



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
11 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo octavo período de sesiones
Temas 14 y 118 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo noveno año

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas
Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se explican de forma general las maneras en que los agentes nacionales, regionales e internacionales pueden ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El informe obedece a la decisión adoptada por la Asamblea General en su resolución [63/308](#) de seguir examinando la responsabilidad de proteger, después de que los Estados la hicieran suya en los párrafos 138 a 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Además, se basa en el primer informe del Secretario General titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” ([A/63/677](#)) de 2009, en el que se estableció un marco de tres pilares para asumir las responsabilidades consagradas en ese principio.

Este informe, que se centra en el segundo pilar, comienza recordando la naturaleza y la dinámica de los crímenes atroces que se esbozan en el Documento Final de la Cumbre Mundial. Seguidamente, se determinan el enfoque y los principios que deben regir las actividades llevadas a cabo para ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades en materia de protección, y los distintos agentes que puedan contribuir a la responsabilidad de ayudar. En la sección principal se analizan tres formas de apoyo fundamentales que se enmarcan en el segundo pilar, a saber, alentar, crear capacidad y prestar asistencia, y se citan ejemplos de buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales. Al final, se señalan los problemas que plantea la aplicación del segundo pilar de la responsabilidad de proteger y se formulan recomendaciones concretas sobre la manera de avanzar en el cumplimiento de esta importante agenda. También se establecen algunas medidas que los Estados Miembros podrían adoptar para seguir examinando la responsabilidad de proteger ahora que se aproxima el décimo aniversario de la Cumbre Mundial 2005.



I. Introducción

1. En los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (véase la resolución [60/1](#) de la Asamblea General), todos los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que cada Estado era responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, lo que incluía la responsabilidad de prevenir que se cometiera ese tipo de actos (primer pilar). También declararon que la comunidad internacional debía alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad, ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana y prestar asistencia a los que se encontraran en situaciones de tensión antes de que estallaran las crisis y los conflictos (segundo pilar). Por último, los Estados Miembros confirmaron la responsabilidad que tenía la comunidad internacional de ayudar a proteger a las poblaciones utilizando medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo, así como su disposición a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, si los medios pacíficos resultaban inadecuados y era evidente que las autoridades nacionales no protegían a su población (tercer pilar).

2. La responsabilidad de proteger condensa un poderoso imperativo: que la comunidad internacional tiene la responsabilidad colectiva de ayudar a proteger a las poblaciones de los actos que se han definido como crímenes internacionales¹. Surgió tras el fracaso de las medidas de la comunidad internacional para prevenir los genocidios de Rwanda y Srebrenica, y es un elemento bien diferenciado de los esfuerzos más amplios que vienen realizándose desde hace tiempo para proteger a las poblaciones de actos que han conmocionado la conciencia mundial. La responsabilidad de proteger es un principio político que tiene elementos comunes con el concepto de la protección de los civiles en los conflictos armados, pero se centra más estrictamente en proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad², y se basa en una gama más amplia de instrumentos y enfoques de prevención y respuesta.

3. El Consejo de Seguridad ha reafirmado la responsabilidad de proteger en sus resoluciones [1674 \(2006\)](#), [1894 \(2009\)](#), [2117 \(2013\)](#) y [2150 \(2014\)](#). En la resolución [2150 \(2014\)](#), aprobada en el 20º aniversario del genocidio de Rwanda, se recordó también el importante papel que desempeñaban mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger. El Consejo, en distintas resoluciones sobre países concretos, ha continuado refiriéndose a la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a su población y, en algunas situaciones, ha autorizado la adopción de medidas para ayudar a los Estados a proteger a su población de los crímenes atroces³.

¹ En el presente informe el término “crímenes atroces” hace referencia a los cuatro actos que se especifican en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial. El genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad están tipificados como delitos en el derecho penal internacional; si bien la depuración étnica en sí misma no lo está, sí comprende actos que normalmente equivaldrían a alguno de los anteriores, en particular al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad.

² Véase el párrafo 21 del informe de 2012 del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados ([S/2012/376](#)) y el párrafo 16 del informe de 2012 del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva ([A/66/874](#)).

³ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [2085 \(2012\)](#) sobre la situación en Malí, [1996 \(2011\)](#) sobre la situación en Sudán del Sur y [1975 \(2011\)](#) sobre la situación en Côte d’Ivoire.

4. En su resolución 63/308, la Asamblea General convino en seguir examinando la responsabilidad de proteger. En su debate oficioso más reciente sobre este principio, celebrado en septiembre de 2013, los Miembros de la Asamblea expresaron interés por conocer la opinión del Secretario General con respecto al segundo pilar. En el presente informe se recoge su respuesta que evalúa cómo distintos agentes, mediante el establecimiento de alianzas, pueden alentar a los Estados a que cumplan su responsabilidad primordial de proteger, prestarles asistencia para que creen las capacidades necesarias que los hagan más resistentes a los factores de riesgo de crímenes atroces y aumentar su capacidad de protección en situaciones de crisis nuevas o existentes. Se han utilizado como referencia informes anteriores sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677), alerta temprana y evaluación (A/64/864), la función de los mecanismos regionales y subregionales (A/65/877-S/2011/393), la respuesta oportuna y decisiva (A/66/874-S/2012/578), y responsabilidad del Estado y prevención (A/67/929-S/2013/399). También se recogen las opiniones de los Estados Miembros, las organizaciones regionales e internacionales y los agentes de la sociedad civil a los que se consultó durante su preparación y que proporcionaron ejemplos de asistencia internacional que han ayudado a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de protección.

5. Mis informes anuales sobre la responsabilidad de proteger reflejan un profundo compromiso de pasar de la retórica a la adopción de medidas concretas. Desde hace tiempo está pendiente realizar un estudio detallado del segundo pilar, dado que ocupa un lugar central en esta tarea fundamental de la aplicación. La realidad cotidiana de las poblaciones que están viviendo una crisis como, por ejemplo, las del Iraq, la República Centroafricana y Sudán del Sur, también demuestra claramente por qué prestar este tipo de asistencia internacional es ahora más importante que nunca. La variedad de problemas graves que enfrenta hoy la comunidad internacional para poder proteger a las poblaciones, como los relacionados con el auge de los grupos extremistas, pone de relieve la urgente necesidad de prestar formas de apoyo más eficaces a los Estados y de hacerlo en una etapa más temprana a fin de no caer en la violencia sistemática y los crímenes atroces.

6. Si se concibe adecuadamente y se ejecuta de manera sistemática, la asistencia internacional en el marco del segundo pilar puede reforzar los esfuerzos que los Estados ya llevan a cabo para proteger a su población de los crímenes atroces y reducir la probabilidad de una respuesta colectiva por parte de la comunidad internacional con arreglo al tercer pilar. Por esta razón he mantenido con firmeza que los tres pilares en los que se basa la responsabilidad de proteger tienen el mismo peso, se refuerzan mutuamente y no son consecutivos. También es preciso recordar que, cuando se aplican estos pilares, lo verdaderamente importante no es determinar si la responsabilidad de proteger “se aplica” en una situación dada, ya que los Estados tienen la obligación de proteger a su población en todas partes y en todo momento, sino cuál es la mejor manera de poner en práctica las medidas específicas correspondientes a cada pilar para prevenir los crímenes atroces y hacerles frente.

II. Naturaleza y dinámica de los crímenes atroces

7. Hace falta conocer bien la naturaleza específica del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como la forma particular de violencia que representan para poder crear programas de asistencia internacional adecuados en relación con el segundo pilar. La necesidad de reconocer

en una etapa temprana las oportunidades de llevar a cabo labores de prevención también nos ha ayudado a comprender mejor cómo evolucionan los crímenes atroces. Si bien cada caso tiene sus propias características y su propio contexto, pueden distinguirse tres etapas principales.

8. La primera etapa se caracteriza por la presencia de uno o más factores que aumentan el riesgo general de que se cometa un crimen atroz. Como señalé en mi informe de 2013 sobre responsabilidad del Estado y prevención ([A/67/929-S/2013/399](#)), entre estos factores están la existencia de un conflicto armado u otras formas de inestabilidad; un historial de violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, en particular la persistencia de actos de discriminación; las privaciones económicas y las disparidades conexas; las deficiencias de las estructuras del Estado; motivos o incentivos para cometer crímenes atroces, como la presencia de una ideología de exclusión; la ausencia de circunstancias atenuantes; y la presencia de agentes con la capacidad necesaria para cometer esos delitos. En esta etapa, las medidas preventivas requieren unas estrategias más centradas en los aspectos estructurales, cuya finalidad sea ayudar a fomentar la resiliencia nacional. El objetivo principal es crear estructuras e instituciones estatales que funcionen y sean legítimas, que respeten los derechos humanos y el estado de derecho, que presten servicios a toda la población sin distinciones y que tengan capacidad para hacer frente a los focos de tensión o neutralizarlos antes de que se produzca una escalada.

9. Durante la segunda etapa aumenta la probabilidad de que se cometan crímenes atroces, pues en ella la situación previa de riesgo general presenta ya amenazas más concretas. Esta etapa suele comenzar por una crisis o un período de transición política que desencadena disturbios y agrava los resentimientos existentes. Sin embargo, no se puede cometer un crimen atroz si no hay una intención explícita de atacar a un grupo determinado o excluirlo, marginar a los elementos moderados y movilizar a grupos armados, a menudo mediante la difusión de propaganda. Esta etapa también puede ir acompañada de violaciones de los derechos humanos más graves y frecuentes.

10. La tercera etapa, de riesgo inminente de crímenes atroces, se caracteriza por un aumento de las violaciones del derecho a la vida y a la integridad física y de otros derechos humanos, los ataques sistemáticos contra grupos específicos, incluida la oposición política, y la adopción de medidas de autoprotección por quienes sufren los ataques. Para hacer frente a las perturbaciones y crisis típicas de las etapas segunda y tercera deben adoptarse medidas más específicas, dado que se dispone de menos tiempo para evitar que se cometan delitos. Esas medidas pueden centrarse en el grupo concreto que se encuentra en riesgo o abordar problemas específicos, como restringir la disponibilidad de armas que podrían emplearse para cometer crímenes atroces.

11. Estas tres etapas permiten comprender que las medidas de asistencia que se enmarcan en el segundo pilar no se limitan necesariamente a la prevención en una etapa temprana, sino que también pueden incluir la prestación de apoyo a los Estados que se enfrentan a crímenes atroces inminentes o ya en curso.

III. Espíritu del segundo pilar

Igualdad soberana

12. En la Cumbre Mundial 2005, los Estados se comprometieron a ayudarse mutuamente para cumplir su responsabilidad de proteger, y no simplemente a reaccionar cuando no consiguieran hacerlo. Por tanto, el segundo pilar nos recuerda que esta responsabilidad tiene por objeto reforzar la soberanía, no debilitarla. El principio no se concibió para crear una estructura jerárquica, mediante la cual la comunidad internacional impusiera exigencias o soluciones a los Estados, sino que reafirma el principio fundamental de la igualdad soberana, consagrado en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Como iguales soberanos, los Estados tienen derechos y responsabilidades recíprocas y participan, en su calidad de pares, en la creación y el mantenimiento de reglas, normas e instituciones internacionales. La responsabilidad de proteger busca fomentar la cooperación entre distintos agentes, todos ellos igualmente comprometidos con la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces.

Responsabilidad colectiva

13. Los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial también articulan la responsabilidad colectiva de ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. El principio de la responsabilidad de proteger introdujo un cambio conceptual básico, por el que se pasó de debatir la discreción o el derecho de terceros a intervenir a la responsabilidad de los distintos agentes, cada uno a su nivel, de ayudar a proteger a las posibles víctimas de crímenes atroces. La responsabilidad colectiva es una idea exigente, pero más inclusiva. La asistencia internacional en el contexto del segundo pilar, más que limitarse a prestar apoyo a los Estados cuando lo necesitan, contribuye al cumplimiento de esta responsabilidad colectiva.

Principios comunes de la asistencia

14. Para ejercer esta responsabilidad colectiva de manera eficaz, las actividades de los agentes nacionales, regionales e internacionales dirigidas a ayudar a los Estados en el marco del segundo pilar deben regirse por un conjunto común de principios:

a) *Garantizar la implicación nacional*

15. Los agentes nacionales suelen estar en mejores condiciones de detectar los factores de riesgo de crímenes atroces y elaborar estrategias de mitigación eficaces. La experiencia ha demostrado que la asistencia internacional produce mayores efectos cuando se ajusta a las prioridades nacionales. A su vez, las estrategias nacionales deben ser un reflejo de la sociedad en su conjunto. Los esfuerzos para prevenir los crímenes atroces o responder a ellos solo pueden tener éxito si son producto de procesos inclusivos en los que participan las autoridades nacionales y locales, así como la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos, los dirigentes tradicionales y los grupos de mujeres.

b) *Crear compromisos mutuos*

16. El éxito de los esfuerzos de los Estados para proteger a su población de los crímenes atroces depende del compromiso de los agentes nacionales de cumplir su

responsabilidad. Cuando no existe una voluntad genuina de crear resiliencia en el plano nacional o falta concierto entre los agentes nacionales sobre los objetivos y el enfoque que ha de adoptarse, disminuye la contribución que pueden hacer los agentes externos. Al mismo tiempo, los asociados internacionales deben tratar de prestar una asistencia coherente y coordinada que fortalezca los esfuerzos nacionales, respete unos procesos nacionales de adopción de decisiones de naturaleza incluyente y proporcione un apoyo sostenido que reconozca que el fomento de la resiliencia ante los crímenes atroces es una tarea a largo plazo.

c) *No hacer daño*

17. La experiencia ha demostrado que una asistencia internacional mal planteada puede, sin quererlo, crear divisiones sociales o exacerbar las existentes, y contribuir así a que se produzcan crímenes atroces. El apoyo o asesoramiento técnico internacional que contribuye a fomentar la discriminación y las disparidades o que impulsa a diferentes grupos a competir por las fuentes de ingresos es particularmente nocivo. Por tanto, los asociados internacionales deberían esforzarse al máximo para “no hacer daño”, incorporando la prevención de los crímenes atroces a los procesos de evaluación, planificación y seguimiento que rigen su labor de asistencia.

d) *Dar prioridad a la prevención*

18. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial se recoge el compromiso de la comunidad internacional de prestar asistencia a los Estados que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. La adopción de medidas en una etapa temprana no solo aumenta la probabilidad de poder hacer frente a los riesgos latentes antes de que empeoren, sino que también es más eficaz en función del costo. Aunque hay un amplio consenso a este respecto, la comunidad internacional sigue sistemáticamente invirtiendo muy poco en la prevención y reaccionando solo cuando está a punto de estallar una crisis.

e) *Mantener la flexibilidad*

19. El riesgo de crímenes atroces varía en función del contexto y cambia con el tiempo. Por tanto, la asistencia internacional debe concebirse de tal manera que, por un lado, responda a una situación concreta y, por otro, se adapte a la evolución de las necesidades, sobre todo en el caso de los Estados en situaciones de tensión. La flexibilidad entraña la voluntad de adaptar los programas periódicamente para lograr los resultados deseados y de analizar la eficacia de la asistencia mientras se está facilitando.

Alianzas

20. Muchos agentes tienen una función que desempeñar en la aplicación del segundo pilar. En determinadas situaciones pueden tomar la iniciativa los que tienen mayor proximidad, confianza, conocimiento, capacidad o legitimidad para brindar la mejor asistencia posible. Sin embargo, esto no exime a otros agentes de su responsabilidad permanente de apoyar las políticas dirigidas a prevenir los crímenes atroces y responder a ellos. Es probable que las formas más eficaces de asistencia internacional entrañen algún tipo de alianza entre los agentes a los que se hace referencia en los párrafos 21 a 27.

21. Habida cuenta de su legitimidad y carácter mundial, las Naciones Unidas son un elemento central de la estructura de prestación de asistencia a los Estados conforme al segundo pilar. La Asamblea General tiene una capacidad especial para convocar a los Estados, elaborar normas y principios internacionales que faciliten la protección de las poblaciones y movilizar recursos en apoyo de los Estados para que cumplan sus compromisos. El Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los titulares de mandatos de procedimientos especiales alientan a los Estados a que cumplan su responsabilidad de proteger conforme al primer pilar, y formulan recomendaciones para que así lo hagan, además de ayudar a reconocer el posible riesgo de crímenes atroces gracias a su función de supervisión constante. El Consejo de Seguridad autoriza que se preste asistencia a los Estados a través de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, pero también se ocupa de las agendas temáticas conexas, como la de la violencia sexual y por razón de género en los conflictos armados. La Comisión de Consolidación de la Paz tiene el mandato de prestar apoyo de manera sostenida a los esfuerzos en pro de la paz que se realizan en los países que salen de un conflicto, incluidos, en algunos casos, los que han sufrido crímenes atroces. Algunos programas, fondos, organismos especializados, equipos en los países y mecanismos independientes de derechos humanos de las Naciones Unidas también tienen una función importante que desempeñar en relación con el segundo pilar, facilitando el acceso a los conocimientos especializados y velando por que las actividades de fomento de la capacidad aumenten la resiliencia nacional a los crímenes atroces.

22. Otras organizaciones internacionales brindan asistencia que ayuda directa e indirectamente a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger. Por ejemplo, el Banco Mundial ha ampliado su apoyo a los Estados que han sufrido conflictos y otras formas de violencia, en particular por conducto de su Fondo para la Consolidación del Estado y la Paz. La Corte Penal Internacional y el principio de complementariedad positiva establecido por el Estatuto de Roma y otros mecanismos penales internacionales de rendición de cuentas también tienen por objeto ayudar a los Estados a proteger a su población mediante el intercambio de información, la capacitación de los fiscales e investigadores nacionales y la lucha contra la impunidad que facilita que se cometan crímenes atroces.

23. Los Estados que están más cerca de los acontecimientos a menudo tienen acceso a información más detallada y puede que comprendan mejor los matices de la historia y la cultura de un Estado determinado. También es probable que se vean más directamente afectados por las consecuencias de los crímenes atroces y su participación puede ser fundamental para que la asistencia internacional se preste de manera eficaz. Los Estados vecinos pueden encabezar las labores de determinación de las deficiencias de capacidad y servir de conducto para el intercambio de información, ideas y estrategias entre los agentes nacionales e internacionales. Sin embargo, un legado de tensiones o la presencia de intereses políticos o económicos puede limitar en ocasiones la función positiva de los Estados vecinos o contribuir a una mayor inestabilidad. En algunos casos, es posible que los agentes más alejados del conflicto tengan una perspectiva más amplia o equilibrada y estén en mejores condiciones de ayudar.

24. Como señalé en mi informe de 2011 sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales ([A/65/877-S/2011/393](#)), propiciar una colaboración de mayor alcance y más eficaz entre los órganos regionales y mundiales es fundamental

para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. La cooperación entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en apoyo de los procesos de paz y el diálogo político en el Sudán y Sudán del Sur, y los esfuerzos conjuntos de las Naciones Unidas, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana para promover la paz en la región del Sahel constituyen poderosos ejemplos de cómo las organizaciones regionales pueden contribuir en relación con el segundo pilar. Es más probable que estos enfoques conjuntos consigan fomentar la confianza a través de las fronteras, promover la seguridad y el desarrollo, hacer frente a las amenazas transnacionales a la población y facilitar el intercambio de conocimientos especializados entre civiles. Otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Unión Europea, y la Organización de los Estados Americanos (OEA) también cuentan con importantes instrumentos económicos y políticos que se pueden utilizar para ayudar a las autoridades locales y nacionales, así como a la sociedad civil, a reaccionar ante el riesgo de conflicto o inestabilidad.

25. El número cada vez mayor de redes mundiales y regionales de Estados que se dedican a la prevención de crímenes atroces abre nuevas vías de colaboración y asistencia mutua. La labor de la Red Mundial de Coordinadores de la Responsabilidad de Proteger, Global Action Against Mass Atrocity Crimes y la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas pone de manifiesto cómo los objetivos comunes y las enseñanzas extraídas de la experiencia pasada pueden ayudar a los Estados a definir estrategias eficaces de protección.

26. Los agentes del sector privado pueden contribuir a aumentar la resiliencia fortaleciendo las economías locales y empleando a trabajadores de todos los grupos sociales. En algunos casos, puede movilizarse a los expertos del sector privado a través de alianzas público-privadas para aumentar los efectos de las medidas nacionales encaminadas a prevenir las atrocidades. Por otra parte, la experiencia demuestra que las empresas pueden tanto contribuir indirectamente a que se cometan crímenes atroces a través de sus operaciones y prácticas institucionales, en particular en las industrias extractivas, como habilitar directamente a quienes participan en dichos actos mediante sus productos y servicios. Los agentes del sector privado pueden minimizar este riesgo cumpliendo los Principios Rectores de las Naciones Unidas de 2011 sobre las Empresas y los Derechos Humanos y velando por que sus actividades comerciales no exacerbén las divisiones sociales. También podrían considerar la posibilidad de diseñar instrumentos de gestión de riesgos que contemplen de manera explícita el riesgo de crímenes atroces.

27. La sociedad civil desempeña un papel fundamental en la prestación y promoción de asistencia internacional conforme al segundo pilar. Los agentes locales de la sociedad civil tienen información de alerta temprana, y acceso a este tipo de información, que muchos otros agentes no tienen, y pueden exigir responsabilidad a las autoridades nacionales. Las organizaciones internacionales de la sociedad civil pueden fomentar la creación de una sociedad civil nacional dinámica, en la que las mujeres y los jóvenes tengan un papel destacado, y apoyar la adopción de enfoques de prevención nacionales y comunitarios. Estas iniciativas complementan los tipos de asistencia internacional más oficiales, cuyo objeto es fortalecer la resiliencia nacional.

IV. Formas de asistencia

28. La asistencia para el desarrollo que promueve la igualdad y la justicia social puede tener un efecto positivo al ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de protección. Sin embargo, aunque la cooperación tradicional para el desarrollo tiene una función central, la asistencia a los Estados en el contexto de la responsabilidad de proteger también utilizará una gama más amplia de instrumentos económicos, políticos, humanitarios y, en algunos casos, militares. En mi informe de 2009 titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” (A/63/677) se diferenciaron tres formas generales de prestar asistencia en relación con el segundo pilar:

- Alentar a los Estados a que cumplan su responsabilidad de proteger difundiendo las normas jurídicas y los compromisos normativos pertinentes, y recordándoles la importancia de la adhesión al diálogo sobre las maneras en las que pueden cumplir sus obligaciones y de la participación en ese diálogo
- Fomentar la capacidad nacional para prevenir los crímenes atroces mediante la capacitación, la construcción institucional y el intercambio activo de mejores prácticas
- Prestar asistencia a los Estados para que protejan a su población en situaciones de crisis emergentes o ya existentes aportando más capacidad o conocimientos especializados.

A. Alentar

29. Se puede alentar a los Estados a que cumplan su responsabilidad de dos maneras. En primer lugar, los agentes internacionales pueden alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones en relación con el primer pilar mediante la concienciación y la difusión de normas. En segundo lugar, los agentes internacionales pueden recurrir al diálogo confidencial o público para recordar a los Estados que se encuentran en situaciones de tensión la importancia de que cumplan su responsabilidad de proteger y presten atención a los indicios de crisis inminente.

Alentar a los Estados a que cumplan las obligaciones en relación con el primer pilar

30. La primera forma en la que se puede alentar a los Estados se enmarca en un esfuerzo más amplio de prevención estructural de las atrocidades y consiste en difundir reglas y normas humanitarias y de derechos humanos, así como en educar a las autoridades nacionales y al público en general sobre el carácter y la dinámica de los crímenes atroces. El discurso y las prácticas surgidos en torno a los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos refuerzan la adhesión del Estado a las normas jurídicas que prohíben los crímenes atroces. Todos los Estados partes en dichos instrumentos jurídicos tienen la obligación de velar por su aplicación.

31. Los mecanismos de revisión y evaluación por pares constituyen una forma especialmente poderosa de alentar a los Estados y sirven para recordar que ninguna sociedad es inmune a los riesgos del genocidio, los crímenes de guerra, la

depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y el proceso del examen periódico universal brindan la oportunidad de plantear cuestiones relacionadas con violaciones de los derechos humanos que podrían constituir factores de riesgo de crímenes atroces, así como de transmitir recomendaciones para la adopción de medidas correctivas. El carácter público de estos procesos ofrece incentivos concretos para que los Estados cumplan sus obligaciones en relación con el primer pilar. Por otro lado, la participación de los titulares de mandatos de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y expertos independientes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos proporciona un mecanismo fundamental para entablar un diálogo con los Estados sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y el riesgo de crímenes atroces.

32. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) también alienta a los Estados a que cumplan sus obligaciones en materia de protección, por ejemplo, favoreciendo la aplicación de normas de derechos humanos y la creación de instituciones nacionales de derechos humanos, y prestando apoyo a las comisiones que investigan las denuncias de violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que podrían constituir crímenes atroces. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, el ACNUDH proporcionó información a la comisión de investigación establecida por el Consejo de Derechos Humanos para ayudarla en su investigación de las denuncias de violaciones graves de los derechos humanos tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2010. También prestó apoyo técnico a las instituciones judiciales nacionales, lo que ayudó a facilitar los dos primeros juicios nacionales de los crímenes cometidos durante la crisis que se desató en el país en el período posterior a las elecciones.

33. La Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia tiene el mandato específico de interceder, tanto de manera pública como privada, en particular ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, por las poblaciones en situación de riesgo que necesitan protección y asistencia. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios también busca reforzar los compromisos de los Estados Miembros con la protección de los civiles en los conflictos armados.

34. Los agentes y las iniciativas regionales están en condiciones particularmente buenas para alentar a los Estados de forma específica. Entre los ejemplos cabe citar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el Consejo de Europa y, en particular, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, el Comité Regional sobre la Prevención y la Sanción del Genocidio, los Crímenes de Guerra, los Crímenes de Lesa Humanidad y Todas las Formas de Discriminación de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, el Foro Regional de la ASEAN y la Liga de los Estados Árabes. Aliento a los Estados a invertir en el fortalecimiento de los mecanismos regionales existentes para que también presten atención a la prevención de los crímenes atroces y a estudiar la posibilidad de crear esos mecanismos en las regiones o subregiones donde no hay debates entre pares sobre la prevención de los crímenes atroces.

35. En todo caso, se debe dedicar especial atención a la protección de las poblaciones más vulnerables. La resolución [1325 \(2000\)](#) del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad, así como las resoluciones posteriores [1820](#)

(2008), 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013) y los esfuerzos de mi Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los Conflictos ponen de relieve la importancia de alentar a que se respeten las prohibiciones relativas a la violencia sexual relacionada con los conflictos. Del mismo modo, la labor de mi Representante Especial para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) alienta a los Estados a aplicar directrices para la protección de la infancia y prestar asistencia en la elaboración de planes de acción nacionales. En ambas esferas, las organizaciones de la sociedad civil han participado activamente difundiendo normas mundiales y alentando a la creación de estrategias nacionales para hacer frente a la violencia sexual y por razón de género, y promover la protección de los niños.

Diálogo y diplomacia preventiva

36. Otra forma de alentar a los Estados a cumplir sus obligaciones se refiere a situaciones concretas que son motivo de preocupación y requiere el uso de la diplomacia preventiva para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a los crímenes atroces. Si bien la diplomacia preventiva siempre ha tratado de resolver las controversias antes de que empeoren, también puede utilizarse de manera más específica en relación con el segundo pilar. El diálogo confidencial u otras formas de intercambio público pueden, por un lado, recordar a los agentes nacionales de los Estados en situaciones de tensión que son responsables de proteger a la población y, por otro, asesorar sobre maneras de proceder con las que se pueda mitigar el riesgo de crímenes atroces.

37. En algunas regiones se han institucionalizado estas formas de diplomacia preventiva. Por ejemplo, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) realiza misiones sobre el terreno y actividades de alerta temprana basándose para ello en la diplomacia discreta. Del mismo modo, el Grupo de Sabios de la Unión Africana tiene el mandato de interponer sus buenos oficios para alentar a las partes implicadas en una disputa a que resuelvan sus diferencias de manera no violenta. En América Latina, los dirigentes se han unido para apoyar colectivamente a aquellos de sus vecinos que atraviesan por situaciones de tensión, y lo hacen por conducto de la Unión de Naciones Suramericanas. En 2008, la Unión creó una comisión en apoyo del diálogo en el Estado Plurinacional de Bolivia, tras un período de disturbios políticos violentos. Se pueden utilizar estos órganos y otros similares para reiterar la importancia de respetar el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y señalar los posibles costos del incumplimiento.

38. Las Naciones Unidas, con el Departamento de Asuntos Políticos a la cabeza, también utilizan la diplomacia preventiva para aplacar las tensiones y promover soluciones no violentas, y pueden hacer hincapié en la importancia de que los Estados cumplan sus obligaciones de proteger a la población de los crímenes atroces. De hecho, en repetidas ocasiones he alentado a los Estados a que lo hagan, tanto en público como en privado, mediante el uso de mis buenos oficios o, en algunos casos, nombrando a enviados especiales. Tengo la intención de seguir fomentando la voluntad política de actuar señalando a la atención de la comunidad internacional casos inminentes o ya existentes de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger también

responden a las situaciones preocupantes alentando a los Estados tanto pública como privadamente.

B. Fomentar capacidad

39. La prevención de los crímenes atroces comienza a nivel nacional y local, pero solo será eficaz si los Estados disponen de las estructuras, los medios y los conocimientos necesarios para fomentar la resiliencia. La asistencia internacional puede tener una enorme repercusión ayudando a crear dos tipos de capacidades. El primero se centra por lo general en crear una gobernanza eficaz, legítima e inclusiva, mientras que el segundo se dirige específicamente a crear mecanismos que impidan que se cometan crímenes atroces. Estos mecanismos comprenden una serie de capacidades, instituciones y agentes concretos, cuya función es ayudar a prevenir que un riesgo acabe transformándose en una crisis inminente.

40. Al prestar esta forma de asistencia internacional, los agentes deben tener en cuenta no solo las capacidades que intentan crear, sino también cómo se puede favorecer su creación. La experiencia indica que la creación de capacidad debe comenzar por una evaluación exhaustiva de las necesidades para que los agentes internacionales tengan en cuenta las estructuras existentes, y conlleva la realización de consultas amplias con agentes nacionales y locales. Esos esfuerzos también deben ir más allá del mero establecimiento de instituciones oficiales. La cultura y el espíritu que impregnan esas instituciones son igualmente importantes, ya que establecen normas y principios comunes entre quienes ocupan puestos de autoridad. Además, la asistencia internacional para la creación de capacidad debería aunar la prestación de asesoramiento técnico sobre diferentes aspectos de la gobernanza con actividades concretas de prestación de apoyo y desarrollo de aptitudes dirigidas a quienes pueden actuar como “vigilantes” y exigir cuentas a las autoridades. Por último, las actividades de creación de capacidad relacionadas con el segundo pilar deberían incluir mecanismos para evaluar su repercusión, de forma que el apoyo local a la asistencia internacional se mantenga siempre.

Gobernanza eficaz, legítima e inclusiva

41. Varios agentes regionales e internacionales colaboran en la creación de capacidad nacional para una gobernanza eficaz, legítima e inclusiva. Si bien las prioridades dependen del contexto, por lo general los componentes centrales suponen la asistencia para crear instituciones políticas participativas y responsables o fortalecer las existentes, el respeto del estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia, y mecanismos para la gestión justa y transparente de los activos y recursos económicos. Estos cimientos de la buena gobernanza pueden eliminar las principales causas de injusticia y reducir al mínimo el riesgo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Para promover los objetivos de la prevención de atrocidades, la asistencia internacional destinada a crear esas capacidades debería centrarse sobre todo en remediar la desigualdad horizontal en la sociedad, que suele surgir cuando se priva sistemáticamente de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a determinados grupos.

42. Ayudar a las autoridades nacionales a promover y proteger los derechos de las minorías culturales, étnicas, nacionales, lingüísticas y religiosas es uno de los elementos importantes de este enfoque. Sin embargo, y en vista de las crisis

recientes, que dejan ver un aumento inquietante de la intolerancia religiosa, la discriminación por motivos de origen étnico, religión o afiliación política y las restricciones de las libertades públicas, la asistencia internacional debe ir un paso más allá a fin de promover la creación de instituciones verdaderamente integradas. Ese tipo de instituciones representa a la sociedad en su conjunto, fomenta la solución de problemas y el diálogo periódico entre las comunidades y suscita un interés común en el futuro del país. Los principios y las orientaciones que figuran en las Directrices de Liubliana sobre Integración de Sociedades Plurales, elaboradas por el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, son un recurso útil para este tipo de iniciativas de creación de capacidad.

Mecanismos específicos que impiden los crímenes atroces

43. Además de esa labor preventiva más general, la experiencia adquirida de las sociedades que han padecido genocidios, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica indica que la asistencia internacional debe centrarse en generar mecanismos específicos para que los Estados puedan responder a las primeras señales de crisis que puedan llevar a que se cometan crímenes atroces. Esos mecanismos no solo contribuyen al afianzamiento de instituciones nacionales eficaces, legítimas e inclusivas, sino que también tienen un efecto más directo y específico en la mitigación del riesgos de crímenes atroces. Los siete siguientes revisten especial importancia:

a) *Sector de la seguridad profesional y responsable*

44. Ofreciendo material, sesiones de capacitación y asesoramiento, los agentes internacionales pueden contribuir a crear un sector de la seguridad capaz de responder a las amenazas que plantean los agentes armados no estatales que puedan tener motivos y medios para cometer crímenes atroces. No obstante, se debe tener una concepción más amplia del desarrollo de la capacidad por dos razones. En primer lugar, las fuerzas de seguridad de un Estado pueden coludir o participar activamente en la comisión de esos crímenes. Por tanto, los que prestan asistencia deben insistir en que se establezcan salvaguardias contra posibles abusos, incluida una sólida supervisión civil, y reservarse el derecho de suspender la cooperación con el sector de la seguridad si está en juego el objetivo de prevenir los crímenes atroces.

45. En segundo lugar, la capacidad material debe complementarse con asistencia para promover la profesionalidad, el respeto del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la rendición de cuentas, a fin de que las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia inspiren confianza a la población. Estos objetivos orientan el enfoque general de la Organización sobre la reforma del sector de la seguridad, tanto a través de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización como a través de programas encaminados a crear capacidades específicas. En Colombia, por ejemplo, las actividades del ACNUDH encaminadas a crear capacidad tuvieron por resultado un nuevo marco jurídico sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia y el establecimiento de un comité parlamentario de supervisión de esos servicios. El Equipo Consultivo Internacional para el Sector de la Seguridad, creado con el objeto de prestar apoyo a los agentes regionales e internacionales que colaboran con la reforma del sector de la seguridad, también brinda asesoramiento

específico sobre los medios de lograr que el personal del sector de la seguridad refleje la diversidad de la población, actúe con imparcialidad y ejerza sus funciones en el marco de mecanismos establecidos claramente para detectar y sancionar el comportamiento ilícito. En el futuro, quienes prestan asistencia al sector de la seguridad, por ejemplo en el marco del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, podrían incluir en sus programas de capacitación módulos específicos sobre la naturaleza y la dinámica de los crímenes atroces.

b) *Instituciones imparciales para supervisar las transiciones políticas*

46. En algunos casos, las transiciones políticas, en particular las elecciones, pueden engendrar una violencia que dé lugar a crímenes atroces. Si distintos sectores de la población perciben que una elección carece de imparcialidad, inclusividad o transparencia es más probable que recurran a la violencia o que quienes tienen incentivos para alentar la violencia puedan movilizar grupos para sus propios fines. Un elemento importante para contrarrestar esa dinámica negativa es la creación de una comisión electoral imparcial y competente, que pueda mantenerse al margen de los intereses económicos y políticos individuales, garantizar la integridad de las elecciones y anunciar los resultados en forma oportuna e imparcial.

47. En la evaluación de las causas de los presuntos crímenes cometidos en Kenya después de las elecciones de diciembre de 2007, incluidos los crímenes de lesa humanidad, se llegó a la conclusión de que, además de los problemas subyacentes, la desconfianza en las instituciones electorales contribuyó a la violencia interétnica en la que se sumió el país, y la demora en anunciar los resultados alimentó las sospechas de fraude electoral. Durante las elecciones de 2013, se emprendió una serie de reformas para recuperar la confianza pública y reducir el riesgo de crímenes atroces, entre ellas la prestación de apoyo técnico y financiero por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Estados donantes a la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente de Kenya.

c) *Instituciones judiciales y de derechos humanos que gocen de independencia*

48. Un poder judicial imparcial e independiente mitiga el riesgo de crímenes atroces de dos formas concretas. En primer lugar, es un mecanismo de reparación de agravios que constituye una alternativa a las estrategias violentas o extrajudiciales que podrían dar lugar a crímenes atroces. En segundo lugar, permite llevar a la justicia a quienes planifican, cometen o instigan a que se cometan crímenes atroces, por lo que ayuda a aplicar el principio básico de complementariedad de la Corte Penal Internacional.

49. Las instituciones facultadas para proteger los derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las defensorías del pueblo, también pueden impedir los crímenes atroces. Esas instituciones independientes, que deben respetar los Principios de París de 1993 aprobados por la Asamblea General, no solo responden a denuncias individuales, sino que también pueden determinar y dar a conocer los tipos de declaraciones que constituyen incitación a la violencia por motivos de odio étnico o religioso.

50. Las iniciativas que tienen por objeto reforzar esas instituciones relacionadas con el estado de derecho suelen dar más resultado cuando no adoptan un enfoque único y procuran facultar a los agentes locales y nacionales. Es más probable que si

se adopta una estrategia que parta de la base y aproveche los sistemas de justicia oficiales y oficiosos ya existentes, esta goce de amplia legitimidad y sirva de punto de partida para las reformas posteriores. Este método se ha utilizado, por ejemplo, en Sierra Leona, donde se ha reconocido el papel histórico que desempeñan los jefes supremos en la solución de controversias dándoles participación en el Parlamento y las instituciones de gobernanza locales.

d) *Capacidad para evaluar el riesgo y movilizar la respuesta temprana*

51. La capacidad nacional para prevenir crímenes atroces y responder a ellos se puede reforzar evaluando periódicamente los factores de riesgo, las pruebas de movilización y la vulnerabilidad de diferentes grupos de la población. Las evaluaciones pueden utilizarse también para configurar otros tipos de asistencia internacional, como la cooperación para el desarrollo, a fin de que las políticas promovidas en una esfera no repercutan negativamente en otra.

52. Si bien cada Estado elaborará un marco de evaluación del riesgo adecuado a su propio contexto, la orientación proporcionada por las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la prevención de crímenes atroces o el marco de análisis elaborado por mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger⁴ pueden ayudar a identificar los riesgos de crímenes atroces y los puntos débiles de la capacidad del Estado para hacerles frente. Las organizaciones regionales que cuentan con mecanismos avanzados de alerta temprana, como la Unión Europea, la Unión Africana, la IGAD y la CEDEAO, también pueden asesorar a los Estados sobre los factores de riesgo que se relacionen con su situación. En algunos casos, las evaluaciones del riesgo se pueden llevar a cabo conjuntamente o en cooperación con los asociados para el desarrollo. Como parte del marco del “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles, por ejemplo, la Unión Europea y otros asociados internacionales han ayudado a Somalia a elaborar una autoevaluación de la fragilidad. No obstante, la información por sí sola no basta: los hechos y análisis pertinentes deben presentarse de manera oportuna y accesible a los encargados de formular políticas que estén en condiciones de actuar.

e) *Capacidad local para resolver los conflictos*

53. La asistencia para la creación de capacidad debería centrarse también en los mecanismos oficiosos, tanto locales como nacionales, que puedan fomentar el diálogo y la reconciliación y mediar en cuestiones concretas. Con la asistencia del PNUD, por ejemplo, Guyana ha creado una Comisión de Relaciones Étnicas, que ha ayudado a fomentar la capacidad del Gobierno y de la sociedad civil para responder con eficacia a los fenómenos que podrían engendrar crímenes atroces. Las fuentes de tensión varían, y van desde controversias relacionadas con tierras y otros recursos y cuestiones de religión y origen étnico hasta problemas de sucesión política, pero, al promover las soluciones locales, esos mecanismos pueden crear una cultura de resolución pacífica de las controversias y reducir la necesidad de recurrir a la mediación internacional.

54. El papel de los dirigentes tradicionales y religiosos en la mitigación de las tensiones sociales puede revestir especial importancia a nivel local, y se han

⁴ El marco de análisis puede consultarse en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas en <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/>.

concebido algunas iniciativas prometedoras para reforzar su función. La Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas, Finn Church Aid, la Organización de Cooperación Islámica y la organización no gubernamental Religiones para la Paz han creado la Network of Traditional and Religious Peacemakers (Red de Pacificadores Tradicionales y Religiosos) como medio de reforzar la contribución positiva que pueden hacer esos procesos a la resolución de las tensiones intercomunitarias.

f) *Capacidad de los medios de información para contrarrestar los prejuicios y la incitación al odio*

55. La incitación al odio que constituye incitación a la violencia ha alentado muchas veces la comisión de crímenes atroces. La lucha contra este tipo de discurso destructivo, que tiene la capacidad de hacer que los crímenes atroces parezcan convenientes o permisibles, es un mecanismo importante para impedir que se cometan esos crímenes. Los medios de información, en cuanto instrumentos utilizados para recibir y transmitir información, pueden servir, bien de importante plataforma para difundir propaganda y estereotipos negativos e incitar al odio, bien de herramienta clave con la cual refutar ese discurso o impedir su difusión.

56. Los agentes internacionales pueden respaldar la función positiva de los medios de información ayudando a que los periodistas hagan investigaciones y adquieran más capacidad al respecto, y a que se elabore legislación relativa a la incitación y códigos de conducta y normas éticas aplicables a los periodistas que promuevan la búsqueda de la verdad y el periodismo imparcial. La mejor manera de vencer la incitación al odio es que las figuras y organizaciones locales respetadas refuten ese tipo de discurso en los medios impresos, en la radio y la televisión, en Internet y las redes sociales, y en los contactos personales. En Côte d'Ivoire, donde la incitación al odio ha contribuido a la violencia entre las comunidades, la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) ha utilizado su capacidad de radiodifusión para promover un entorno pacífico y, en cumplimiento del mandato que le ha encomendado el Consejo de Seguridad, vigila y denuncia los actos de incitación al odio, violencia o intolerancia.

g) *Capacidad para una justicia de transición eficaz y legítima*

57. Habida cuenta de que uno de los principales riesgos de que se cometan crímenes atroces es el hecho de que esos actos se hayan cometido anteriormente y de que exista una tradición de impunidad, el establecimiento de mecanismos eficaces y legítimos de justicia de transición, con un enfoque prospectivo y retrospectivo, debería ser un aspecto prioritario de las actividades de creación de capacidad en relación con el segundo pilar. Los asociados internacionales, a menudo en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, han proporcionado un apoyo fundamental a las iniciativas híbridas de justicia de transición, entre ellas las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal de Bosnia y Herzegovina. Además de los recursos judiciales eficaces de reparación por los crímenes cometidos, los agentes internacionales pueden contribuir a financiar reclamaciones pendientes relativas a bienes, establecer soluciones duraderas para los desplazados y facilitar la restitución de la ciudadanía a las víctimas. La asistencia prestada por la Corte Penal Internacional a las víctimas del Ejército de Resistencia del Señor en el norte de

Uganda es un buen ejemplo de este enfoque más amplio. Además, dado el papel central que tiene la educación en el fomento de la cohesión social y de un sentido de responsabilidad individual, la asistencia internacional después de un conflicto podría prestar especial atención a las reformas educativas que promuevan el valor de la diversidad y la enseñanza de las causas y consecuencias de los crímenes atroces.

58. Las actividades en el ámbito de la justicia de transición encaminadas a hacer frente a los delitos sexuales y por razón de género tienen especial prioridad. Como indiqué en mi informe de 2014 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos ([S/2014/181](#)), la falta de capacidad y conocimientos nacionales para investigar y enjuiciar esos delitos sigue siendo un obstáculo importante para la rendición de cuentas. Los agentes internacionales y regionales han tratado de paliar esas deficiencias en diversos países. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, representantes del Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, en colaboración con el PNUD, han prestado apoyo a las investigaciones y los enjuiciamientos realizados por magistrados militares y tribunales militares móviles mediante, entre otras cosas, las células de apoyo a la fiscalía creadas y mantenidas por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Más allá de estos mecanismos jurídicos de rendición de cuentas, en la resolución [1888 \(2009\)](#) del Consejo de Seguridad se exhortó a los Estados a que, con apoyo de la comunidad internacional, aumentaran el acceso a la asistencia jurídica, la atención de la salud y los servicios de reintegración socioeconómica para las víctimas de la violencia sexual y a que abordaran los factores estructurales que contribuían a la violencia contra la mujer y la niña.

C. Asistencia a los Estados para que protejan a su población

59. Además de la asistencia para la creación de capacidad, los Estados que se encuentran en situaciones de tensión o se enfrentan a una crisis inminente pueden pedir ayuda internacional provisoria, ya sea a fin de privar a quienes tengan motivación para cometer crímenes atroces de los medios de hacerlo o a fin de reforzar su propia capacidad de protección.

Privación de los medios para cometer atrocidades

60. Los agentes internacionales y regionales deberían cooperar para detener la corriente de armas pequeñas y armas ligeras, la financiación ilícita y otras formas de tráfico ilícito, en especial mediante el fortalecimiento de la cooperación aduanera y las redes de intercambio de información transfronterizas. Las medidas orientadas a privar a los autores de delitos de los medios para cometer crímenes atroces son particularmente importantes cuando se adoptan con mucha antelación. El Tratado sobre el Comercio de Armas representa un avance significativo en ese sentido y refuerza la obligación de los Estados de no proporcionar a sabiendas armas que podrían utilizarse para cometer crímenes atroces. Además, en la resolución [2117 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad, en la que se reconoció explícitamente que el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras había ocasionado graves crímenes, se puso de relieve la necesidad de ayudar con denuedo a los Estados a hacer frente a la destructiva acumulación y difusión de esas armas, en particular, en los países sujetos a embargos de armas impuestos por mandatos del Consejo de Seguridad, mediante la asistencia de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

En algunos casos, las empresas internacionales con operaciones en un Estado que se encuentra en situación de tensión también pueden ayudar a proteger a la población garantizando que sus productos, servicios o tecnologías no contribuyan directa ni indirectamente a la violencia sistemática ni a violaciones graves de los derechos humanos.

Asistencia civil

61. Los Estados vecinos, las organizaciones regionales e internacionales y la sociedad civil también pueden responder a las solicitudes de los Estados de recursos civiles para reforzar su capacidad de proteger a las poblaciones vulnerables. El aumento de la habilidad de la comunidad internacional para aprovechar y desplegar la capacidad civil especializada de manera oportuna, beneficiaría en especial a los Estados en situaciones de tensión. Es probable que la asistencia en las cinco esferas siguientes tenga los efectos más marcados:

a) *Conocimientos especializados sobre solución de controversias*

62. Los agentes internacionales pueden proporcionar asesoramiento y conocimientos especializados que apoyen las iniciativas locales de mediación y resolución de controversias. La Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos facilita conocimientos técnicos mediante su Equipo de Reserva de Expertos en Mediación y su lista de expertos en la materia, y ha elaborado las Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz. Los Estados Miembros también se han comprometido con iniciativas nacionales y regionales de apoyo a actividades locales de mediación, como el Grupo de Amigos de la Mediación, dirigido por Finlandia y Turquía, y la Dependencia de Mediación y Facilitación, creada hace poco por la CEDEAO.

b) *Vigilancia de los derechos humanos*

63. La asistencia destinada a ampliar la capacidad nacional y local para vigilar y denunciar las violaciones de los derechos humanos es especialmente importante en situaciones en las que existe el riesgo de crímenes atroces. Las oficinas del ACNUDH sobre el terreno, los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz y algunas misiones políticas especiales de las Naciones Unidas suelen tener un mandato a esos efectos. En casos como los del Afganistán, Colombia, Guinea, el Iraq, Malí y Sudán del Sur, los observadores de derechos humanos que envían las Naciones Unidas pueden detectar a las poblaciones vulnerables, dar una alerta temprana, colaborar con las autoridades nacionales para remediar las violaciones y los riesgos o incluso proteger mediante su presencia, disuadiendo de que se cometan violaciones de los derechos humanos que pueden equivaler a crímenes atroces. Distintas organizaciones regionales, entre ellas la Unión Africana, la CEDEAO, la Unión Europea y la OSCE, también envían a expertos en derechos humanos al terreno, ya sea en sus propias misiones o mediante contribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas. Dado el importante papel que desempeñan los expertos en derechos humanos, los Estados y las organizaciones intergubernamentales podrían invertir más en su contratación, capacitación y utilización, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

c) *Aplicación de la ley e investigación criminal*

64. La utilización temporal de oficiales superiores de policía por lo general puede ayudar a los agentes nacionales a hacer frente a las dificultades polifacéticas de la aplicación de la ley durante períodos de tensión. Los componentes de policía de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz han hecho importantes contribuciones en distintos lugares, entre ellos, Burundi, Côte d'Ivoire, Haití, Kosovo, Liberia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona. Esta necesidad de asistencia también se extiende a todo el sector de la justicia. Cuando la capacidad para investigar y enjuiciar los crímenes atroces es limitada, la asistencia internacional puede ser el único medio para determinar los hechos, preservar las garantías procesales y hacer que los responsables rindan cuentas de sus actos.

d) *Protección de los refugiados y los desplazados internos*

65. En situaciones de crisis, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a veces en colaboración con organizaciones no gubernamentales como el Consejo Noruego para los Refugiados, puede ofrecer formas concretas de protección respondiendo a las solicitudes de asilo o brindando protección a los refugiados en centros seguros. El personal del ACNUR puede ayudar no solo a prevenir la comisión de crímenes atroces o su intensificación, sino que también puede aportar información vital sobre los refugiados y los desplazados internos que puede utilizarse para aumentar la capacidad de protección del Estado y de otros agentes regionales o internacionales.

e) *Protección de los civiles en emergencias humanitarias*

66. Tanto sobre el terreno como a nivel mundial, los agentes humanitarios realizan actividades de coordinación y protección en el marco de los grupos de protección humanitaria. En las emergencias humanitarias, esos grupos detectan y analizan las necesidades de protección de las poblaciones afectadas y responden activamente a ellas. Este tipo de asistencia no solo potencia las actividades nacionales encaminadas a proteger a las poblaciones en situación de riesgo, sino que también contribuye a mitigar las condiciones propicias para la comisión de crímenes atroces.

Asistencia para el mantenimiento de la paz y la estabilización

67. En algunos casos, los Estados pueden solicitar la asistencia de fuerzas militares regionales o internacionales para proteger a los civiles que son víctimas de crímenes atroces o que corren riesgo de serlo. Por ejemplo, la Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón, establecida en 2003 a solicitud del Gobierno de las Islas Salomón y con la plena participación del Foro de las Islas del Pacífico, prestó amplio apoyo militar, civil y de policía a las autoridades nacionales para ayudar a proteger a la población desarmando a grupos militares y delictivos, estableciendo el estado de derecho y haciendo rendir cuentas a los autores de crímenes a través de los mecanismos de justicia penal. Además, la protección de los civiles se incluye ahora habitualmente en los mandatos del Consejo de Seguridad para las misiones de mantenimiento de la paz y sigue siendo un elemento central de las actividades realizadas en Côte d'Ivoire, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán, Sudán del Sur y otros lugares donde se han cometido o existe el riesgo de que se sigan cometiendo crímenes atroces. En algunos casos, como el de la resolución [1996 \(2011\)](#) del Consejo de Seguridad, en la que se estableció la

Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), el personal de mantenimiento de la paz recibió el mandato explícito de prestar apoyo a las autoridades nacionales para que cumplieran su responsabilidad de proteger. En otros casos, como el de la MONUSCO, las misiones han concebido medidas innovadoras y flexibles para brindar seguridad en las zonas donde los civiles están sometidos a una amenaza inminente, por ejemplo mediante la utilización de fuerzas de reacción rápida, el despliegue provisional de contingentes militares y patrullas fijas o móviles.

68. Mucho se ha aprendido sobre la protección de los civiles en situaciones de inestabilidad. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha creado módulos de capacitación para que el personal de mantenimiento de la paz entienda mejor la función que cumple en la protección de los civiles, y ha recurrido a equipos móviles de capacitación para asegurarse de que el personal incorpore esa orientación antes de su despliegue. No obstante, esto por sí solo no basta: la capacitación exige un compromiso más firme de ambas partes. Es esencial que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía tomen medidas para asegurarse de que su personal reciba capacitación en los aspectos específicos de los mandatos y entienda las consecuencias de su aplicación.

69. Más allá de la capacitación, es esencial que haya una coordinación más estrecha entre los observadores de derechos humanos y las fuerzas de mantenimiento de la paz para que las evaluaciones del riesgo que corren diferentes grupos de la población se integren sistemáticamente en las estrategias y tácticas de las operaciones de mantenimiento de la paz. Como propuse en mi informe de 2013 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados ([S/2013/689](#)), esas actividades se facilitarían si se hiciera un mejor seguimiento de las bajas civiles en el terreno y se estableciera un sistema común de las Naciones Unidas para el registro de esas bajas. Además, si los donantes prestaran más apoyo a los asesores sobre la protección de la mujer, aumentaría la capacidad de protección del personal militar nacional, regional e internacional en situaciones en las que se sospecha que las partes en el conflicto cometen violaciones y otras formas de violencia sexual.

V. Dificultades y recomendaciones

70. Las tres formas principales en que puede actuar la comunidad internacional en relación con el segundo pilar, a saber, alentar, fomentar la capacidad y prestar asistencia para proteger, pueden ayudar a los Estados a cumplir la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, de conformidad con el primer pilar, y evitar la adopción de medidas más controvertidas en relación con el tercer pilar. No obstante, para cumplir nuestra responsabilidad colectiva de ayudar a los Estados, varios agentes tendrán que hacer las cosas de otra manera e integrar los conocimientos de los crímenes atroces y su dinámica más conscientemente en las operaciones básicas.

71. Las Naciones Unidas ya han dado un paso concreto en ese sentido. En el Plan de Acción “Los derechos primero”, que he puesto en marcha a fin de subsanar las deficiencias de la Organización durante las fases finales del conflicto en Sri Lanka, se pide que todo el sistema actúe en conjunto a fin de prevenir el riesgo de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho

internacional humanitario, incluidas las que pueden llevar a que se cometan crímenes atroces, de responder a ese riesgo y de remediar las violaciones que ya estén teniendo lugar. El Plan de Acción, que apela a la diversidad de mandatos de las Naciones Unidas, garantiza que las entidades de la Organización reconozcan la responsabilidad colectiva de fortalecer el vínculo entre la alerta temprana y la respuesta temprana, y da a la protección de los derechos humanos un lugar central en la labor de las Naciones Unidas. Otros agentes, incluso en los planos regional y nacional, también están haciendo importantes avances al elaborar estrategias explícitas para prevenir las atrocidades y responder a ellas. Por ejemplo, la Unión Europea, en cooperación con otras organizaciones regionales y la sociedad civil, ha reforzado significativamente su capacidad de alerta temprana y análisis de los conflictos a fin de orientar mejor la asistencia que proporciona. Sin embargo, aunque esas iniciativas positivas son bienvenidas, para poner en práctica el segundo pilar habrá que superar una serie de dificultades.

Dificultades

72. En primer lugar, la agenda polifacética del segundo pilar puede parecer abrumadora. No hay forma sencilla de simplificar las tareas ni el compromiso sostenido que entraña la prestación de ayuda a los Estados para que cumplan su responsabilidad de proteger. No obstante, se han extraído enseñanzas sobre las formas más eficaces de asistencia internacional. Los objetivos del segundo pilar se pueden alcanzar utilizando los recursos existentes con más inteligencia o formulando estrategias que den prioridad a los mecanismos específicos que impiden los crímenes atroces.

73. En segundo lugar, la voluntad de llevar la prevención a la práctica sigue siendo demasiado escasa. La prueba más clara de ello es la renuencia de los Estados a incluir las situaciones nacionales en la agenda de las organizaciones regionales o internacionales antes de que lleguen a un punto crítico. Otra prueba son las asignaciones de recursos de muchos Estados Miembros, en las que se sigue dando prioridad a la respuesta a las crisis, y la preocupación de algunos Estados por la posibilidad de que los evalúen otros Estados.

74. Parte de la solución al problema de la prevención se halla en el propio Documento Final de la Cumbre Mundial, en el que los Estados se comprometieron a prestar asistencia a los que se encontraran en situaciones de tensión antes de que estallaran las crisis y los conflictos. La tarea de hacer efectiva la responsabilidad de proteger debería centrarse en dar más sentido y concreción a esa promesa. Las actividades de prevención se potenciarían si se invirtiera en metodologías para analizar los resultados de la prevención, que, como se sabe, son difíciles de demostrar, y si se llegara a un acuerdo entre los Estados sobre qué se entiende por “Estado en situación de tensión”.

75. En tercer lugar, el cumplimiento de la responsabilidad de proteger coincide con un clima de austeridad fiscal en muchos países. Aun así, las actuales limitaciones de recursos también brindan la oportunidad de volver a examinar a fondo la asignación de recursos y revisar los marcos existentes. La asistencia prestada en el marco del segundo pilar también es una inversión acertada y a largo plazo, habida cuenta del costo mucho mayor que entraña actuar una vez que se ha desatado una crisis y de la devastación social y económica que sobreviene en los países donde ocurren crímenes atroces. Las formas de asistencia internacional que

se describen a grandes rasgos en el presente informe pueden ayudar a orientar mejor la labor y alentar la división del trabajo.

76. Por último, el segundo pilar pone el acento en la asistencia a los Estados. Esa asistencia es particularmente importante en los casos en que un agente no estatal victimiza a la población civil. Sin embargo, cuando un gobierno aprovecha deliberadamente las estructuras del Estado para cometer crímenes atroces, el fortalecimiento de las instituciones nacionales se torna imposible. No obstante, aun en esas situaciones, los agentes internacionales pueden seguir alentando al Estado a cumplir su responsabilidad de proteger y ofrecerle asistencia. En el informe de 2014 de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (A/HRC/25/63) se exhorta a los Estados y al Relator Especial a que continúen el compromiso con la República Popular Democrática de Corea, en el que sigue siendo uno de los entornos más difíciles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Los agentes internacionales también pueden contribuir a la movilización estatal ante las atrocidades ayudando a los grupos de la sociedad civil a desarrollar las aptitudes políticas y de organización necesarias para hacer frente a quienes propugnan los crímenes atroces, haciendo que la atención de la comunidad internacional se centre en la amenaza para la población y ofreciéndose a ayudar en las iniciativas que tengan por objeto castigar o aislar a los autores de esos crímenes. En mi calidad de Secretario General, tengo la responsabilidad particular, en este tipo de situaciones, de actuar como portavoz de las personas vulnerables y amenazadas.

Recomendaciones

77. Para ejecutar con eficacia la agenda del segundo pilar hace falta la acción coordinada de las partes que se señalan en el presente informe, a fin de no sobrecargar a los agentes nacionales ni fragmentar la asistencia internacional. Uno de los requisitos fundamentales para la coordinación es que todos tengan la misma concepción de las prioridades básicas: intensificar la labor para alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger; invertir en programas de fomento de la capacidad que mitiguen las desigualdades horizontales y refuercen los mecanismos específicos que impiden los crímenes atroces; y desplegar capacidad adicional en los Estados que se encuentren en situaciones de tensión a fin de potenciar su capacidad de proteger a la población. Más concretamente, insto a los Estados Miembros a:

- Aprovechar los mecanismos y las instituciones que existen para alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger, incluidos los procesos de examen entre los propios países empleados por el Consejo de Derechos Humanos y las organizaciones regionales competentes
- Invertir en instrumentos para alentar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger en situaciones de crisis incipientes o en curso, como los buenos oficios y la diplomacia preventiva
- Mejorar las formas actuales de asistencia nacional, regional e internacional incorporando los riesgos y la dinámica de los crímenes atroces en el análisis de los conflictos y ampliando las orientaciones existentes a fin de incluir opciones de políticas para casos de crímenes atroces

- Centrar las actividades de creación de capacidad en curso en la eliminación de las desigualdades horizontales y concebir programas de creación de capacidad centrados en los siete mecanismos que impiden los crímenes atroces o fortalecer los programas vigentes al respecto
- Aumentar la disponibilidad y los conocimientos de los recursos civiles especializados, y ampliar los programas de capacitación sobre los factores de riesgo y la dinámica de los crímenes atroces que tengan por destinatarios al personal de mantenimiento de la paz, de seguridad y de aplicación de la ley
- Velar por que la asistencia internacional en relación con el segundo pilar sea coordinada y coherente, entre otras cosas mejorando el intercambio de información sobre las prioridades y los programas destinados a mitigar los riesgos de crímenes atroces
- Apoyar las iniciativas de la alerta temprana y creación de capacidad de la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger e invertir en la capacidad de las Naciones Unidas para contratar, capacitar y desplegar expertos en derechos humanos
- Apoyar los esfuerzos encaminados a mejorar el seguimiento y la evaluación de los efectos de las medidas preventivas
- Fortalecer las redes regionales e internacionales de prevención de los crímenes atroces.

VI. Renovación del compromiso con la protección

78. Además de adoptar esas medidas prácticas para aumentar la asistencia internacional en el marco del segundo pilar, los preparativos para el año próximo ofrecen una buena oportunidad para que los Estados renueven y amplíen el compromiso asumido en la Cumbre Mundial de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta es una tarea sumamente apremiante, dado que se sigue sometiendo a distintas poblaciones a crímenes atroces, a pesar de la promesa de que “nunca más”. Ha llegado el momento de fortalecer la alianza mundial para hacer efectiva nuestra responsabilidad colectiva de proteger, inspirados por los principios comunes que se describen en el presente informe.

79. El consenso que se ha venido forjando desde 2005 sobre muchos elementos de la responsabilidad de proteger puede servir de punto de partida para avanzar. En primer lugar, los Estados han convenido en que la responsabilidad de proteger tiene un ámbito de aplicación “reducido, pero profundo”: reducido, porque se limita a la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces, pero profundo, por la variedad de medidas que se necesitan para hacerla efectiva. En segundo lugar, los Estados han reiterado que la responsabilidad primordial de proteger incumbe a las autoridades nacionales y que ninguna sociedad es inmune al riesgo de crímenes atroces. Al mismo tiempo, han reconocido que los tres pilares de la responsabilidad de proteger se apoyan mutuamente y que ninguno sería eficaz por sí solo. En tercer lugar, los Estados han afirmado una y otra vez que la prevención es el aspecto más importante de la responsabilidad de proteger, habida cuenta de las limitaciones intrínsecas de los intentos por resolver una crisis una vez que se ha desatado. Sin embargo, también reconocen que no siempre es posible trazar una división clara

entre la prevención y la respuesta. Por último, los Estados insisten en que la comunidad internacional debe hacer efectiva su responsabilidad de proteger conforme a la Carta de las Naciones Unidas y otros principios establecidos del derecho internacional. También subrayan que toda respuesta oportuna y decisiva, en el marco del tercer pilar, debería poner el acento en las medidas diplomáticas, políticas y humanitarias, y recurrir a la fuerza militar en última instancia.

80. Por ser el año en que celebra el décimo aniversario de la Cumbre Mundial, 2015 es un momento oportuno para que la Asamblea General aproveche el consenso alcanzado y evalúe las actividades realizadas con objeto de hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Como parte de este proceso, los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de incluir la responsabilidad de proteger en el programa oficial de la Asamblea General. Esa evaluación permitiría examinar más a fondo el impacto hasta la fecha de la responsabilidad de proteger, las dificultades relativas a cada uno de los tres pilares y las lagunas existentes en la capacidad de protección de los agentes nacionales, regionales e internacionales. Aliento a los Estados Miembros a que aprovechen esta oportunidad para concebir un plan ambicioso para el próximo decenio sobre la responsabilidad de proteger, principio que se ha convertido en una parte fundamental de la coraza del mundo para proteger a las poblaciones vulnerables de los crímenes y las violaciones internacionales más graves.
