naciones Unidas estuviera en condiciones de evaluar esa información y comprender debidamente lo que ocurriera en el contexto de las condiciones en el lugar y iii) que hubiera fácil acceso a la oficina del Secretario General. Demasiadas veces la alarma no sonó o no se suscitó atención ni se logró que los altos mandos políticos, en la Secretaría o en los órganos intergubernamentales, tomaran medidas efectivas (véase S/1999/1257 y A/54/549). En todo caso, la reiteración de falsas alarmas o, peor aún, una información selectiva también podrían redundar en detrimento del crédito de la Organización. Por eso es importante que la evaluación y la alerta temprana tengan lugar en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias política ni dobles raseros.

11. Las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final indican que, la responsabilidad de proteger descansa en tres pilares:

Primer pilar

La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado

a) El primer pilar está constituido por la responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos, contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos. Esto último, me permito subrayar, es fundamental para adoptar estrategias de prevención que sean eficaces y oportunas. Los Jefes de Estado y de Gobierno declaran en el párrafo 138 del Documento Final que “aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia” y ello constituye la base de la responsabilidad de proteger, la cual, según afirmaron, incumbe ante todo al Estado. Esta responsabilidad dimana tanto de la naturaleza de la soberanía del Estado como de las obligaciones que tenía y seguirá teniendo en derecho, y no solamente de su enunciación y aceptación, relativamente recientes.

Segundo pilar

Asistencia internacional y formación de capacidad

b) El segundo pilar es el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir estas obligaciones. Se trata de aprovechar la cooperación de los Estados Miembros, los acuerdos regionales y subregionales, la sociedad civil y el sector privado, así como las ventajas institucionales y comparativas del sistema de las Naciones Unidas. Este segundo pilar, demasiadas veces desestimado tanto por los entendidos como por las autoridades, reviste importancia crítica para enunciar una política, un procedimiento y una práctica que puedan aplicarse sistemáticamente y cuenten con amplio apoyo. La prevención, sobre la base de los pilares primero y segundo, es un elemento fundamental para que la estrategia en la materia se vea coronada por el éxito.

Tercer pilar

Respuesta oportuna y decisiva

c) El tercer pilar consiste en la responsabilidad de los Estados Miembros de actuar en forma colectiva, oportuna y resuelta cuando es evidente que un Estado no ofrece tal protección. Este pilar, si bien se ha discutido ampliamente, se interpreta por lo general en términos muy limitados. Como demostraron las positivas gestiones

a nivel bilateral, regional y mundial que tuvieron lugar para evitar un mayor derramamiento de sangre a principios de 2008 tras las controvertidas elecciones en Kenia, si la comunidad internacional actúa con la suficiente antelación la difícil opción entre no hacer nada o usar la fuerza dejará de existir. Para una reacción razonada, calibrada y oportuna se puede utilizar cualquiera de la amplia variedad de instrumentos que tienen las Naciones Unidas y sus asociados, entre ellos las medidas pacíficas en virtud del Capítulo VI de la Carta, las medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII o la colaboración con mecanismos regionales o subregionales con arreglo al Capítulo VIII. Al determinar cuál es la mejor forma de proceder, y llevarla a la práctica, hay que respetar plenamente las disposiciones, los principios y los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Según la carta, las medidas que se tomen en virtud del Capítulo VII deben ser autorizadas por el Consejo de Seguridad. La Asamblea General puede ejercer varias funciones conexas según los Artículos 10 a 14, así como en el marco de la “Unión pro paz” con arreglo a su resolución 377 (V). En los Capítulos VI y VIII se indica una amplia variedad de medidas pacíficas que tradicionalmente han llevado a cabo los órganos intergubernamentales o el Secretario General. En cualquiera de los dos casos, lo fundamental es que haya una reacción pronta y flexible que se ajuste a las necesidades concretas de cada caso.

12. Si los tres pilares fuesen desiguales, la estructura de la responsabilidad de proteger podría quedar inestable e inclinarse peligrosamente hacia uno u otro lado. Igualmente, si los tres pilares no son igualmente sólidos, la estructura puede derrumbarse. Los tres pilares deben estar listos para ser utilizados en cualquier momento porque no hay una secuencia fija de uno a otro, especialmente si la estrategia de acción es rápida y flexible. Teniendo presentes estos elementos, en las secciones II a IV del informe se darán algunos ejemplos de normas y prácticas que contribuyen o podrían contribuir a cumplir las obligaciones que entrañan los pilares primero, segundo y tercero. En la sección V se hace referencia al camino a seguir y, en particular, en el párrafo 71 se indican cinco elementos que la Asamblea General podría tener en cuenta en el examen de la estrategia general enunciada en el informe. En el anexo figuran algunas ideas iniciales acerca de la evaluación y la alerta temprana. En el curso de 2009 presentaré a la Asamblea algunas propuestas, modestas, para mejorar la capacidad de alerta temprana en la Organización, como se disponía en el párrafo 138 del Documento Final.

II. El primer pilar

La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado

13. Las tres primeras oraciones del párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 recogen inequívocamente el principio de la responsabilidad de proteger:

“Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de 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. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia.”

Este solemne compromiso, que fue contraído en la Cumbre y posteriormente aprobado por la Asamblea General y reafirmado por el Consejo de Seguridad, destaca por su claridad y simplicidad, así como por la falta de condiciones o salvedades. Los pueblos del mundo esperan que todos y cada uno de los Estados Miembros lo cumplan en todo momento, puesto que este primer pilar, fundado en obligaciones impuestas por el derecho internacional desde hace largo tiempo, resulta absolutamente esencial para que la responsabilidad de proteger pase del campo de la retórica al de la doctrina, la política y la acción. Cuando un Estado no puede hacer frente a esa responsabilidad hasta sus últimas consecuencias porque le faltan capacidad o control sobre el territorio, la comunidad internacional debe estar dispuesta a respaldarlo y prestarle asistencia de acuerdo con el segundo pilar (véase secc. III *infra*). El Estado, sin embargo, sigue siendo la base de la responsabilidad de proteger, cuyo propósito es construir una soberanía responsable, no socavarla.

14. Ante todo, la responsabilidad de proteger atañe a la responsabilidad del Estado, dado que la prevención comienza a nivel interno y la protección de la población es un atributo definitorio de la soberanía y la condición de Estado en el siglo XXI. Al redactar el párrafo 138 del Documento Final, los Jefes de Estado y de Gobierno confirmaron estas dos verdades fundamentales y reconocieron que la comunidad internacional, en el mejor de los casos, podía desempeñar un papel complementario. En este ámbito, como en tantos otros, las Naciones Unidas dependen de la fortaleza y la determinación de los Estados soberanos que la integran. En un mundo cada vez más interdependiente y globalizado, estos últimos, por su parte, deben dejar atrás la política de identidad y hacerse cargo efectivamente de la diversidad, e incluso alentarla, aplicando el principio de no discriminación e igualdad en el disfrute de los derechos. La soberanía responsable se basa en una política de inclusión, no de exclusión. Ello implica crear instituciones, capacidad y prácticas para hacer frente de manera constructiva a las tensiones que tan a menudo afloran como consecuencia de un crecimiento desigual o de circunstancias que cambian con rapidez y parecen beneficiar a unos grupos más que a otros.

15. Los principios indicados son válidos en todo el abanico de sistemas políticos y económicos, puesto que se trata de una cuestión de valores y prácticas, cualquiera que sea el grado de desarrollo económico de un país. Ninguna parte del mundo tiene un monopolio sobre las buenas ideas o las buenas prácticas a este respecto. **Hay que investigar y analizar en mayor medida por qué una sociedad cae en la violencia colectiva mientras sus vecinos son relativamente estables y por qué en algunos lugares ha sido tan difícil poner fin a las prácticas generalizadas y sistemáticas de violencia sexual.** En todo caso es evidente que los Estados que asumen bien su diversidad interna, fomentan el respeto entre grupos diferentes y cuentan con mecanismos efectivos para resolver las controversias internas y proteger los derechos de mujeres, jóvenes y minorías, difícilmente seguirán ese camino de destrucción.

16. El respeto de los derechos humanos resulta por consiguiente un elemento esencial de la soberanía responsable. Tras conmemorar el 60° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los Estados Miembros querrán examinar qué más pueden hacer, individual y colectivamente, para cumplir las obligaciones que les imponen las normas de derechos humanos y cooperar con los mecanismos de

⁵ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

derechos humanos de las Naciones Unidas. Los Estados pueden ayudar a promover los propósitos de prevención y protección a que obedece la responsabilidad de proteger tratando de impulsar a nivel nacional e internacional el mandato amplio y fundamental del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, según lo prescrito en la resolución 48/141 de la Asamblea General, así como los del Consejo de Derechos Humanos, los relatores especiales, y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos⁶. **También los Estados pueden ayudar al Consejo de Derechos Humanos a desempeñar mejor su función de foro para examinar medios de alentar a los Estados a cumplir sus obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger y supervisar, con un criterio universal y apolítico, su desempeño a este respecto. A estos efectos, el mecanismo del examen periódico universal del Consejo podría ser un importante instrumento de promoción de los derechos humanos e, indirectamente, de los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger.**

17. **Los Estados deberán hacerse partes en los instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados, así como en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁷. Pero este no es más que un primer paso en el camino hacia la plena aplicación práctica.** Es preciso recoger fielmente estas normas internacionales fundamentales en la legislación nacional, de modo que los cuatro crímenes o actos especificados, así como la incitación a cometerlos, queden tipificados en el derecho y la práctica internos. Los distintos sectores de la sociedad deben tener igual oportunidad de acceso a la justicia y a los recursos judiciales cuando se vulneren sus derechos fundamentales, como parte de una acción global en pro del principio de legalidad. Las leyes, las normas y los procedimientos penales deben servir para proteger a las personas vulnerables o marginadas y hay que cerciorarse al mismo tiempo de que no se acepte la impunidad en el plano nacional o mundial. A ese respecto, cabe prestar especial atención a la necesidad de prevenir la violencia sexual o basada en el género, enjuiciar a los responsables y adoptar medidas de reforma de la justicia y el sector de la seguridad que tengan en cuenta las cuestiones de género. Quienes ejercen funciones judiciales o de policía deben recibir formación sobre derechos humanos, derecho internacional humanitario y

⁶ Entre las funciones que la resolución 48/141 de la Asamblea General asigna al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se incluyen las de “promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos”, “coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas” y “desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo”. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas y su Oficina proporcionan asistencia técnica a los Estados y facilitan la labor de los relatores especiales y los órganos encargados de la supervisión de los tratados, algunos de los cuales cuentan con mandatos especialmente pertinentes, entre ellos el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Las funciones del Alto Comisionado hacen más fácil recurrir a diversos medios para fines de alerta temprana, entre otros, sus funciones de promotor y portavoz, los buenos oficios, la formación de capacidad y la presentación de informes sobre situaciones o cuestiones que suscitan especial preocupación a órganos intergubernamentales, incluido el Consejo de Seguridad, a instancias del propio Consejo o del Secretario General.

⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544.

derecho de los refugiados, así como sobre los procedimientos que rigen los instrumentos correspondientes. Una sociedad civil vital, una prensa independiente, y la disposición a someterse a controles nacionales e internacionales pueden ayudar a corregir abusos en el sistema judicial. Pueden reducir al mismo tiempo la probabilidad de que se preparen y cometan los crímenes relativos a la responsabilidad de proteger sin causar protestas a escala mundial.

18. Como ya se ha indicado, las obligaciones de los Estados que sustentan el primer pilar están firmemente arraigadas en normas internacionales preexistentes, tanto de origen convencional como consuetudinario. Es importante señalar que tanto estos crímenes internacionales bien establecidos como la obligación de castigar a sus autores quedaron recogidos en las disposiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El Estatuto de Roma apunta contra quienes cometen esas atrocidades o incitan a su comisión, incluidos líderes de Estados y grupos armados, y trata de establecer mecanismos y procedimientos para identificar, investigar y enjuiciar, entre otros, a los causantes más directos de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger. Con su intento de poner fin a la impunidad, la Corte Penal Internacional y los tribunales a los que prestan asistencia las Naciones Unidas han añadido una herramienta esencial para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, que sirve para reforzar la labor de disuasión.

19. No obstante, los Estados podrían hacer más por dar mayor eficacia a los instrumentos para poner fin a la impunidad. Según el principio de complementariedad enunciado en el Estatuto de Roma, los procesos judiciales internos son la primera línea de defensa frente a la impunidad. En este momento hay 108 Estados partes en el Estatuto de Roma, pero querría animar a otros Estados a que se adhieran a él y refuerzan de este modo uno de los instrumentos clave en relación con la responsabilidad de proteger. Las autoridades nacionales deberán hacer cuanto estuviera a su alcance por ayudar a la Corte Penal Internacional y los demás tribunales internacionales a localizar y aprehender a los acusados de cometer crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger o incitar a su comisión, cualquiera que sea su rango.

20. **Además, los principios relativos a la responsabilidad de proteger, para tener plena vigencia y ser duraderos, deben quedar incorporados en todas las culturas y sociedades sin reservas ni condiciones, como imagen de valores y normas, no sólo mundiales, sino también locales.** Esta tarea no debería ser imposible, puesto que no hay comunidad, sociedad ni cultura donde, pública y oficialmente, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad se consideren conductas aceptables. En este punto los Estados Miembros están de acuerdo. Por más que haya habido encendidos debates sobre el mejor modo de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, ningún Estado Miembro se ha opuesto a los intentos de poner fin a los abusos de esa magnitud ni a la creación de una alianza nacional, regional o mundial para conseguir ese objetivo.

21. El genocidio y otros crímenes relativos a la responsabilidad de proteger no aparecen de la nada. Con mucha frecuencia son el resultado de una elección política deliberada y estudiada, de decisiones y actos de dirigentes políticos dispuestos a aprovecharse de las divisiones sociales y las fallas institucionales. Acontecimientos de la escala del Holocausto o los sucesos de Camboya en los años setenta o Rwanda en 1994 requieren planificación, propaganda y la movilización de recursos humanos y materiales sustanciales. De ningún modo pueden considerarse inevitables y

requieren condiciones propicias tanto a nivel interno como internacional. **Incluso sociedades relativamente estables, desarrolladas y progresistas deben preguntarse si son vulnerables a ese fenómeno, si las semillas de la intolerancia, el fanatismo y la exclusión podrían arraigarse y crecer hasta convertirse en un monstruo horrible y autodestructivo y si sus sistemas sociales, económicos y políticos cuentan con mecanismos correctivos para poner freno a esos impulsos y desbaratarlos. En las sociedades de todas las regiones del mundo, tanto las frágiles como las que parecen sólidas, es preciso hacer un honesto examen de conciencia, tratar de entablar un diálogo entre grupos e instituciones, a nivel interno e internacional, y evaluar periódicamente el riesgo. Todos estaremos en peligro mientras pensemos que no puede ocurrirnos a nosotros.**

22. Como parte de ese examen de conciencia, los Estados pueden solicitar (y lo hacen a menudo) asistencia técnica de las Naciones Unidas, países vecinos, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales especializadas o expertos independientes para formular legislación o establecer grupos de supervisión dignos de crédito o instituciones nacionales independientes que ayuden a controlar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha hecho un esfuerzo sostenido por instituir programas de capacitación sobre la presentación de informes en materia de derechos humanos, apoyar a las instituciones nacionales de derechos humanos y fomentar su independencia de los gobiernos. Actualmente existen más de 150 instituciones nacionales de derechos humanos en todo el mundo. **Los procesos en que un Estado aprende de otro (en muchos casos países vecinos que se ayudan unos a otros) han promovido el traspaso de buenas o mejores prácticas por medio del Mecanismo de examen entre los propios países africanos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) o de las normas para el ingreso en la Unión Europea, por ejemplo. En estos arreglos u otros similares en otras regiones habría que considerar la posibilidad de introducir criterios relativos a la responsabilidad de proteger en los mecanismos de examen por los pares.**

23. Es comprensible que los países en que han tenido lugar crímenes masivos estén deseosos de levantar obstáculos para que no se repitan. Tenemos que aprender de sus errores, así como de los procesos de reconciliación, recuperación y reconstrucción que normalmente siguen a esas situaciones. También debemos extraer lecciones de los países que no han sufrido ese tipo de traumas, en parte porque han establecido mecanismos para detectar una situación de tensión y controlarla antes de que culmine en actos de violencia. Tres buenos ejemplos en ese sentido son la Comisión de Relaciones Étnicas de Guyana, el Consejo Nacional de la Paz de Ghana y la Comisión de Inscripción de Partidos Políticos de Sierra Leona, con la profunda reforma del sector de la seguridad en este último país.

24. Los programas de capacitación, aprendizaje y educación pueden ayudar a los Estados a ayudarse a sí mismos. Desde 1996 el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ofrece un servicio de asesoramiento sobre derecho internacional humanitario que, entre otras cosas, ha promovido la ratificación de convenciones de derecho humanitario, facilitado los procesos de aprendizaje entre Estados, ayudado a incorporar las normas del derecho internacional humanitario en los ordenamientos nacionales, alentado a los Estados a establecer mecanismos nacionales de derecho internacional humanitario y facilitado material educativo sobre esas normas y convenciones. Así, por ejemplo, en cooperación con la Liga de los Estados Árabes,

ayudó a redactar una ley modelo árabe, y prestó asistencia a Bosnia y Herzegovina en la preparación y puesta en vigor de legislación nacional sobre desaparecidos. La Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) lleva también a cabo desde 2001 una iniciativa para reducir la discriminación. Entre los resultados de su labor, cabe mencionar la formulación de directrices para trabajar con los romaníes y otros grupos marginados de Europa, la asistencia prestada a las poblaciones más vulnerables en Nepal y la ayuda en la rehabilitación y reintegración de niños vinculados a grupos armados en Sierra Leona, cuya sociedad ha sido víctima de horrendos crímenes de lesa humanidad.

25. La capacitación de miembros de entidades fundamentales de una sociedad, tales como la policía, el ejército, el poder judicial y el poder legislativo, puede ser un instrumento especialmente efectivo para fines de prevención. Así por ejemplo, la organización Fund for Peace ha organizado una serie de talleres de capacitación en Uganda sobre su sistema de evaluación de conflictos, que tiene por objeto ayudar a detectar indicadores de alerta temprana y espera extenderlos al resto de África Oriental. Por su parte, el Consejo Nacional de Iglesias de Kenya ha desarrollado un sistema de vigilancia y presentación de informes sobre violencia intracomunitaria en el valle del Rift y otros lugares. La Unión Interparlamentaria y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han colaborado en la publicación del manual titulado *Child Protection: A Handbook for Parliamentarians*, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha puesto en marcha un activo programa de publicaciones que abarcan todo el espectro de los derechos humanos. El UNICEF también ha colaborado con varios Gobiernos, como los de Colombia, el Sudán y Filipinas, para determinar qué hacen sus sistemas judiciales con los niños que formaban parte de grupos armados y han sido acusados de crímenes de guerra graves u otras transgresiones en gran escala. En Colombia, el fortalecimiento de la Oficina del Defensor del Pueblo ha servido para hacer frente al reclutamiento y la desmovilización de niños, la violencia de género en el marco de un conflicto y la explotación sexual relacionada con un conflicto. Las fuerzas armadas de Uganda, en cumplimiento de directrices de las Naciones Unidas, han adoptado un código de conducta que prohíbe la explotación sexual de mujeres y niñas. Entre 2000 y 2007 la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y Save the Children-Suecia llevaron a cabo un exhaustivo programa de capacitación para las fuerzas armadas de la región sobre los derechos y la protección del niño antes, durante y después de un conflicto. Igualmente, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer ha colaborado con las Fuerzas de Defensa de Rwanda impartiendo capacitación sobre cuestiones de género y derechos humanos mientras las tropas se adiestraban para participar en operaciones de paz en la región.

26. Al hablar de las instituciones mundiales, regionales y nacionales hay que tener especial cuidado en no olvidar a quienes han sido víctimas de los crímenes o han sobrevivido a ellos. Es preciso prestarles apoyo y alentarlos a contar franca e íntegramente su caso, sin miedo a represalias o al estigma. A ese respecto, las organizaciones no gubernamentales de mujeres muchas veces han sido fundamentales para atraer y ayudar a las supervivientes de actos sistemáticos de violencia sexual y merecen todo nuestro apoyo.

27. Asimismo, promover la responsabilidad individual es fundamental para impedir que delitos de poca entidad se conviertan en verdaderos crímenes y poner fin por completo a esos ultrajes a la dignidad humana. Incluso en los

peores genocidios, hay quienes se niegan a ser cómplices de la maldad colectiva, defienden sus valores y dan prueba de su independencia y su voluntad de decir no a quienes desean sumergir sus sociedades en la crueldad, la injusticia y la violencia. Debemos esforzarnos más por reconocer su valor y aprender de sus actos. Los Estados que han sufrido ese tipo de traumas, así como la sociedad civil y las organizaciones internacionales pueden facilitar la creación de redes nacionales y transnacionales de supervivientes, de modo que sus historias y lecciones puedan difundirse mucho más y sirvan para evitar que se repitan en otros lugares del mundo.

III. El segundo pilar Asistencia internacional y formación de capacidad

28. En el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre se afirma que “[l]a comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad [la responsabilidad de proteger]”. Según el párrafo 139, “[t]ambién tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”. De estas disposiciones se deduce que esa asistencia podría adoptar las cuatro formas siguientes: a) alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones derivadas del primer pilar (párr. 138); b) ayudarlos a que ejerzan esa responsabilidad (párr. 138); c) ayudarlos a aumentar su capacidad de proteger (párr. 139); y d) ayudar a los Estados “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (párr. 139). Mientras que la primera forma de asistencia consiste en persuadir a los Estados para que hagan lo que deben, las otras tres exigen el compromiso mutuo y la colaboración activa entre la comunidad internacional y el Estado.

29. Cuando las autoridades políticas de un Estado estén decididas a cometer crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, las medidas de asistencia en el marco del segundo pilar serán de escasa utilidad y sería conveniente que la comunidad internacional empezara a hacer acopio de la capacidad y la voluntad para responder “de manera oportuna y decisiva”, como se estipula en el párrafo 139 del Documento Final (véase secc. IV *infra*). Sin embargo, cuando las autoridades políticas nacionales son débiles, están divididas, dudan sobre cómo proceder, son incapaces de proteger eficazmente a su población o se enfrentan a una oposición armada que comete crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger o amenaza con hacerlo, las medidas previstas en el marco del segundo pilar podrían ser decisivas en la tarea de hacer efectiva en el plano internacional la responsabilidad de proteger. Además de esas medidas de persuasión e incentivos positivos, el segundo pilar podría incluir también asistencia militar para ayudar al Estado acosado por agentes no estatales armados que constituyen una amenaza para él y para su población a hacerles frente. Esas medidas complementarían los instrumentos de carácter normativo del primer pilar y las medidas del tercero, puesto que ninguno de los tres ha sido concebido para actuar aisladamente.

30. Para alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones relativas a la responsabilidad de protegerse podrían realizar actividades de persuasión

confidenciales o públicas, educación, capacitación y/o asistencia. Entre otros, se hallarían en una buena posición para contribuir a esos buenos oficios e iniciativas diplomáticas públicas los mecanismos regionales y subregionales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Coordinador del Socorro de Emergencia, el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, otros asesores especiales, los representantes especiales y enviados del Secretario General y altos funcionarios de las Naciones Unidas, sus organismos de desarrollo y las instituciones de Bretton Woods. Estos mensajes resultarán más persuasivos de ser reforzados por iniciativas diplomáticas paralelas y coherentes de los Estados Miembros. En muchos casos el diálogo es más fructífero que las declaraciones grandilocuentes, entre otras cosas porque permite a cada una de las partes comprender mejor las motivaciones e intenciones de las demás.

31. La credibilidad y la coherencia cuentan en esas situaciones. En el pasado ha habido demasiados casos en que la diplomacia pública del Secretario General no ha ido acompañada de la voluntad de los Estados Miembros y los órganos intergubernamentales de la Organización de dar forma concreta a sus promesas o advertencias. En ese contexto, obrar con total franqueza y pragmatismo es de suma importancia, ya que están en juego vidas inocentes y la reputación de las propias Naciones Unidas.

32. **Es necesario hacer entender a quienes contemplan la posibilidad de cometer crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, o incitar a hacerlo, tanto el precio de seguir esa senda como los posibles beneficios de, por el contrario, apostar por la reconciliación pacífica y el desarrollo.** El contraste no podría ser mayor. El precio que habrá de pagar la sociedad por cometer crímenes o actos graves relativos a la responsabilidad de proteger puede ser enorme y duradero, y no sólo para su reputación. Podría conllevar la pérdida de inversiones extranjeras, la fuga de capitales, menos asistencia, menos turismo y, en algunos casos, la pérdida de su condición de miembro de buena reputación de la comunidad internacional. Estas traumáticas experiencias, que dividen a la sociedad, pueden causar un retroceso de varios decenios en el desarrollo. Por otra parte, como se explica más adelante, se debe alentar a los donantes a prestar apoyo a los países y programas que traten de mejorar la prevención y la protección de la población frente a los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger. La diferencia entre elegir una u otra vía puede equivaler prácticamente a optar entre la preservación y la destrucción del potencial nacional.

33. También se puede alentar a los países por medio del diálogo, la educación y la enseñanza de normas y principios humanitarios y de derechos humanos. Por ejemplo, el marco innovador establecido por el Consejo de Seguridad en el contexto de su resolución 1612 (2005) ha hecho posible el diálogo de alto nivel entre los sucesivos Representantes Especiales del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el UNICEF sobre las cuestiones relativas a la protección de los niños, lo que propició la liberación de todos los niños vinculados a grupos armados en Côte d'Ivoire y a que las partes los utilizaban menos en los conflictos del Sudán Meridional y Sri Lanka. De modo análogo, las actividades de promoción de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y de varios relatores especiales han dado lugar al establecimiento de comisiones de la verdad y otros mecanismos de justicia de transición y de rendición de cuentas en todo el mundo, que han ayudado a las sociedades no sólo a encarar violaciones de los derechos humanos cometidas en el

pasado sino también a preparar planes nacionales de reforma institucional. A fin de contribuir a desbloquear procesos de paz que están paralizados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha apoyado las iniciativas del Woodrow Wilson Center para formar capacidad de liderazgo en Burundi y la parte oriental de la República Democrática del Congo.

34. En sus resoluciones 1612 (2005) y 1820 (2008), el Consejo de Seguridad subrayó que la violación y otras formas de violencia sexual podían constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio. En su resolución 1820 (2008), se reconoció que la violencia sexual generalizada y sistemática era un problema de seguridad que debería ser objeto de seguimiento por parte del Consejo. No cabe duda de que la violencia sexual sistemática puede ser tan destructiva para las comunidades como otras armas más convencionales.

35. Las Naciones Unidas y sus asociados han emprendido muy diversas actividades en los últimos años con el objeto de ayudar a los Estados a ejercer su responsabilidad de proteger. El ACNUDH, con presencia sobre el terreno en unos 50 países, se ha convertido en un recurso mundial en la prestación de asistencia a los países para que cumplan sus obligaciones de derechos humanos, así como a efectos de actividades de seguimiento, promoción y educación. Los representantes del ACNUDH, en colaboración con gobiernos y organizaciones no gubernamentales nacionales, tratan de reforzar la capacidad de protección, reducir las tensiones sociales y contribuir a la prevención de los conflictos. Los análisis y recomendaciones generados por las misiones en los países de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos pueden servir de base para formar capacidad, mitigar conflictos y proteger a quienes hayan sido o puedan ser víctimas de violaciones graves de los derechos humanos. Menos reconocida en este contexto es la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la obtención de concesiones de asilo y la protección de los refugiados, de la que se han beneficiado numerosas víctimas potenciales de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger.

36. En varias situaciones posteriores a un conflicto, como en el norte de Uganda, en el África oriental y central y en zonas del Sudán, la presencia de las Naciones Unidas ha sido crucial para proteger a los niños. En términos más generales, las cuestiones relativas a la protección de los niños han sido objeto de una atención sin precedentes gracias a las frecuentes visitas del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y a los debates públicos del Consejo de Seguridad sobre el informe anual del Secretario General y sus anexos dedicados a cada país. La presencia de las Naciones Unidas también ha contribuido a incorporar normas contra la violencia por motivos de género en los códigos penales nacionales y los procesos judiciales en Timor-Leste, Sierra Leona y Kosovo, entre otros lugares.

37. Aparte de la labor de las Naciones Unidas, tal vez convendría emular las iniciativas innovadoras emprendidas por algunos órganos regionales y subregionales en otras partes del mundo. En 1992, al estallar la violencia en los Balcanes, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa creó el puesto del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, con el cometido de detectar las tensiones étnicas y tratar de resolverlas prontamente antes de que se exacerbaban. Descrito como “instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible”, el Alto Comisionado obra de manera independiente, imparcial y confidencial. La constante demanda de los servicios del Alto Comisionado por parte de los Estados de las zonas más inestables de la región indica la valía de la

metodología y cuán útil podría ser que se tuvieran en cuenta órganos regionales y subregionales de otras zonas del mundo. En el África occidental, el sistema de alerta temprana y pronta respuesta de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, integrada por 15 países, es el fruto de la colaboración entre el órgano intergubernamental y una red de la sociedad civil, especialmente en el ámbito de la seguridad humana. **Estas dos iniciativas ponen de manifiesto el valor potencial de los procesos de aprendizaje interregionales, que podrían ser facilitados por las Naciones Unidas o por donantes externos, y la importancia de adaptarse a las condiciones y culturas locales.**

38. Como ha quedado demostrado en misiones políticas especiales como las de Guinea-Bissau y la República Centroafricana, hacen falta una pericia, una experiencia, un conocimiento local y una valentía notables para internarse en una situación de creciente tensión étnica con el fin de tender puentes culturales y políticos, mediar para resolver diferencias, difundir los valores universales y contribuir al establecimiento de instituciones locales duraderas, todo ello en condiciones de incertidumbre en materia de seguridad. Es evidente que el mundo no ha invertido lo suficiente en medios preventivos, a los que se destina tan sólo una pequeña parte de los gastos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a un conflicto, que son de vital importancia. **A este respecto, ayudar a acrecentar la capacidad civil de las organizaciones regionales y subregionales para prevenir los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger podría ser una sabia inversión. En el marco del programa decenal de formación de capacidad puesto en marcha por la Unión Africana y las Naciones Unidas se están estudiando varias iniciativas beneficiosas similares⁸.**

39. Las diversas medidas adoptadas para ayudar a los Estados a ayudarse a sí mismos tienen un elemento común: dependen en gran medida de una presencia civil y no militar y lo mismo ocurre con los expertos. En situaciones relacionadas con la responsabilidad de proteger, la acción de los componentes policiales y civiles puede resultar de suma importancia porque es prioritario restablecer el orden y la confianza en sociedades que atraviesan momentos de caos y disturbios internos. A este respecto, cabe señalar que muchas veces es difícil reunir y movilizar un número suficiente de profesionales policiales y civiles con las aptitudes y la preparación necesarias en casos de crímenes relacionados con la responsabilidad de proteger, al igual que puede resultar difícil hallar sus homólogos militares. **Ha habido numerosas propuestas, presentadas tanto por gobiernos como por la sociedad civil, de formar capacidad civil y policial de respuesta rápida, permanente o de reserva, para esa clase de emergencias. Querría instar a que se presentaran más ideas creativas en torno a esa opción, que serán debidamente estudiadas por los funcionarios competentes de las Naciones Unidas.**

40. Sin duda, como se ha señalado muchas veces, el uso de la fuerza sólo se debería plantear como último recurso. Sin embargo, con el consentimiento del gobierno receptor se han desplegado unidades militares tanto para diversos fines no coercitivos, como la prevención, la protección, el mantenimiento de la paz o el desarme, como para hacer frente a grupos armados que trataban de derrocar al gobierno por medios violentos e intimidar a la población civil con actos de violencia

⁸ Para un completo estudio de la prevención, véase el informe del Secretario General titulado "Informe sobre la prevención de conflictos armados" (A/60/891). Para una evaluación de las posibilidades de cooperación regional y mundial a ese respecto véase el informe del Secretario General titulado "Una asociación mundial y regional para la seguridad: problemas y oportunidades" (A/61/204-S/2006/590).

indiscriminados y generalizados. **Los agentes no estatales, al igual que los Estados, pueden cometer crímenes horrendos relacionados con la responsabilidad de proteger. Cuando eso ocurre, la asistencia militar internacional colectiva puede ser la forma más eficaz de ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger y, en casos extremos, a restablecer su soberanía efectiva.** En esas situaciones, la pronta utilización, de manera selectiva y comedida, de medios militares y fuerzas armadas internacionales puede salvar vidas y aportar cierto grado de estabilidad, proporcionando así el tiempo y el espacio necesarios para la diplomacia, los procesos políticos internos, la recuperación y la reconciliación. Las actividades de mantenimiento de la paz en que media consentimiento son, sin lugar a dudas, una innovación y un gran acierto de las Naciones Unidas, aunque la Organización también ha llevado a cabo operaciones militares de carácter más coercitivo con menor frecuencia y resultados más desiguales. Lo mismo cabría decir de las organizaciones regionales y subregionales.

41. El concepto de despliegue preventivo fue introducido en la jerga de las Naciones Unidas en 1992 por el a la sazón Secretario General Boutros Boutros-Ghali en su visionario informe titulado “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (A/47/277-S/24111), en el que indicaba que:

“En las situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera o todas las partes consintieran en ello, el despliegue preventivo podría ayudar de diversos modos a aliviar los sufrimientos y limitar o controlar la violencia. La asistencia humanitaria, prestada imparcialmente, podría tener una importancia fundamental; la ayuda para mantener la seguridad, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil, podría salvar vidas y establecer condiciones de seguridad en las que pudieran celebrarse negociaciones; las Naciones Unidas podrían prestar ayuda también en los esfuerzos de conciliación, si así lo desearan las partes” (párr. 29).

El ejemplo clásico de un despliegue preventivo de personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz tuvo lugar en la ex República Yugoslava de Macedonia de 1992 a 1999. Se atribuye a las operaciones de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas y la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas, con su combinación de unidades militares y supervisores de policía civil, el mérito de contribuir a estabilizar un país asediado por tensiones de carácter étnico, internas y externas. La ex República Yugoslava de Macedonia, cuyas autoridades tenían visión de futuro y trataban de prevenir la clase de trastornos y violencia étnica que habían assolado a varios de sus vecinos, acogió de buen grado la combinación de cascos azules y supervisores de las Naciones Unidas y la mediación de organizaciones regionales. En el curso de los años Burundi se ha visto afectado por presiones internas muy parecidas a las de su vecina Rwanda, pero el despliegue con el consentimiento del Gobierno de personal de mantenimiento de la paz, primero de Sudáfrica, después de la Unión Africana y finalmente de las Naciones Unidas, ha contribuido a lograr cierto grado de estabilidad.

42. En Sierra Leona se acababa de iniciar el despliegue de la Misión de las Naciones Unidas en ese país cuando las fuerzas del Frente Revolucionario Unido, que habían perpetrado crímenes internacionales generalizados y particularmente odiosos, quebrantaron el acuerdo de paz y lanzaron un ataque a gran escala contra la

población y contra la Misión. Con el consentimiento del Gobierno, una pequeña fuerza de intervención encabezada por Gran Bretaña ayudó en el año 2000 a proteger Freetown, dar un espaldarazo a la misión y restablecer la estabilidad en ese problemático Estado del África occidental. Del mismo modo, en el segundo trimestre de 2003, en virtud de la resolución 1484 (2003) del Consejo de Seguridad, la operación Artemis, dirigida por la Unión Europea, prestó apoyo en la transición para dar a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo un mandato más fuerte en la provincia de Ituri, zona conocida por la magnitud y la atrocidad de las trasgresiones de los derechos humanos cometidas en ella, en particular la violencia sexual. Los cuatro despliegues que acabo de mencionar, en la ex República Yugoslava de Macedonia, Burundi, Sierra Leona y la República Democrática del Congo, fueron anteriores a la aceptación en la Cumbre Mundial 2005 de la responsabilidad de proteger. No obstante, son un claro ejemplo de la posible conveniencia del despliegue basado en el consentimiento de una presencia militar internacional para ayudar a evitar la intensificación de un conflicto armado. Ponen de relieve además la importancia de que los Estados Miembros proporcionen oportunamente a las Naciones Unidas medios y recursos suficientes cuando se encomienda a éstas el mandato de ayudar a un país a cumplir su responsabilidad de proteger.

43. En los Estados y regiones en que se han desatado tensiones étnicas y persisten grandes desigualdades entre los grupos, resulta difícil concebir el desarrollo económico y social sostenible sin reparar esas fisuras subyacentes del tejido social y político. Es igualmente difícil imaginar cómo reparar esas fisuras sin subsanar los problemas de desarrollo concomitantes. El subdesarrollo crónico no causa, de por sí, tensiones entre las diferentes comunidades étnicas, religiosas o culturales, pero sí puede exacerbar la competencia por recursos que escasean y limitar sobremedida la capacidad del Estado, de la sociedad civil y de las organizaciones regionales y subregionales para resolver las tensiones internas por completo y de manera pacífica. En definitiva, un aumento sustancial de los niveles de asistencia para el desarrollo en general bien podría reducir la incidencia total de los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, habida cuenta de que algunos de los casos más graves de violencia nacional generalizada se han producido en países muy pobres, en los que los más pobres entre los pobres son incapaces de defenderse (no obstante, el Holocausto y las atrocidades recientes de los Balcanes atestiguan que la pobreza no es una condición necesaria). **Ampliar la asistencia para el desarrollo a los “mil millones más pobres” tendría, sin lugar a dudas, un efecto definitivamente positivo en la prevención de los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger si se orienta específicamente esa asistencia a dotar a los pobres y los grupos minoritarios de un mayor peso en sus sociedades, fomenta la igualdad y la justicia social, mejora su nivel educativo y acrecienta sus posibilidades de tener una verdadera participación política. Sin embargo, si la asistencia adicional se distribuye de un modo que agudice, en vez de atenuar, las diferencias en cuanto a la posición social y las condiciones de vida de comunidades étnicas, religiosas o culturales enfrentadas en esas sociedades, el efecto sería desestabilizador y avivaría las tensiones y el resentimiento existentes. Por ello, los programas de ayuda deberían tener en cuenta tanto los conflictos como la responsabilidad de proteger.**

44. **Lo que más se necesita, desde el punto de vista de la responsabilidad de proteger, son programas de asistencia orientados cuidadosamente a formar**

capacidad específica en las sociedades que las hagan menos proclives a transitar la senda de los crímenes relativos a la responsabilidad de proteger. Hacen falta más investigaciones sobre el terreno para poder entender realmente qué funciona, dónde y por qué. Las Naciones Unidas y sus Estados Miembros deberían promover y apoyar las redes de investigación con una amplia base geográfica que tratan de comprender mejor, caso por caso, por qué unos Estados han seguido una senda y otros una distinta. A fin de reforzar este segundo pilar, es necesario un proceso acumulativo de aprendizaje interestatal, interregional e interinstitucional en materia de estrategias de prevención, formación de capacidad y protección, con el objeto de adquirir una noción más clara y precisa de qué resultado han tenido las diversas estrategias, doctrinas y prácticas a lo largo de los años. Ahora bien, para determinar una línea de acción no se puede esperar a que se perfeccione la base de conocimientos. La experiencia y el sentido común apuntan a que muchos elementos de lo que normalmente se considera una buena gobernanza —el principio de legalidad, un poder judicial competente e independiente, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, una sociedad civil vigorosa, una prensa independiente y una cultura política que favorezca la tolerancia, el diálogo y la flexibilidad en oposición a la rigidez y las injusticias de las políticas de identidad— tienden a contribuir también a los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger.

45. A este respecto, cabe calificar de fundamentales al menos cinco tipos de capacidad, teniendo en cuenta la práctica en la asistencia para el desarrollo y en atención a solicitudes de los propios Estados Miembros:

a) **Capacidad de hacer análisis de desarrollo teniendo en cuenta la posibilidad de conflictos.** Se trata de formar capacidad en las instituciones nacionales para analizar conjuntamente, como parte de la planificación del desarrollo, los problemas y tensiones que van surgiendo de manera que la ejecución de los programas de desarrollo, en lugar de exacerbar las tensiones, contribuya a reducirlas. Nigeria e Indonesia, por ejemplo, han adoptado medidas importantes a fin de adquirir esta capacidad;

b) **Capacidad de mediación interna.** Se trata de crear o consolidar instituciones y procesos gubernamentales y de la sociedad civil dignos de crédito, tanto tradicionales como modernos, que puedan contribuir a hallar soluciones internas a las controversias, promover la reconciliación y mediar en asuntos concretos. Como he señalado en párrafos anteriores, hay instituciones establecidas por Guyana, Ghana y Sierra Leona con la ayuda del PNUD que son prometedoras en este sentido;

c) **Consenso y diálogo.** Se trata de formar capacidad para instaurar procesos de diálogo inclusivos y participativos, así como de habilitar espacios y foros neutrales para tratar asuntos controvertidos por medio de este tipo de diálogo. En América Latina en particular, los Estados Miembros han establecido foros para el “diálogo democrático” como parte del proceso de gobernanza;

d) **Capacidad para resolver controversias locales.** Se trata de establecer una infraestructura para la paz, a nivel nacional y local, a fin de resolver en forma duradera las controversias locales relacionadas con la tierra, los recursos, la religión, el origen étnico y la sucesión de las autoridades antes de que desencadenen un conflicto. La existencia de una capacidad similar contribuyó a la satisfactoria transición de Sudáfrica a la democracia a principios de los años noventa. Durante el

período de violencia postelectoral que hubo en Kenya a principios de 2008, en las zonas en que se había desarrollado una capacidad de ese tipo, especialmente en las regiones áridas de las provincias Septentrional y Costera, no se vivió el mismo grado de violencia que en otros lugares;

e) **Capacidad de emular capacidad.** Por último, los cuatro tipos de capacidad que anteceden deben asimilarse y arraigarse firmemente en las sociedades, de manera que las nuevas generaciones de dirigentes dispongan de los medios y la pericia necesarios para evitar el tipo de fisuras y frustraciones que pueden dar lugar a crímenes relativos a la responsabilidad de proteger. A este respecto, los Estados Miembros solicitan cada vez más asistencia para organizar programas sobre la solución de conflictos en universidades y centros de formación para funcionarios públicos, establecer redes de mediadores y confeccionar planes de estudios nacionales para que los jóvenes aborden de otra manera en el futuro los problemas que generan divisiones.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, se han establecido diversos mecanismos innovadores para atender mejor a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros en cuanto a la formación de los tipos de capacidad antes mencionados. Entre ellos cabe mencionar un programa conjunto del PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos de formación de capacidad nacional para la prevención de conflictos y el marco interinstitucional de coordinación de las medidas de prevención, que es un foro oficioso que permite a las entidades de las Naciones Unidas atender de manera integrada a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros.

46. Como ha quedado demostrado una y otra vez, un sector de la seguridad imparcial y disciplinado es fundamental para reducir las tensiones entre grupos e impedir la violencia generalizada. **Valiéndose de su propia experiencia y del apoyo técnico de los asociados bilaterales y el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros deberían continuar fortaleciendo su sector de la seguridad a fin de ofrecer un entorno seguro y estable a toda su población, cualquiera que sea su identidad. Al prevenir costosos trastornos, se estaría haciendo una importante inversión en el proceso de desarrollo, además de cumplir la responsabilidad de proteger.**

47. El estado de derecho es fundamental para impedir que se cometan crímenes relativos a la responsabilidad de proteger. **El sistema de las Naciones Unidas debería incrementar la asistencia que presta en la materia a los Estados Miembros, por medios tales como la colaboración con los países donantes.** Los objetivos deben ser asegurar el igual acceso a la justicia y mejorar los servicios judiciales, fiscales, penales y policiales para todos. Esas medidas acrecentarían las posibilidades de que las disputas que surjan dentro de la sociedad se puedan resolver por medios legales y no violentos. **Los países donantes podrían incorporar la responsabilidad de proteger y las consideraciones de derechos humanos en los programas de asistencia existentes, según proceda, y, en la medida de lo posible, crear nuevos programas de asistencia en el ámbito de la responsabilidad de proteger.** A este respecto, debe tenerse en cuenta que las condiciones, las circunstancias y las necesidades varían de un país a otro y que los programas de asistencia deben proyectarse en estrecha consulta con el gobierno y la sociedad civil beneficiarios. **Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían poner en marcha procesos interregionales de aprendizaje e intercambio de**

experiencias en lo que respecta a la asistencia relativa a la responsabilidad de proteger, habida cuenta de cuán nuevo es este ámbito.

48. La etapa de consolidación de la paz después de una situación traumática constituye un momento crítico para la prestación de asistencia en el ámbito de la responsabilidad de proteger. El indicador más certero de la posibilidad de que se produzca un genocidio es que haya habido uno en el pasado. La labor de la Comisión de Consolidación de la Paz tiene lugar en un momento crucial de la evolución de la sociedad, momento en que la comunidad internacional tiene la mejor oportunidad de lograr un cambio realmente positivo. **Habría que estudiar las posibilidades de que la Comisión de Consolidación de la Paz tenga mayor participación en la asistencia que se presta a los Estados para que cumplan sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger. Además, el Fondo para la Consolidación de la Paz, podría constituir una fuente de financiación flexible, aunque modesta, en situaciones de emergencia.**

IV. Tercer pilar Respuesta oportuna y decisiva

49. Queda inequívocamente en claro de las dos primeras oraciones del párrafo 139 del documento final de la Cumbre que el tercer pilar es un elemento fundamental de la estrategia que acordaron los Jefes de Estado y de Gobierno para cumplir la responsabilidad de proteger. Según la primera oración, “la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. De esta formulación se desprende el propósito de que la responsabilidad de proteger sea permanente y genérica y conlleve el tipo de medidas pacíficas especificadas en el Capítulo VI y en el Artículo 52 del Capítulo VIII de la Carta. En la segunda oración del párrafo 139 se pone de relieve que la comunidad internacional podría recurrir a un conjunto más amplio de medidas colectivas, tanto pacíficas como no pacíficas, si se cumplen dos condiciones: a) “si los medios pacíficos resultan inadecuados”⁹ y b) “las autoridades nacionales no protegen a su población” de los cuatro crímenes y actos especificados. En ambos casos, en el párrafo 139 se afirma que “estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes”. Como señalé en el discurso que pronuncié en Berlín (Alemania) el 15 de julio de 2008 (véase el comunicado de prensa SG/SM/11701), los términos en que se redactó esta oración dan a entender la necesidad en esos casos de una respuesta temprana y flexible que

⁹ Esta formulación parece repetir el comienzo del Artículo 42 de la Carta: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo ...”. Al igual que en la conferencia fundacional de San Francisco, en 2005 los Estados Miembros se decantaron por una formulación que pusiera de relieve que ni el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General, con arreglo al procedimiento Unión pro Paz, esperarían o deberían esperar a que se hubieran probado sin éxito todos los restantes instrumentos posibles para estudiar la posibilidad de utilizar medidas colectivas más contundentes.

se adapte a las circunstancias en cada situación y respete plenamente lo dispuesto en la Carta.

50. En el contexto de las diversas circunstancias en que se procede a planificar, instigar o cometer crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, no hay lugar para una estrategia que siga una secuencia inflexible o para una definición excesivamente rigurosa de los factores que impulsan la adopción de medidas. El umbral de las medidas de prevención, formación de capacidad o reconstrucción en el marco del segundo pilar sería sin duda más bajo que el que establece el condicionante “es evidente que las autoridades no protegen a su población” (párrafo 139 del Documento Final) para actuar en el marco del tercer pilar. Asimismo, en relación con el tercer pilar, el umbral para la adopción de medidas con arreglo al Capítulo VI sería más bajo que el correspondiente a la acción coercitiva prevista en el Capítulo VII, que sólo puede ser autorizada a nivel intergubernamental. Cuanto más fuerte sea la respuesta, más alta será la vara para autorizarla. **En una situación de emergencia que se esté desencadenando con rapidez, la principal prioridad de las instancias decisorias en las Naciones Unidas y a nivel regional, subregional y nacional habrá de ser salvar vidas mediante la adopción de medidas “de manera oportuna y decisiva” (párr. 139 del Documento Final), y no seguir procedimientos arbitrarios, secuenciales o graduados en que priman la forma sobre el fondo y el proceso sobre los resultados.**

51. Las Naciones Unidas son firmes partidarias del diálogo y la persuasión por medios pacíficos. Por consiguiente, el tercer pilar comprende, además de las medidas más enérgicas, una amplia variedad de medidas no coercitivas y no violentas, con arreglo a los Capítulos VI y VIII de la Carta. De conformidad con la Carta, muchas de esas medidas pueden ser adoptadas por el Secretario General o en virtud de acuerdos regionales o subregionales sin una autorización expresa del Consejo de Seguridad. Así sucedió en Kenya a principios de 2008, crisis que las entidades regionales y las Naciones Unidas enfocaron en parte, por primera vez, desde el prisma de la responsabilidad de proteger.

52. Los órganos intergubernamentales pueden desempeñar una función esencial en lo que respecta a las investigaciones in situ y las misiones de constatación. De conformidad con el Artículo 34 de la Carta, el Consejo de Seguridad “podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Con sujeción a lo estipulado en el Artículo 12 de la Carta, la Asamblea General podrá proceder de forma similar en algunos casos, según lo dispuesto en los Artículos 11, 13 y 14. Tanto la Asamblea como el Consejo, por ejemplo, podrán organizar una misión de constatación a fin de investigar denuncias de violaciones del derecho internacional e informar al respecto, tal como hizo el Consejo en el caso de Darfur. El Consejo de Derechos Humanos podrá desplegar una misión de constatación, nombrar a un relator especial que asesore sobre una situación o remitirla a los procedimientos especiales existentes. En algunas regiones y subregiones pueden existir posibilidades e instrumentos análogos.

53. Huelga decir que la investigación no puede suplir la adopción de medidas de protección “de manera oportuna y decisiva” (párr. 139 del Documento Final), sino que habría que considerarla un primer paso en esa dirección. Las misiones in situ, si se ponen en marcha en la fase inicial de una crisis, ante los primeros indicios de que

un Estado no esté cumpliendo sus obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, pueden también servir de oportunidad de transmitir mensajes directamente a las principales instancias decisorias en nombre de la comunidad internacional en su conjunto y, por ejemplo, tratar de disuadirlas de cometer actos de destrucción por los cuales pudieran ser procesadas por la Corte Penal Internacional o por tribunales especiales. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, entre otros, así como la oficina del Secretario General, han transmitido este mensaje con franqueza y eficacia. En los últimos años, el sistema internacional de justicia penal ha logrado importantes avances para que haya rendición de cuentas y para acabar con la impunidad, pero todavía queda mucho por hacer a fin de disipar la imagen de selectividad y de que tenga alcance mundial.

54. En la actualidad está comúnmente aceptado en el derecho internacional y en la práctica que la soberanía no otorga impunidad a quienes organizan, instigan o cometen crímenes relativos a la responsabilidad de proteger. **En el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Estados afirman su responsabilidad de prevenir la incitación a la comisión de los crímenes o actos especificados. Cuando es evidente que un Estado no lo hace, la comunidad internacional debería recordar a las autoridades dicha obligación, así como el hecho de que ese tipo de actos pueden remitirse a la Corte Penal Internacional con arreglo al Estatuto de Roma.** Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, en los casos de violencia de gran magnitud contra la población, tanto si es inminente como si es un hecho, ese mensaje podría transmitirse con mayor eficacia en persona que a distancia. No obstante, hasta no hace mucho la práctica imperante en las Naciones Unidas y en muchas capitales consistía en desestimar los indicios de que se cerner un homicidio en masa o restarle importancia. El órgano mundial hizo oídos sordos cuando el Khmer Rouge propugnó una Camboya homogénea desde el punto de vista social y étnico con un “sistema social depurado”¹⁰ y cuando su emisora de radio instó a los oyentes a purificar a las masas de Camboya¹¹. Tampoco reaccionó resueltamente ante la retórica y las emisiones incendiarias desde el punto de vista étnico que proliferaban en los Balcanes a principios de la década de 1990 o en Rwanda en 1993 y 1994, en los meses que precedieron al genocidio. A pesar de los informes publicados durante esos meses cruciales por la UNAMIR y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la incendiaria programación de Radio Mille Collines, la comunidad internacional no intentó en manera alguna interferir las frecuencias de tan aborrecibles y aciagas emisiones¹².

55. No obstante, existen motivos para creer que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros han extraído algunas enseñanzas dolorosas, pero perdurables, de esas desgracias. Es cierto que aún no hemos establecido los medios ni demostrado la voluntad de reaccionar con coherencia y eficacia ante todas las emergencias relacionadas con la responsabilidad de proteger, como nos recuerdan los trágicos

¹⁰ Véase el informe del Grupo de Expertos sobre Camboya (A/53/850-S/1999/231), párr. 16.

¹¹ Véase BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, de 15 de mayo de 1978.

¹² Véase el informe del Secretario General sobre la situación en Rwanda (S/1994/640, párr. 11); el informe de la Comisión Independiente (S/1999/1257, apéndice, anexo I); y el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (E/CN.4/1994/7/Add.1).

acontecimientos ocurridos en Darfur, la República Democrática del Congo y Somalia. Sin embargo, hoy en día es menos probable que en el siglo pasado que el mundo mire hacia otro lado en caso de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger o de incitación a cometerlos. Por ejemplo, en noviembre de 2004, el entonces Asesor Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, Sr. Juan Méndez, recordó a las autoridades de Côte d'Ivoire, donde los discursos de incitación a la xenofobia habían exacerbado las tensiones internas y atizado aún más la violencia, que podrían incurrir en responsabilidad penal por las posibles consecuencias. Los mensajes ofensivos no tardaron en cesar¹³. De modo similar, durante los episodios de violencia que sacudieron Kenya a principios de 2008 tras la celebración de las elecciones, tanto mi Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Sr. Francis Deng, como yo exhortamos a los líderes de todas las partes a instar públicamente al fin de la violencia y de las declaraciones que incitaban a ella y advertimos que los líderes políticos y comunitarios podían ser considerados responsables de las violaciones del derecho internacional cometidas por instigación suya. Las emisiones en directo se prohibieron durante la fase álgida de la crisis, cuando las tensiones estaban más exacerbadas, y el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, que actuaba como mediador en la disputa, advirtió a los legisladores kenianos que era inadmisibles que quienes cometían actos de violencia actuaran con impunidad. **Es preciso recordar a los líderes de todo el mundo que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial condena la incitación al odio racial. Como la incitación tiene un carácter eminentemente público y explícito, debería resultar relativamente fácil detectarla y recabar apoyo internacional a las medidas que se adopten para disuadir de ella. Además, las Naciones Unidas pueden contrarrestar los efectos de esos mensajes con sus propios servicios de radio y televisión e información en los lugares en que cuentan con una presencia de mantenimiento de la paz o disponen de los medios necesarios para lograr ese objetivo desde el mar o desde un país vecino** (véase S/1999/1257, apéndice, secc. III.6).

56. El diálogo no es un fin en sí mismo y no se debería vacilar en pedir autorización para adoptar medidas más enérgicas si se utiliza la diplomacia discreta como táctica dilatoria en situaciones en que una reacción más temprana y directa pudiera salvar vidas y restablecer el orden. En el párrafo 139 del Documento Final se expone una dura realidad: es imposible concebir una estrategia para cumplir la responsabilidad de proteger que no contemple la posibilidad de adoptar medidas coercitivas colectivas, incluso mediante sanciones o acciones militares coercitivas en casos extremos. El Estado que se niega a aceptar asistencia internacional para la prevención y protección, comete atroces crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger y no responde a medidas menos coercitivas en realidad está desafiando a la comunidad internacional a ejercer la responsabilidad que le incumbe en virtud del párrafo 139. Esas medidas colectivas pueden ser autorizadas por el Consejo de Seguridad, conforme a los Artículos 41 y 42, y la Asamblea General, con arreglo al procedimiento "Unión pro Paz" (véase párr. 63 *infra*), o en virtud de acuerdos regionales o subregionales con la autorización previa del Consejo de Seguridad, de conformidad con el Artículo 53.

¹³ Véase la declaración del Asesor Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio, de 15 de noviembre de 2004, se puede consultar en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>.

57. Las sanciones diplomáticas, si los Estados Miembros las aplican de manera cabal y sistemática, son otro medio para que la comunidad internacional recalque el mensaje de que la comisión de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger constituye un comportamiento inaceptable para un Estado Miembro de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Los dirigentes responsables de tales atrocidades, cuanto menos, no deberían ser tolerados por sus homólogos y ni ellos ni sus países deberían ser elegidos para ocupar puestos de responsabilidad en órganos subregionales, regionales o mundiales. **El Consejo de Seguridad también debería considerar, según el caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales competentes, según los Artículos 41 y 53 de la Carta y de conformidad con el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre (y en el caso de la violencia sexual, con arreglo a la resolución 1820 (2008) del Consejo) la posibilidad de sanciones selectivas, como las que pesan sobre los viajes, las transferencias financieras, los artículos de lujo y las armas. La Asamblea General también puede considerar la posibilidad de adoptar sanciones de conformidad con la resolución 377 (V), titulada “Unión pro Paz”, aunque éstas no tendrían fuerza jurídica obligatoria.** Las sanciones podrían no bastar para poner fin a los abusos cometidos por un régimen autoritario decidido a todo, pero, si se aplican con la suficiente antelación, pueden ser prueba de que la comunidad internacional está dispuesta a cumplir sus obligaciones colectivas en virtud del párrafo 139 del Documento Final y servir de advertencia sobre la posible adopción de medidas más severas en un futuro si persiste la violencia contra la población.

58. **Habría que prestar especial atención a la restricción de los movimientos de armas o equipo policial que pudieran ser utilizados por regímenes represivos que incumplan abiertamente las obligaciones básicas que les incumben en virtud del párrafo 138 del Documento Final o en situaciones en que un conflicto en curso amenace con degenerar en la comisión a gran escala de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger por alguna de las partes.** Si bien la Asamblea General ha exigido en ocasiones la imposición de embargos, sólo el Consejo de Seguridad tiene autoridad para darles carácter vinculante. De conformidad con el Artículo 53 de la Carta, se pueden aplicar medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales con la autorización del Consejo de Seguridad. En la práctica, no obstante, ha ocurrido que algunos órganos regionales o subregionales o grupos ad hoc de Estados Miembros adopten medidas de ese tipo sin la autorización oficial previa del Consejo.

59. Huelga decir que los Estados y las organizaciones intergubernamentales no son los únicos que pueden influir en situaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se señaló en las secciones II y III en el contexto de los pilares primero y segundo. Las múltiples funciones que desempeña la sociedad civil nacional o transnacional en los ámbitos de la promoción, la alerta temprana, la vigilancia, la investigación, la capacitación y la educación son de sobra conocidas y han sido mencionadas reiteradamente en el presente informe. Menos conocido es el papel que cabe a los particulares, los grupos de defensa de derechos e intereses, los grupos de mujeres y el sector privado al determinar la reacción internacional ante los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger. Al igual que las propias Naciones Unidas, la sociedad civil internacional extrajo enseñanzas de la relativamente endeble, lenta y dispersa reacción pública ante los genocidios de Camboya y Rwanda. Las masivas, bien organizadas y ampliamente publicitadas campañas transnacionales contra la violencia en Darfur han puesto de manifiesto

tanto el poder como las limitaciones de estos movimientos. Han mostrado, asimismo, el alto grado de interés de la opinión pública en que se ponga fin a la violencia contra la atribulada población de Darfur, aunque también han puesto en evidencia cuan insuficientes son nuestros instrumentos normativos y cuan efímera es la voluntad política de utilizarlos. No obstante, como se ha dicho anteriormente, quienes cometan crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger deberían ser conscientes, a la larga, del alcance y la persistencia de los daños que esas atrocidades infligen a la sociedad y a su capacidad de recuperación. La inversión extranjera directa, los intercambios culturales y el turismo podrían verse perjudicados en los próximos decenios, ya que la reputación del país ha sufrido un menoscabo considerable, y cada vez mayor, a causa de tan censurable comportamiento. Incluso si el Consejo de Seguridad no impone un embargo, es probable que en su lugar lo hagan inversores públicos y privados, alentados por las redes de promoción integradas por organizaciones no gubernamentales. Esos embargos financieros y comerciales podrían resultar ser más difíciles de levantar si no se producen cambios visibles y sustanciales en el país en cuestión.

60. Como se ha insistido reiteradamente en el presente informe, todo el conjunto de medidas de prevención y protección relacionadas con la responsabilidad de proteger adolece de deficiencias considerables en cuanto a capacidad, imaginación y voluntad. Esas deficiencias resultan especialmente evidentes y nefastas cuando se trata de dar una respuesta contundente y oportuna a los crímenes y actos más patentes relativos a la responsabilidad de proteger. En esos casos, la falta de capacidad y la pusilanimidad, incluso en muchas capitales que se declaran partidarias de promover los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger, se alimentan mutuamente en un fatídico círculo vicioso de vacilaciones y acusaciones mutuas, mientras se siguen cometiendo atrocidades. El ejemplo más claro y trágico es el fracaso de los intentos de la comunidad internacional por poner fin a la violencia masiva y los desplazamientos en Darfur, en la República Democrática del Congo y en Somalia, que ha socavado la confianza pública en las Naciones Unidas y su adhesión colectiva a los principios de la responsabilidad de proteger. Estoy firmemente convencido de que en el futuro podremos obrar con mayor acierto y de que así lo haremos, sin abandonar nunca el marco constituido por la Carta y de lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre.

61. Si bien incumbe a cada Estado en forma primordial y perdurable cumplir las obligaciones que le impone la responsabilidad de proteger, cuando es evidente que no lo hace el Secretario General tiene la responsabilidad específica de lograr que la comunidad internacional responda “de manera oportuna y decisiva”, como se pide en el párrafo 139 del Documento Final. **En lo que a mí respecta, reconozco que, como se expuso en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en un contexto similar (véase A/55/305-S/2000/809), el Secretario General tiene la obligación de decir al Consejo de Seguridad, y en este caso también a la Asamblea General, lo que tiene que saber, no lo que quiere escuchar.** El Secretario General debe erigirse en portavoz de los vulnerables y, los amenazados cuando sus gobiernos se convierten en perseguidores en lugar de protectores o cuando ya no pueden protegerlos de grupos armados dedicados al saqueo. **Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad especial debido a los privilegios de titularidad y derecho de veto que les han sido concedidos en la Carta. Les instaría a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer su derecho de veto en situaciones en que sea**

evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger, como se describe en el párrafo 139, y a alcanzar un entendimiento mutuo con ese fin. En todo el planeta se ha experimentado un cambio de actitud considerable desde lo sucedido en Camboya, Rwanda y Srebrenica y ha aumentado el precio político, tanto a nivel nacional como internacional, que deben pagar quienes parezcan estar bloqueando una acción internacional eficaz mientras se comete un genocidio u otro crimen relativo a la responsabilidad de proteger, que tenga gran resonancia. **Todos los Estados Miembros, y no sólo los 15 miembros del Consejo de Seguridad, deberían ser plenamente conscientes de las expectativas públicas y de las obligaciones que comparten. Para que la Asamblea General pueda desempeñar un papel rector al configurar la acción de las Naciones Unidas, los 192 Estados Miembros tienen la obligación común de convertirla en un instrumento eficaz para promover los principios de la responsabilidad de proteger que tan claramente se enuncian en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre.**

62. Como se ha mencionado anteriormente, el crédito, la autoridad y, por consiguiente, la eficacia de las Naciones Unidas para promover los principios de la responsabilidad de proteger dependen en gran medida de la coherencia con que se apliquen. Así sucede, en particular, cuando se recurre a la fuerza militar para hacerlos cumplir. A este respecto, los Estados Miembros tal vez deseen examinar los principios, las normas y la doctrina que deberían regir la aplicación de la fuerza coercitiva en situaciones extremas que den lugar a la responsabilidad de proteger. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (véase párr. 9 *supra*) se refirió a esta cuestión en su informe de 2001 y mi predecesor, Kofi Annan, hizo lo propio en su informe de 2005 titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (véase A/59/2005, párr. 126).

63. Cabe a la Asamblea General cumplir una importante función, incluso en relación con el tercer pilar. Sus funciones en materia de paz y seguridad se indican en los Artículos 11, 12, 14 y 15 de la Carta. El Artículo 24 de la Carta confiere al Consejo la responsabilidad “primordial”, no total, de mantener la paz y la seguridad y podría considerarse en algunos casos que la comisión de crímenes relativos a la responsabilidad de proteger no plantea una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, con arreglo al procedimiento “Unión pro Paz”, la Asamblea puede ocuparse de esas cuestiones cuando el Consejo no ejerza su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales debido a la falta de unanimidad entre sus cinco miembros permanentes. No obstante, aun en estos casos, las decisiones de la Asamblea no tienen fuerza jurídica obligatoria para las partes.

64. **Han pasado años de estudio y deliberaciones públicas y las Naciones Unidas siguen estando lejos de crear la capacidad militar de respuesta rápida que más se necesita para hacer frente al tipo de atrocidades que se desencadenan rápidamente, como las mencionadas en el párrafo 139 del Documento Final. Quiero expresar mi reconocimiento a los varios Estados Miembros que han estudiado los componentes de ese tipo de capacidad, como la doctrina, la capacitación y las cuestiones de mando y control. No obstante, aún queda mucho por hacer para dar carácter internacional a esa labor y extrapolarla al contexto más amplio de la búsqueda de medios más eficaces para proteger a la población civil. En este sentido, resulta muy oportuno el**

hecho de que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General sigan examinando esa última cuestión.

65. Se necesitan también vehículos de colaboración más adecuados entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales y subregionales, en que habría que tener en cuenta la posibilidad de compartir capacidad y no sólo formarla, como ocurre en la actualidad con el apoyo a la mediación. El programa decenal de la Unión Africana y las Naciones Unidas para la formación de capacidad reviste especial importancia al respecto y debemos redoblar los esfuerzos para que tenga éxito y se pueda desarrollar todo el potencial de la Fuerza Africana de Reserva. La colaboración mundial y regional es un elemento clave de nuestra estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, en particular para establecer la capacidad de alerta temprana a que se refiere el párrafo 138 del Documento Final, y merece nuestro apoyo integral e incondicional.

66. En resumen, a medida que la comunidad de las Naciones Unidas formule y ponga en práctica una estrategia coherente con el llamamiento formulado en el párrafo 139 del Documento Final a la adopción de medidas “de manera oportuna y decisiva” y con lo estipulado en la Carta, incluidos sus propósitos y principios, resultará más difícil que los Estados o grupos de Estados puedan proclamar que necesitan actuar unilateralmente o al margen de los cauces, las normas y los procedimientos de las Naciones Unidas en casos de emergencias relativas a la responsabilidad de proteger. Cuanto más coherente, justo y fiable sea el funcionamiento de un sistema de reacción de las Naciones Unidas en esos casos, mayor será la confianza en la capacidad de la Organización de constituir una alternativa multilateral digna de crédito y ello contribuiría también a disuadir a los posibles autores de dichos crímenes o actos.

V. El camino a seguir

67. Decididamente, lo expuesto en el presente informe no será lo último que se diga sobre cómo se hará efectiva la responsabilidad de proteger. No obstante, constituye un primer paso fundamental que ayudará a convertir las autorizadas y perdurables palabras del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en doctrina, política y, lo que es más importante, hechos. Se trata de pasar más rápidamente de las promesas a la práctica, con la plena conciencia de que en caso de demora o retroceso el costo humano sería terrible. Las ideas de política que se han expuesto aquí apuntan a concretar plenamente el potencial de la responsabilidad de proteger en el marco de los propósitos, principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y del texto de los párrafos 138 y 139 del Documento Final, aprobados por unanimidad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Si los Estados Miembros aplicaran lo dispuesto en esos documentos, se concretarían efectivamente sus aspiraciones en relación con la responsabilidad de proteger y no sería necesario que nadie, movido por el entusiasmo, pasara de los límites de las normas y principios acordados. **Por el contrario, sería contraproducente y tal vez hasta destructivo tratar de volver sobre las negociaciones que culminaron con las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final, que constituyen un resultado particularmente bueno y que será muy útil para alcanzar el objetivo último de la responsabilidad de proteger, salvar vidas previniendo la comisión de los actos más atroces de vulneración masiva de derechos humanos, a la vez que reforzará**

la letra y el espíritu de la Carta y los principios perdurables de la soberanía responsable.

68. En el presente informe se plantean en general la responsabilidad de prevención y protección que tienen los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales y nuestros asociados de la sociedad civil. Se destaca la necesidad tanto de adoptar un criterio transectorial como de compartir, en un esfuerzo común, la carga de eliminar, de una vez por todas, los atroces crímenes masivos de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. No se ofrecen soluciones milagrosas, pero se inspira en el objetivo común que nos hemos fijado, en los sólidos fundamentos en que se basa la responsabilidad de proteger en el derecho internacional vigente y, en las tendencias alentadoras de los últimos quince años hacia una menor incidencia general de esos crímenes horrendos. Si bien, en definitiva, serán la política y la actitud de los Estados las que determinen si esas tendencias positivas pueden mantenerse, las Naciones Unidas estarán dispuestas a colaborar. Las Naciones Unidas y los diversos organismos, fondos y programas que integran su sistema tienen recursos, actividades y operaciones sobre el terreno de importancia crítica, que ya contribuyen significativamente a eliminar esos flagelos creados por el ser humano. Podrían hacer con mucha más eficacia si los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger, entre ellos la protección de los refugiados y los desplazados internos, pasaran a formar parte de sus prioridades, ya fuera en materia de derechos humanos, asuntos humanitarios, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, asuntos políticos o desarrollo. Desde cada uno de esos campos de actividad de las Naciones Unidas se puede aportar mucho a este esfuerzo común y por ello en el presente informe se insiste en la elaboración de una estrategia común en lugar de proponer nuevos programas onerosos o planteamientos radicalmente nuevos.

69. Sin embargo, para armar las piezas de esta estrategia común se necesitará un liderazgo decidido y con visión de futuro, así como un renovado compromiso político. Hace tiempo que me he comprometido con este objetivo y seguiré siendo uno de sus más firmes defensores en la Secretaría, entre los Estados Miembros y en los foros públicos. La erradicación de las atrocidades masivas seguirá siendo uno de los objetivos fundamentales de mi mandato como Secretario General. Los Estados Miembros, que expresaron sus opiniones al más alto nivel en la Cumbre Mundial 2005, se han comprometido a hacer su parte y este compromiso universal ha sido reafirmado por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. **Corresponde ahora a la Asamblea, el foro político más importante e inclusivo del mundo, iniciar el proceso político de estudiar la estrategia general esbozada en el presente informe y, luego las modestas propuestas que presentaré en el curso de 2009 para reforzar la capacidad de alerta temprana de las Naciones Unidas, como lo establece el párrafo 138 del Documento Final, fortaleciendo la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.**

70. Será esencial también reafirmar que las funciones que caben a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en la ejecución de este mandato urgente son complementarias y se refuerzan entre sí. Es claro que ambos tienen funciones importantes en ese aspecto en virtud de los Capítulos IV a VIII de la Carta. Otros órganos intergubernamentales, como el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo Económico y Social, también pueden desempeñar un papel importante en la realización de las tareas indicadas en los

párrafos 138 y 139 del Documento Final. En cada caso, las funciones de los organismos intergubernamentales y las relaciones entre ellos deberían guiarse por los principios, propósitos y disposiciones de la Carta.

71. Querría instar a la Asamblea General a dar el primer paso y examinar cuidadosamente la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger descrita en este informe. Con esa finalidad, he solicitado a mi Asesor Especial para estos asuntos, el Sr. Edward Luck, que, en estrecha colaboración con el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, el Sr. Francis Deng, siga celebrando consultas con los Estados Miembros y el Presidente de la Asamblea General sobre cuál sería la mejor forma de proceder. Yo también participaré activamente en ese proceso. Una posibilidad sería que la Asamblea debatiera esas propuestas en algún momento a principios de 2009. **Dado que en 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos reconocieron por unanimidad la existencia de la responsabilidad de proteger, la Asamblea General debería, en mi opinión, considerar cuál sería la mejor forma en que las Naciones Unidas podrían ayudar en el futuro a asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos. Además de reafirmar esa decisión, la Asamblea tal vez quiera:**

- a) **Acoger con satisfacción el presente informe o tomar nota de él;**
- b) **Definir la función de “seguir examinando” la responsabilidad de proteger que le encomienda el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005;**
- c) **Estudiar formas de definir y profundizar la colaboración entre los Estados y la comunidad internacional en el contexto del segundo pilar, “Asistencia internacional y formación de capacidad de la estrategia indicada en el presente informe;**
- d) **Considerar si ha de proceder a una revisión periódica de las medidas adoptadas por los Estados Miembros para hacer efectiva la responsabilidad de proteger y, en la afirmativa, en qué forma; y**
- e) **Determinar cómo supervisar mejor la labor de la Secretaría para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.**

A este último respecto, la supervisión por la Asamblea de la ejecución de la estrategia acordada podría organizarse de distintas maneras, según prefieran los Estados Miembros. Por ejemplo, el Secretario General podría presentar un informe anual o bienal en los próximos años sobre las medidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, dadas las amplias dimensiones programáticas y normativas que tiene la cuestión.

72. Espero con interés que se entable un diálogo constructivo e interactivo con los Estados Miembros sobre mis propuestas, dado que ya es tiempo de cumplir lo prometido y hacer realidad la responsabilidad de proteger. La premura con que los pueblos y las agrupaciones de la sociedad civil de todas partes del mundo han abrazado la responsabilidad de proteger lo confirma. En 2005, nuestros líderes nos encomendaron una tarea precisa y fundamental: que sus palabras y las aspiraciones de todos los pueblos de lograr un mundo más seguro para “nosotros los pueblos” se hicieran realidad. Esa tarea debe unirnos, no dividirnos, porque no debe haber disenso sobre los objetivos finales. Espero con interés trabajar con los Estados Miembros en este empeño común.

Anexo

Alerta temprana y evaluación

1. Dada su magnitud y gravedad, la preparación y comisión de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger, y la incitación a ellos, pueden detectarse y entenderse mejor desde distintas perspectivas. Por supuesto, es esencial tener una visión humanitaria y de derechos humanos, pero es necesario también adoptar perspectivas políticas, de seguridad, económicas, sociales y de desarrollo para entender tanto las características comunes que presentan los hechos que podrían culminar en esos ultrajes masivos a la dignidad humana como la forma de evitarlos. Al enfocar estas cuestiones desde el punto de vista de la responsabilidad de proteger se puede tener también un marco integrado que permita relacionar los diversos componentes de la reacción general de las Naciones Unidas ante las situaciones que se presenten y evaluar su curso probable, para lo cual habría que utilizar la información y los conocimientos adquiridos por los organismos de las Naciones Unidas ya existentes, en vez de cambiar los nombres de las actividades o programas establecidos o duplicarlos. En síntesis, es necesario incorporar los principios de la responsabilidad de proteger en la labor que realiza la Organización en todo momento. En el contexto de la responsabilidad de proteger, así como en el del resto de la labor de la Organización, el trabajo en equipo y la colaboración deben ser procedimientos operativos estándar, no meras aspiraciones.

2. Rara vez es la información en sí el elemento que falta. Tanto en Rwanda como en Srebrenica, las Naciones Unidas habían desplegado fuerzas de mantenimiento de la paz y otro tipo de personal sobre el terreno, como había ocurrido en varios otros lugares en que se cometieron atroces crímenes relativos a la responsabilidad de proteger. Con el curso del tiempo, esta Organización internacional ha pasado a operar cada vez más en el terreno y cuenta con una variedad cada vez mayor de funcionarios especializados en derechos humanos, asuntos humanitarios, desarrollo, asuntos políticos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz que trabajan con el personal local, asociados regionales y subregionales y agrupaciones de la sociedad civil en países frágiles o devastados por la guerra. Al considerar las opciones de política en situaciones tan variadas y delicadas, el conocimiento y el punto de vista del lugar pueden ser muy valiosos. El proceso de adopción de decisiones en las Naciones Unidas debería enriquecerse en la medida de lo posible con las aportaciones de organizaciones regionales y subregionales. El intercambio bidireccional de información, ideas y sapiencia entre las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales debería sistematizarse y facilitarse cuando se trate de cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger, en particular a la alerta temprana y a una reacción oportuna y decidida.

3. Abundan las fuentes de información independientes, entre ellas agrupaciones de la sociedad civil nacionales y transnacionales, aunque las primeras tienden a recibir muy poca atención de las instancias decisorias a nivel mundial. Las organizaciones de mujeres de base comunitaria son algunas de las agrupaciones locales que pueden suministrar información oportuna y reservada sobre las situaciones de conflicto que se estén produciendo. A nivel mundial, diversos grupos de vigilancia de los derechos humanos y la situación humanitaria cuentan con redes, metodologías y cauces de información muy desarrollados y en muchos casos han sido los primeros en denunciar que se estaban empezando a cometer crímenes atroces. Esos informes independientes, sea que provengan de fuentes locales o

transnacionales, pueden servir para detectar situaciones a las que las Naciones Unidas deban prestar más atención o para corroborar o complementar la información recibida de cauces oficiales. Sin embargo, las Naciones Unidas prefieren no actuar exclusivamente sobre la base de información recibida de esas fuentes independientes. Para tomar buenas decisiones, muchas veces la calidad y la fiabilidad de la información importan más que la cantidad.

4. A fin de hacer frente al desafío que plantea la responsabilidad de proteger, y de formar la capacidad de alerta temprana a que se refiere el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, no es necesario que las Naciones Unidas establezcan nuevas redes de vigilancia ni para reunir información sobre el terreno porque se podrían duplicar algunos de los mecanismos ya existentes. En general, los distintos cauces de información de las Naciones Unidas han mejorado mucho en los últimos años. Por lo tanto, en vez de crear cauces dedicados exclusivamente a la información sobre crímenes y actos relativos a la responsabilidad de proteger, que serían redundantes, preferiría pedir a los departamentos, programas y organismos pertinentes y a las redes interinstitucionales que, en la medida en que sus mandatos lo permitan, incorporasen consideraciones y perspectivas relativas a la responsabilidad de proteger en sus actividades y mecanismos de presentación de informes actuales, lo que reportaría dos beneficios importantes, en primer lugar, al hacerlo se ayudaría a las Naciones Unidas a prevenir situaciones en que podrían cometerse esos crímenes y actos al dejarlas en mejores condiciones para detectar precursores, reconocer tendencias, compartir y evaluar información pertinente y actuar sobre la base de ella. Una pregunta equivocada siempre tiene una respuesta equivocada. En segundo lugar, una perspectiva unificadora crearía coherencia en todo el sistema al fomentar que los diversos programas y organismos procedieran a ponerse en contacto a intercambiar información y a realizar análisis comunes con mayor regularidad.

5. De por sí, una mejora en el intercambio de información no puede garantizar que las decisiones que se tomen sean buenas y mucho menos que exista la voluntad política necesaria para la adopción de medidas de manera oportuna y decisiva, como se promete en el párrafo 139 del Documento Final. La información es una condición necesaria, pero no suficiente, para que haya una reacción colectiva eficaz. La forma en que se evalúa la información disponible tiene mucha importancia en las situaciones que dan lugar a la responsabilidad de proteger, debido a los patrones de conducta, acción e intencionalidad que suelen darse en los cuatro crímenes o actos especificados. Del mismo modo, dado que la respuesta de las Naciones Unidas podría consistir en una combinación de instrumentos normativos con arreglo a lo previsto en los Capítulos VI, VII, y VIII de la Carta y que esa combinación debería revisarse y corregirse a medida que se produzcan los acontecimientos sobre el terreno, el proceso de adopción de decisiones debe tener una base relativamente amplia y ser inclusivo y flexible, tanto a nivel de la Secretaría como a nivel intergubernamental. A fin de que la política que se formule en la Secretaría sea coherente en todo el sistema y de que haya una reacción oportuna y flexible que se ajuste a las necesidades de cada situación, se utilizará un mecanismo interinstitucional e interdepartamental para evaluar las opciones de política que me sean presentadas y, por mi conducto, sean presentadas a los organismos intergubernamentales competentes.

6. En aras de la eficiencia y la eficacia, cabe señalar que el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio y el Asesor Especial del Secretario General encargado de la responsabilidad de proteger tienen mandatos diferenciados, aunque muy relacionados entre sí. En una carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad en 2004, el Secretario General Kofi Annan enumeró las siguientes funciones del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio (véase S/2004/567, anexo):

a) Reunir la información disponible, en particular de fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas, sobre infracciones graves y masivas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que tengan origen étnico o racial y que, de no ser prevenidas o detenidas, podrían culminar en genocidio;

b) Servir de mecanismo de alerta temprana al Secretario General y, por su conducto, al Consejo de Seguridad, al señalar a su atención situaciones que podrían culminar en genocidio;

c) Hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad, por conducto del Secretario General, sobre medidas para prevenir o detener el genocidio;

d) Hacer de enlace con el sistema de las Naciones Unidas respecto de actividades para prevenir el genocidio y tratar de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y manejar información relativa al genocidio o a crímenes conexos.

7. Por otra parte, he pedido al Asesor Especial encargado de la responsabilidad de proteger, que, en estrecha consulta con el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, fije las dimensiones conceptuales, institucionales y políticas de la tarea de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre, y, como parte de esa tarea, que asumiera el papel principal en la preparación del presente informe. En el Documento Final se reconoció la existencia de una estrecha relación entre estas cuestiones no solo al mencionar el genocidio como el primero de los cuatro crímenes y actos comprendidos en la responsabilidad de proteger sino también al expresar, en el párrafo 140, pleno apoyo de los Estados Miembros a la misión del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio en lo que respecta a esa responsabilidad. En mi carta al Presidente del Consejo de Seguridad de 31 de agosto de 2007 (S/2007/721), señalé que “[p]ara aumentar la eficiencia y habida cuenta de la complementariedad de sus funciones, [ambos Asesores Especiales] compartirán una oficina y tendrán el mismo personal de apoyo”. La oficina conjunta, preservará y mejorará los mecanismos existentes, para la formación de capacidad y para la reunión y el análisis de la información desde el terreno, entre otros, y aportará sus propios mecanismos de promoción, evaluación transectorial, formulación de una política común y acopio de conocimientos sobre cómo anticiparse a las crisis relativas a la responsabilidad de proteger, prevenirlas y actuar una vez planteadas. Se presentarán a la Asamblea General, una vez que haya tenido oportunidad de examinar las cuestiones de política más amplias a que se refiere este informe, propuestas relativas a la pequeña oficina conjunta, que estará dirigida por el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.