



Asamblea General

Distr. general
15 de agosto de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Tema 4 de la agenda

**Situaciones de derechos humanos que requieren
la atención del Consejo**

Progresos realizados en la aplicación de las medidas de seguimiento de las recomendaciones que figuran en el informe titulado “A brief and independent inquiry into the involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018” para reforzar la capacidad de prevención del sistema de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General*

Resumen

En su resolución 73/264, relativa a la situación de los derechos humanos en Myanmar, la Asamblea General hizo notar la recomendación de la misión de investigación de que se realizara una investigación amplia e independiente sobre las actividades de las Naciones Unidas en Myanmar desde 2011, y alentó al sistema de las Naciones Unidas a que hiciera seguimiento de las cuestiones planteadas y garantizara que en toda interacción con Myanmar se tuvieran en cuenta y se abordaran las preocupaciones en materia de derechos humanos. De conformidad con la resolución 73/264 de la Asamblea General y la resolución 39/2 del Consejo de Derechos Humanos, el Secretario General designó a Gert Rosenthal en diciembre de 2018 para que realizara una investigación amplia e independiente sobre las actividades de las Naciones Unidas en Myanmar desde 2011 hasta 2018. Luego de que se hicieran presentaciones orales ante el Consejo de Derechos Humanos en 2020 y 2021 sobre las conclusiones y la aplicación de las recomendaciones del examen del Sr. Rosenthal, el Consejo, en su resolución 46/21, invitó al Secretario General a que proporcionara un informe por escrito sobre los progresos realizados en la aplicación de las medidas de seguimiento para propiciar una labor más eficaz en el futuro y fortalecer la capacidad de prevención del sistema de las Naciones Unidas.

* Este informe se presentó con retraso para incluir en él la información más reciente.



I. Introducción

1. En su resolución 73/264, relativa a la situación de los derechos humanos en Myanmar, la Asamblea General hizo notar la recomendación de la misión de investigación de que se realizara una investigación amplia e independiente sobre las actividades de las Naciones Unidas en Myanmar desde 2011, y alentó al sistema de las Naciones Unidas a que hiciera seguimiento de las cuestiones planteadas y garantizara que en toda interacción con Myanmar se tuvieran en cuenta y se abordaran las preocupaciones en materia de derechos humanos¹. De conformidad con la resolución 73/264 de la Asamblea General y la resolución 39/2 del Consejo de Derechos Humanos, el Secretario General designó a Gert Rosenthal en diciembre de 2018 para que realizara una investigación amplia e independiente sobre las actividades de las Naciones Unidas en Myanmar desde 2011 hasta 2018.

2. Las observaciones del Sr. Rosenthal pueden clasificarse en tres esferas de cuestiones complejas que es preciso abordar: a) estructuras de las Naciones Unidas, coordinación, intercambio de información y adopción de decisiones; b) interacción con el Gobierno del país anfitrión; y c) interacción con otros Estados Miembros (tanto en el seno de los órganos de las Naciones Unidas como en la relación bilateral con ellos) y la comunidad internacional en general, incluidas las organizaciones no gubernamentales internacionales.

3. Luego de que se hicieran presentaciones orales ante el Consejo de Derechos Humanos en 2020 y 2021 sobre las conclusiones y la aplicación de las recomendaciones del examen del Sr. Rosenthal, el Consejo, en su resolución 46/21, invitó al Secretario General a que proporcionara un informe por escrito sobre los progresos realizados en la aplicación de las medidas de seguimiento para propiciar una labor más eficaz en el futuro y fortalecer la capacidad de prevención del sistema de las Naciones Unidas.

4. Tras el examen conducido por el Sr. Rosenthal, el Secretario General publicó “La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”, una iniciativa que promueve, en todo el sistema de las Naciones Unidas, una visión de los derechos humanos que favorece el cambio, reconociendo que los derechos humanos aportan soluciones y herramientas y conectan con las aspiraciones de cada ser humano. En el llamamiento a la acción, el Secretario General señala “que los derechos humanos son responsabilidad de todos y cada uno de los agentes de las Naciones Unidas, y que la cultura de los derechos humanos debe impregnar todo lo que hacemos, tanto sobre el terreno como a nivel regional y en la Sede”². También deja en claro la relación entre la protección de los derechos humanos y la prevención de los conflictos. El presente informe debe interpretarse en el marco de las gestiones en curso para aplicar el llamamiento a la acción, así como las recomendaciones que figuran en el informe titulado “Nuestra Agenda Común”³, que publicó el Secretario General en septiembre de 2021. Ese último informe contiene recomendaciones sobre cuatro esferas amplias, una de las cuales es un contrato social renovado, con los derechos humanos como eje.

5. Entre los dos, el llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos y “Nuestra Agenda Común” otorgan al sistema de las Naciones Unidas las estructuras marco, la coherencia y el impulso necesarios para velar por que los derechos humanos sean una cuestión central en la labor de los tres pilares que concibió el Sr. Rosenthal en su análisis: desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos.

¹ Resolución 73/264 de la Asamblea General, párr. 6.

² “La aspiración más elevada: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”, pág. 4.

³ Véase [A/75/982](#).

II. Estructuras de las Naciones Unidas, coordinación y adopción de decisiones

A. Nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países con el liderazgo de coordinadores residentes independientes y empoderados

Aplicación del sistema revitalizado de coordinadores residentes

6. En su examen, el Sr. Rosenthal señaló las posibilidades y dificultades que conlleva el advenimiento de una nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países y de coordinadores residentes empoderados con “el potencial de coordinar mejor los objetivos que atraviesan todo el sistema por oposición a los objetivos más acotados de cada una de las entidades que pertenecen a un equipo en el país” [cita traducida]⁴. El Sr. Rosenthal subrayó la importancia de “hacer las cosas bien” en cuanto a “resolver y gestionar situaciones complejas en lo sucesivo, tales como la que ocurre en Myanmar, entre otras cosas fomentando la coordinación entre los distintos pilares” [cita traducida]⁵.

7. La reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo incluyó la introducción del sistema revitalizado de coordinadores residentes a nivel mundial, regional y de país, con el que se brinda apoyo a 162 países y territorios. Como adelantó el Sr. Rosenthal en su examen, la reforma implicó, entre otras cosas, mejorar considerablemente las capacidades de los equipos de las Naciones Unidas en los países para ejecutar respuestas coordinadas al tratar de resolver situaciones complejas. El marco de gestión y rendición de cuentas resalta la responsabilidad compartida de los coordinadores residentes y los equipos en los países de velar por que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible derive en resultados que impulsen el avance de los derechos humanos, un propósito central fijado en la Carta de las Naciones Unidas, lo cual también se refleja en las descripciones de los puestos de los coordinadores residentes. Estos miembros del personal desempeñan el papel de promotores y defensores de los valores, estándares y principios fundamentales de la Carta, como el respeto y la protección de los derechos humanos, la igualdad de género y el compromiso asumido en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás al intentar alcanzar dichos Objetivos.

8. El sistema revitalizado de coordinadores residentes ha ayudado a los equipos de las Naciones Unidas en los países a asistir mejor a los Gobiernos en sus esfuerzos por respetar y cumplir sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos. Las directrices internas de los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible contienen criterios clave para garantizar que se integren los principios de derechos humanos en los análisis comunes sobre países y para moldear la programación por países.

9. Estos Marcos de Cooperación son asumidos como propios por los países y tienen como ejes las prioridades del desarrollo nacional, la Agenda 2030 y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, describen a grandes rasgos las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que pretenden obtener las partes interesadas del país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera cohesiva, con el compromiso de no dejar a nadie atrás, y cumplir las normas y obligaciones internacionales tanto en materia de derechos humanos como de otra índole.

10. La reforma transformó la manera en que los equipos de las Naciones Unidas en los países reaccionan ante las cuestiones de derechos humanos sobre el terreno, sobre todo ante las cuestiones relacionadas con la prevención. Por ejemplo, en Chile en 2019, a la luz de las denuncias de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía durante unas manifestaciones, la Coordinadora Residente, respaldada por el equipo de las Naciones Unidas en el país, actuó junto con las autoridades nacionales en defensa del estricto respeto por las normas

⁴ Gert Rosenthal, “A brief and independent inquiry into the involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018”, mayo de 2019, pág. 25.

⁵ *Ibid.*

internacionales de derechos humanos. Con el apoyo del equipo en el país, la policía revisó los protocolos internos de respuesta a las manifestaciones públicas.

11. En Filipinas, el equipo de las Naciones Unidas en el país está colaborando estrechamente con el Gobierno, la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y organizaciones de la sociedad civil para ejecutar un Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos a fin de prestar, como se expone en la resolución 45/33 del Consejo de Derechos Humanos, asistencia técnica y fomento de la capacidad en esferas que incluyen, entre otros aspectos, los mecanismos internos de rendición de cuentas, la reunión de datos sobre presuntas infracciones policiales, la sociedad civil y la Comisión de Derechos Humanos, el mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento, y enfoques de fiscalización de drogas y tareas de lucha contra el terrorismo basados en los derechos humanos.

12. En México, el Gobierno y el equipo de las Naciones Unidas en el país han examinado conjuntamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y las recomendaciones formuladas al país por los mecanismos de derechos humanos y las han integrado al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Esto coadyuva a que las medidas que tome la Organización en el país contribuyan tanto a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible como a cumplir las obligaciones del país en materia de derechos humanos, que en sí mismas están estrechamente ligadas a la Agenda 2030.

13. En Sri Lanka, el equipo de las Naciones Unidas en el país introdujo diversas herramientas de análisis del riesgo y alerta temprana para ayudar a transversalizar la prevención en toda su programación y colaboración con partes interesadas, por ejemplo adoptando enfoques sensibles a los conflictos en los análisis comunes sobre el país y en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Los resultados que arroja el análisis del riesgo ahora se aprovechan en el diseño de los programas y en el diálogo con una amplia variedad de partes interesadas del país, como el Gobierno, los partidos minoritarios y de la oposición, la sociedad civil y el sector privado. La programación emergente también se ocupa de mitigar nuevos riesgos, como el discurso de odio en línea, mediante alianzas con la sociedad civil y las plataformas de medios sociales.

14. Los Gobiernos de los países donde se ejecutan programas han apreciado y saludado estos cambios, como así también el cambio más general de enfoque. Según una encuesta realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, los Gobiernos indicaron que los coordinadores residentes demostraron tener un mayor liderazgo (81 %), imparcialidad (67 %) y capacidad de coordinación (73 %) y estar más concentrados en obtener resultados en común (78 %), en comparación con su desempeño antes del 1 de enero de 2019, cuando se implantó el nuevo sistema de coordinadores residentes. Cerca del 78 % de los Gobiernos de los países donde se ejecutan programas ven en el coordinador residente un genuino punto de acceso al sistema de las Naciones Unidas al nivel del país⁶. En cuanto a lograr una mayor coherencia entre los pilares de las Naciones Unidas, según la encuesta, el 76 % de los Gobiernos de estos países estuvo de acuerdo en que, en 2020, los coordinadores residentes habían contribuido a forjar sinergias más sólidas entre las intervenciones humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz.

Funciones y responsabilidades de los equipos de las Naciones Unidas en los países

15. Hay además sólidas pruebas de que el valor que aporta el sistema de coordinadores residentes —en cuanto a mejor liderazgo, mejor coordinación y mayor poder de convocatoria— se está traduciendo en una contribución más intensa de los equipos de las Naciones Unidas en los países, más a la medida del objetivo general de impulsar la Agenda 2030 y potenciar la sinergia de las medidas relativas a la acción humanitaria, al desarrollo, y a la paz y la seguridad, con fundamento en los derechos humanos. Las devoluciones que formularon los Gobiernos de los países donde se ejecutan programas

⁶ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, encuesta de los Gobiernos de los países donde se ejecutan programas, 2020.

en 2019 y 2020 muestran que una abrumadora mayoría de ellos (91 %) concuerda en que, desde que se inició la reforma en 2018, los equipos en los países son más pertinentes para sus necesidades de desarrollo y trabajan en forma más colaborativa (77 %), en particular en el contexto de las tareas de respuesta ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

16. Ese reconocimiento de parte de estos Gobiernos indica que solo es posible garantizar el tipo de respaldo transformador que ayuda a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con una presencia de las Naciones Unidas más colaborativa, responsable y orientada en función de sus demandas. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ahora está en una etapa bastante avanzada de esta transición, y acogemos con satisfacción que, en la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que se efectuó en 2020, se haya solicitado a los equipos de las Naciones Unidas en los países que aportaran sus conocimientos especializados, instrumentos y plataformas de manera más eficaz, según lo acordado en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y otros marcos similares de planificación para impulsar la Agenda 2030, ya que incumbe a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo asistir a los Gobiernos en sus esfuerzos por respetar y cumplir sus obligaciones y compromisos de derechos humanos dimanantes del derecho internacional, incluso en el contexto de la recuperación tras la pandemia de COVID-19.

17. A pesar de lo mucho que se ha progresado, todavía se puede seguir mejorando lo que las Naciones Unidas pueden ofrecer sobre el terreno, con el liderazgo del coordinador residente y en apoyo a la Agenda 2030. En especial, por lo que respecta a mejorar la colaboración entre las operaciones de desarrollo, de paz y humanitarias, con fundamento en los derechos humanos, las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo han sacado a la luz que existen dificultades relacionadas con la definición de “resultados colectivos” y la forma de incorporarlos a las herramientas de planificación actuales, como los Marcos de Cooperación, los planes de respuesta humanitaria y los marcos estratégicos integrados. En su informe sobre el examen del sistema de coordinadores residentes, el Secretario General observó que sería necesario trabajar en eso y que era esencial conseguir una financiación adecuada y abordar el enfoque compartimentado de los donantes en lo que respecta a los canales de financiación de las acciones humanitarias, de desarrollo y de paz⁷.

Función y responsabilidades del equipo de las Naciones Unidas en Myanmar

18. El equipo de las Naciones Unidas en Myanmar se compone de 18 organismos residentes que se encuentran en Myanmar, junto con 4 organismos no residentes, entre ellos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que operan a distancia desde Bangkok. El equipo de las Naciones Unidas en el país cuenta con un personal de 2.600 personas, de las cuales unas 350 son extranjeras, y tiene presencia en los 15 estados y regiones del país. Desde que los militares tomaron el poder en febrero de 2021, el equipo en el país se ha comprometido a permanecer y cumplir, centrándose en la asistencia humanitaria y las necesidades prioritarias de desarrollo en el plano local, y se ha empeñado en aprovechar todos los canales disponibles y establecer sistemas para garantizar que los derechos humanos sigan siendo una prioridad clave de todos sus programas y actividades.

Cómo traducir los imperativos de derechos humanos: mecanismos y estrategias fundamentales a nivel del equipo de las Naciones Unidas en el país

19. En 2019, el Sr. Rosenthal concluyó en su examen que existían “falencias sistémicas y estructurales” que hacían muy difícil la respuesta de las Naciones Unidas a la situación en Myanmar, que se estaba deteriorando. En 2020, el equipo de las Naciones Unidas en el país emprendió una serie de iniciativas para que la actividad de la Organización en Myanmar realmente resultara útil a la promoción y protección de los derechos humanos, entre otras cosas teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el examen del Sr. Rosenthal. Con el liderazgo del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios, el equipo en el país puso gran empeño en implementar la iniciativa Los Derechos Humanos Primero y el

⁷ [A/75/905](#), párr. 103.

consiguiente llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos. La estrategia de derechos humanos, adoptada en julio de 2020, establece un marco común de diálogo sobre los derechos humanos entre el equipo en el país y diversas partes interesadas, en coordinación con otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

20. La misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar se creó en marzo de 2017, por decisión del Consejo de Derechos Humanos en su resolución 34/22, para determinar los hechos y las circunstancias de las presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y de seguridad en Myanmar, especialmente en el estado de Rakáin. En septiembre de 2020, el ACNUDH entregó un informe al Consejo en el que explicaba en detalle su evaluación de la situación de los derechos humanos en el país y evaluaba la aplicación de las recomendaciones de la misión de investigación⁸. En septiembre de 2021 se entregó otro informe sobre la situación en Myanmar⁹. En Myanmar, las Naciones Unidas han intentado con ahínco velar por que se apliquen de manera sistemática en todas sus actividades y programas los principios del enfoque basado en los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y el llamamiento a no dejar a nadie atrás, según se concibió en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

21. En consonancia con las recomendaciones formuladas en el examen del Sr. Rosenthal de aprovechar y calibrar los distintos mandatos, canales y esferas de especialización de las Naciones Unidas de manera coherente para lograr una interacción constructiva con los Estados Miembros, el equipo de las Naciones Unidas en el país también tomó medidas tendientes a multiplicar los efectos de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el examen periódico universal.

Vigilancia y presentación de informes del equipo de las Naciones Unidas en el país

22. En consonancia con las recomendaciones formuladas en el examen del Sr. Rosenthal, la Oficina del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios, en estrecha coordinación con el ACNUDH y la Oficina de la Enviada Especial del Secretario General sobre Myanmar, vela por que se facilite oportunamente información, análisis y asesoramiento sobre derechos humanos y sobre la dinámica de los conflictos.

23. El equipo de tareas sobre vigilancia y presentación de informes relativos a las violaciones graves contra los niños en los conflictos armados y el grupo de trabajo sobre disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes acerca de la lucha contra la violencia sexual relacionada con los conflictos se reunieron en el primer mes posterior a la toma del poder por los militares, y continúan trabajando hasta el día de hoy en el marco de sus mandatos en pro de la protección de los niños y las personas expuestas a violencia sexual relacionada con los conflictos, a pesar de las dificultades y restricciones de acceso debido a las limitadas autorizaciones de viaje que venían expidiendo las autoridades.

24. De conformidad con la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, el mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados ha estado operativo en Myanmar desde 2007. Mantiene informada a la comunidad internacional de la situación de las violaciones contra los niños y respalda los esfuerzos por obligar a rendir cuentas a quienes sean responsables, mediante la implementación de planes de acción concretos y sujetos a plazos ciertos para hacer cesar y prevenir las violaciones graves contra los niños. El equipo de tareas sobre vigilancia y presentación de informes en el país supervisa la documentación y verificación de las seis violaciones graves que pueda cometer cualquiera de las partes en el conflicto.

Función y desafíos del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Myanmar

25. Una función central del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios fue la de formular una posición común para el equipo de las Naciones Unidas en el país respecto de

⁸ [A/HRC/45/5](#).

⁹ [A/HRC/48/67](#).

su interacción con las autoridades militares. Inmediatamente después de que estas tomaran el poder, el Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios reunió al equipo de las Naciones Unidas en el país con miras a garantizar que la Organización pudiera seguir brindando ayuda humanitaria vital, así como a abordar las cuestiones de derechos humanos, sustentar la prevención de la COVID-19 y las medidas de respuesta ante la enfermedad y prestar asistencia urgente para el desarrollo, a pesar de las realidades cada vez más complicadas sobre el terreno.

26. Uno de los principales desafíos a futuro es asegurarse de que las Naciones Unidas sigan brindando la ayuda humanitaria que tan urgentemente hace falta a quienes la necesiten. El Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios adoptó el enfoque de calibrar diferentes partes integrantes del ACNUDH, aprovechando los distintos mandatos y esferas de especialidad, tanto en Myanmar como fuera del país. En ese sentido, es esencial que se aplique más acabadamente 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 para guiar el desarrollo y la ejecución de los programas. Este enfoque con el que se busca abarcar todo el sistema, que alienta a las diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas a utilizar tanto las campañas públicas como las privadas en forma complementaria, seguirá siendo crítico para poder responder a la crisis de derechos humanos en Myanmar.

B. Decisiones que afectan a todo el sistema y vías de comunicación

Cómo lograr la coherencia de todo el sistema con las decisiones estratégicas y los principios fundamentales de los derechos humanos

27. Desde el examen del Sr. Rosenthal, se han mejorado los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas para velar por la participación de representantes en el terreno, lo que permite que la Sede de las Naciones Unidas pueda brindar orientación y apoyo coordinado de la dirección al personal superior de gestión sobre el terreno en situaciones particularmente complejas y sin advertir con mucha antelación, y permite también señalar a la atención de las autoridades decisorias las cuestiones que generan preocupación tan pronto como sea necesario.

28. En su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, publicado en febrero de 2020, el Secretario General explica su visión de poner a los derechos humanos en el centro de la labor de todo el sistema de las Naciones Unidas, y asume el compromiso de que el sistema utilice de manera más completa los instrumentos y medios de que dispone. En particular, afirma que las Naciones Unidas seguirán mejorando su cultura institucional, aprovechando las iniciativas existentes —como la iniciativa Los Derechos Humanos Primero y el seguimiento del informe Rosenthal— que sitúan la prevención, la protección y los derechos humanos en el centro de la labor de promoción, adopción de decisiones y elaboración de programas sobre el terreno, en las oficinas regionales y en la Sede¹⁰. En 2020, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional compuesto por 35 entidades de las Naciones Unidas para aplicar las recomendaciones que figuran en el llamamiento a la acción, junto con siete equipos de tareas interinstitucionales temáticos, cada uno de los cuales cuenta con representantes de la Sede de las Naciones Unidas y de las entidades sobre el terreno. El grupo de trabajo y los equipos de tareas también prestan apoyo para intercambiar información, opiniones y avances entre los tres pilares, y funcionan como canales adicionales por los que transmitir la información y los análisis que se originan sobre el terreno a la Sede de las Naciones Unidas y los que se originan en la Sede, a las entidades sobre el terreno.

29. Tomando como punto de partida los esfuerzos considerables realizados en el marco de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, el Secretario General, en su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, amplía el alcance de estos derechos para demostrar tanto que son pertinentes como que resultan aplicables a las dificultades globales contemporáneas, como la crisis climática, el espacio cívico, la igualdad de género y los derechos en la esfera digital. Un principio central de Los Derechos Humanos Primero es

¹⁰ “La aspiración más elevada”, pág. 6.

incorporar los principios de derechos humanos para que sean intrínsecos al análisis, la planificación y la programación en todo el sistema. En su llamamiento a la acción, el Secretario General determina esferas de participación concretas para que las entidades desarrollen herramientas y mecanismos en conjunto a este fin. La segunda etapa de aplicación se centra en la implantación en el terreno, con el respaldo de una campaña de difusión dedicada exclusivamente a ello.

30. En 2020, el ACNUDH, en consulta con asociados de las Naciones Unidas, encabezó la elaboración de una guía práctica para aprovechar al máximo la utilización del examen periódico universal en los países como herramienta operativa central del enfoque que adoptan las Naciones Unidas a nivel nacional respecto de los derechos humanos¹¹. Esta guía complementa la Nota Orientativa del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible sobre Derechos Humanos para Coordinadores Residentes y Equipos en los Países, que tiene por objeto brindar tanto a los coordinadores residentes como a los equipos en los países las herramientas y los recursos que necesitan para cumplir con sus responsabilidades de promoción y protección de los derechos humanos¹².

Mejoras en la recopilación, el análisis y la difusión de información en todo el sistema

31. También en el terreno, la nueva generación de marcos de cooperación y análisis comunes sobre países allanó el camino para que se comparta información, se hagan análisis y se elaboren programas de manera más integral y contemplando todos los pilares, lo que a su vez permite que las Naciones Unidas adopten una postura preventiva.

32. En su llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos, el Secretario General deja en claro que los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países deben basar la ejecución de sus mandatos y sus actividades en un análisis de los riesgos y oportunidades en materia de derechos humanos que tenga en cuenta, entre otras cosas, las cuestiones de género, y alienta a ampliar la presencia de asesores de derechos humanos en las oficinas de los coordinadores residentes, con el aval del Gobierno del país anfitrión. El número de asesores de derechos humanos aumentó de 34 en 2018 a 54 en 2021. Están trabajando cada vez más en coordinación con los asesores sobre paz y desarrollo; en los lugares donde estos últimos estén asignados solos, deben ayudar a los coordinadores residentes a detectar y abordar los riesgos en materia de derechos humanos desde el momento en que estos surgen.

33. El Centro de Operaciones y Coordinación para Situaciones de Crisis está haciendo esfuerzos para mejorar la coherencia e integración de la información y los análisis relativos a los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas, por medio de informes diarios y la emisión de alertas rápidas, así como con la presentación de informes *ad hoc* en situaciones de crisis, según sea necesario, que incorporen las dimensiones de los derechos humanos.

C. Colaboración con los Estados Miembros

Colaboración de las Naciones Unidas con los Estados Miembros y la comunidad internacional en general

34. Las recomendaciones del Sr. Rosenthal subrayaron la necesidad de mejorar la coordinación de las medidas de las Naciones Unidas y generar una comunicación más fluida con los Estados Miembros, sobre todo para fomentar que la prevención de las crisis sea más eficaz y esté basada en los derechos. La comunicación periódica con los Estados Miembros se propone como parte de la segunda etapa de aplicación de la esfera de interés denominada “acción colectiva” en el llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos. En el marco de la esfera de interés de “los derechos en épocas de crisis”, el Secretario General llama explícitamente a una colaboración más estratégica con los Estados Miembros afectados

¹¹ ACNUDH, “Aprovechar al máximo la utilización del Examen Periódico Universal en los países: guía práctica”.

¹² Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Guidance note on human rights for resident coordinators and UN country teams”.

como parte de la labor de prevención. Ya sea directamente o por medio de sus representantes y enviados especiales, el Secretario General siempre ha aprovechado el peso de sus buenos oficios para prevenir el surgimiento de conflictos o mediar entre las partes en un conflicto.

35. También en la esfera de interés de “los derechos en épocas de crisis” del llamamiento a la acción, el Secretario General destaca la importancia de la colaboración estratégica con el Consejo de Seguridad, así como de utilizar todos los demás instrumentos y canales, incluida la influencia de otros actores regionales e internacionales, a fin de crear conciencia y prevenir las crisis. En el llamamiento a la acción, el Secretario General afirma que las Naciones Unidas proporcionarán “periódicamente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General análisis e información sobre las crisis humanitarias y de derechos humanos actuales y las que puedan surgir”¹³.

36. Hace mucho tiempo que la cooperación con organizaciones regionales es una piedra de toque de la labor de las Naciones Unidas, reconocida en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y en numerosas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales tienen capacidades únicas y complementarias que, si se coordinan adecuadamente, pueden contribuir de manera decisiva a prevenir y gestionar los conflictos armados.

37. En los últimos años, estos vínculos se han fortalecido y profundizado en una amplia gama de actividades, como la consolidación de la paz, la mediación en situaciones de crisis, el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria. En apoyo a esta creciente cooperación sobre el terreno, el Secretario General organizó una serie de reuniones de alto nivel con dirigentes de organizaciones regionales para velar por la coordinación y la comprensión mutua, tomando como eje central de dicha cooperación a la prevención de conflictos.

Apoyo y colaboración intergubernamentales

38. La prevención de los conflictos y la consolidación y el sostenimiento de la paz son aspectos esenciales de la labor de las Naciones Unidas, como se expone en la Carta. La Nueva Agenda de Paz que se propone, que hace más hincapié y prevé una mayor inversión en la prevención y en la consolidación de la paz, también aprovecha las bases que sentó la agenda de prevención del Secretario General a fin de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas de “ayudar a los países a evitar el estallido de crisis que se cobran la vida de muchas personas y socavan las instituciones y las capacidades necesarias para alcanzar la paz y el desarrollo”¹⁴.

39. Dado que los conflictos y crisis actuales están interrelacionados por naturaleza, la labor, los debates y los resultados de los órganos intergubernamentales y mecanismos de los tres pilares se refuerzan y complementan unos a otros, con lo que se enriquece la comprensión de las respuestas a cuestiones de importancia global o específica de determinados países y se la puede moldear. En las resoluciones de 2016 y 2020 de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad relativas al sostenimiento de la paz¹⁵ y en las resoluciones 38/18 y 45/31 del Consejo de Derechos Humanos sobre la contribución del Consejo a la prevención de las violaciones de los derechos humanos, cada órgano reafirmó el carácter esencial del enfoque de tres pilares y la necesidad de que haya una mayor coherencia y colaboración entre los órganos y mecanismos pertinentes.

40. Además, como deja en claro el llamamiento a la acción del Secretario General en favor de los derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas está mejorando constantemente la coordinación en el sentido de colaborar más estrechamente para tomar medidas tempranas, prevenir conflictos y proteger los derechos en épocas de crisis. Al reiterar la correlación bien establecida entre una sociedad que garantiza el disfrute de los derechos humanos y la resiliencia ante las crisis, el Secretario General, en su llamamiento a la acción, sostiene que las medidas en favor de los derechos humanos son parte de la caja de herramientas colectiva del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, cuyo uso garantiza la eficacia y sostenibilidad de la labor de desarrollo y prevención de

¹³ “La aspiración más elevada”, pág. 13.

¹⁴ “Afrontar el reto de la prevención”, *Crónica ONU*, vol. LIV, núm. 3 (octubre de 2017).

¹⁵ Resoluciones de la Asamblea General 70/262 y 75/201 y resoluciones del Consejo de Seguridad 2282 (2016) y 2558 (2020).

conflictos. En el llamamiento a la acción, el Secretario General resalta el claro vínculo entre los objetivos de prevención y protección, pero también señala que “no hay mejor garantía de prevención que el hecho de que los Estados Miembros asuman sus responsabilidades en materia de derechos humanos”¹⁶.

41. El Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos analizan todo el tiempo situaciones en los países y cuestiones temáticas que atraviesan la labor de otros órganos intergubernamentales, como la Tercera Comisión, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la Paz. Desde el examen del Sr. Rosenthal, y aún más desde el surgimiento de la pandemia de COVID-19, el Consejo de Derechos Humanos ha incrementado considerablemente su carga de trabajo y ha empezado a tratar de manera más ágil las situaciones que constituyen una preocupación urgente.

42. También está en curso un proceso de reflexión sobre la función de prevención de los órganos y mecanismos de derechos humanos. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha detectado lagunas en la protección cuya resolución podría ayudar a construir sociedades más resilientes y sostener el desarrollo y la paz¹⁷. En su resolución 38/18, el Consejo de Derechos Humanos reconoció su papel fundamental en la prevención de las violaciones de los derechos humanos; el consiguiente informe contiene propuestas para hacer operativo el mandato de prevención del Consejo y fomentar la colaboración más estrecha en todo el sistema de las Naciones Unidas¹⁸. Sobre esta base y a modo de seguimiento, el Consejo, en su resolución 45/31, solicitó que se reforzara la capacidad del ACNUDH para responder ante los primeros signos de violaciones de derechos humanos y tomar medidas al respecto, y puso de relieve la importancia de la colaboración institucional entre los órganos de las Naciones Unidas, así como la estrecha relación que existe entre los pilares de derechos humanos y de paz y seguridad en cuanto a prevención, entre otras cosas invitando al Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz a informar anualmente al Consejo sobre las actividades de la Comisión.

43. En su resolución 45/31, el Consejo de Derechos Humanos también exhortó a la Alta Comisionada a que siguiera señalando a su atención la información sobre violaciones de los derechos humanos que apuntara a la existencia de un riesgo elevado de que se produjera una situación de emergencia en materia de derechos humanos, y reconoció que el Consejo también podía recurrir al uso de formatos que mejoraran el diálogo y la cooperación con el Estado o la región en cuestión, con el fin de hacer frente a las causas fundamentales de las violaciones de los derechos humanos, evitar que se produjeran nuevas violaciones de esos derechos y responder con prontitud a las situaciones de emergencia en materia de derechos humanos. El ACNUDH está llevando la resolución a la práctica para reforzar la coherencia en todo el sistema y los enfoques relativos a la prevención estructural y a largo plazo que son transversales a los pilares, así como para detectar los primeros signos de crisis y gestionar una respuesta temprana a ellas, como fue el mandato del Consejo.

44. En otras resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos subrayó la interrelación entre los tres pilares; por ejemplo, en su resolución 44/23, relativa a la contribución del respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales al logro de los propósitos y la defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y su resolución 45/28, relativa a la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y posconflicto con ocasión del 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

45. A lo largo de los últimos años, ha habido una mayor interacción entre los órganos intergubernamentales con base en Nueva York que se encargan de los pilares de paz y seguridad y de desarrollo (el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Consolidación de la Paz) y el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, que ha tomado diversas formas. Sin embargo, todavía se puede seguir ampliando esa interacción.

¹⁶ “La aspiración más elevada”, pág. 6.

¹⁷ Véase <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/10/statement-un-high-commissioner-human-rights-michelle-bachelet-third-committee-un>.

¹⁸ A/HRC/43/37.

Interacción con Myanmar como Estado interesado y apoyo intergubernamental y de los Estados Miembros para la ejecución de las actividades encomendadas

46. Antes del comienzo de la pandemia de COVID-19, en los primeros meses de 2020, la Enviada Especial visitó Myanmar y Bangladesh con frecuencia, en especial el norte del estado de Rakáin, de donde la mayor parte de las personas rohinyás fueron expulsadas en 2017. Compartió más de 30 observaciones y recomendaciones sobre diversos temas con la dirigencia de Myanmar (antes de que los militares tomaran el poder) en relación con los derechos humanos, la cohesión social, las mujeres y la paz y la seguridad, las soluciones duraderas, la ciudadanía, la libertad de circulación, la obligación de rendir cuentas, el acceso humanitario, la educación, la vivienda, y los derechos a la propiedad y a las tierras. También continuó ayudando a fortalecer la coordinación y la coherencia en todo el sistema por medio de consultas directas con otras entidades de las Naciones Unidas y otros titulares de mandatos independientes. Respecto de la cuestión central de la obligación de rendir cuentas, siempre exhortó a Myanmar a que cooperase con los mecanismos de las Naciones Unidas, como el Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar y la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar.

47. Luego de que los militares tomaran el poder, la Enviada Especial dialogó estrechamente con organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Unión Europea y la Organización de Cooperación Islámica, con miras a complementar los esfuerzos de las Naciones Unidas para solucionar la crisis en Myanmar, el desplazamiento prolongado de la población rohinyá y otros hechos políticos y humanitarios de alcance más amplio.

48. Desde que los militares tomaron el poder, el Consejo de Seguridad se ha reunido ocho veces en relación con Myanmar, y ha celebrado dos reuniones con arreglo a la fórmula Arria y emitido dos comunicados de prensa y una declaración de la Presidencia sobre la situación en curso. El Consejo de Seguridad ha pedido constantemente que se permita el acceso humanitario sin impedimentos, ha reiterado su apoyo a la Enviada Especial y la ha alentado a que colabore estrechamente con la ASEAN, y también ha exhortado a la pronta implementación del Consenso de Cinco Puntos de la ASEAN¹⁹. Desde que asumió el cargo en diciembre de 2021, la actual Enviada Especial ha abogado por un proceso liderado por Myanmar que refleje la voluntad de la población, fundado en la unidad regional y respaldado por una estrategia internacional coordinada, que incluya el apoyo del Consejo de Seguridad. El Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad trató la situación en Myanmar en junio de 2019²⁰ y organizó otra reunión el 3 de marzo de 2021. La Enviada Especial recibió información sobre lo debatido en ambas reuniones. El Grupo Oficioso de Expertos formuló recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre cómo garantizar la seguridad de las mujeres y reconoció el papel de liderazgo de las mujeres como conciliadoras y consolidadoras de la comunidad, con lo que llamó a que estén representadas y participen de manera plena, igualitaria y significativa en los procesos políticos y destacó su papel central en las protestas pacíficas que siguieron a la toma del poder por los militares.

49. El 18 de junio de 2021, la Asamblea General aprobó la resolución 75/287, en la que exhortó a que se respetara la voluntad de la población, se pusiera fin al estado de emergencia, se previniera la afluencia de armas hacia Myanmar, se respetaran todos los derechos humanos y se permitiera que continuara la transición democrática, lo que implicaba abrir el parlamento, elegido democráticamente, y enmarcar todas las instituciones nacionales en un Gobierno civil plenamente inclusivo. El 16 de diciembre, la Asamblea General aprobó, por consenso por primera vez, la resolución 76/180, sobre la situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar.

¹⁹ Para consultar el Consenso de Cinco Puntos, véase el comunicado de la Secretaría de la ASEAN, “Chairman’s statement on the ASEAN Leaders’ Meeting”, de 24 de abril de 2021.

²⁰ Véase [S/2019/591](#).

III. Observaciones

50. Uno de los principales propósitos de las Naciones Unidas es el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Cuando hay una crisis, las personas y las comunidades necesitan protección. Es imperioso que se respete el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

51. Sigue siendo esencial reforzar la cooperación en materia de prevención entre los órganos intergubernamentales que se ocupan de los tres pilares para lograr un enfoque holístico e integral.

52. En ese sentido, el Secretario General acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos, contenida en su resolución 45/31, de invitar al Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz a que informe anualmente al Consejo sobre sus actividades a fin de fomentar el diálogo cercano entre estos dos órganos.

53. Es de especial importancia señalar periódicamente a la atención de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas los informes del Consejo de Derechos Humanos que guarden relación con la prevención, como solicitó el Consejo en su resolución 45/31.

54. Las oficinas sobre el terreno y la Sede de las Naciones Unidas seguirán intentando mejorar la cooperación, y se asegurarán de que los mecanismos de coordinación sean sustantivos y efectivos a la hora de hacer llegar el apoyo de nivel superior a los coordinadores residentes.

55. Sería conveniente incrementar los recursos de los coordinadores residentes en cuanto dirigentes de los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de encarar las dificultades y oportunidades en materia de derechos humanos de manera coordinada.
