Naciones Unidas S/2019/48

Consejo de Seguridad

Distr. general
15 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Carta de fecha 14 de enero de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntar a la presente el documento final de la reunión del Consejo de Seguridad celebrada con arreglo a la fórmula Arria sobre el aumento de la eficacia en la prevención de los crímenes atroces: el papel del Consejo de Seguridad y sus miembros, celebrada el 10 de diciembre de 2018 (véase el anexo I), así como la nota conceptual de la reunión (véase el anexo II).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y sus anexos como documento del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) Joanna **Wronecka**
Embajadora

19-00642 (S) 180119 210119

Se ruega reciclar

Anexo I de la carta de fecha 14 de enero de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas

Elementos para la reflexión obtenidos de la reunión del Consejo de Seguridad celebrada el 10 de diciembre de 2018 con arreglo a la fórmula Arria sobre el aumento de la eficacia en la prevención de los crímenes atroces: el papel del Consejo de Seguridad y sus miembros

Introducción

El 10 de diciembre de 2018, coincidiendo con el 70º aniversario de la aprobación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se celebró con arreglo a la fórmula Arria una reunión sobre el aumento de la eficacia en la prevención de los crímenes atroces: el papel del Consejo de Seguridad y sus miembros. La reunión fue organizada conjuntamente por Alemania, Bélgica, Côte d'Ivoire, Kuwait, el Perú y Polonia, en estrecha colaboración con la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger y la Oficina de Asuntos Jurídicos.

Presentaron información el Subsecretario General de Asuntos Jurídicos, Sr. Stephen Mathias, y la Directora de Política y Planificación del Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación y Directora de Programa de la Edición Global del Seminario Raphael Lemkin para la Prevención del Genocidio, Sra. Samantha Capicotto. También hicieron uso de la palabra representantes de los miembros actuales del Consejo, miembros entrantes del Consejo, Estados Miembros a título individual y en nombre de otros, y Estados observadores, así como de organizaciones no gubernamentales que asistieron a la reunión.

La reunión, presidida por la Representante Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas, Sra. Joanna Wronecka, brindó la oportunidad de resaltar la importancia de la prevención de los crímenes atroces y de celebrar un debate sobre el aumento de su eficacia y en particular sobre el papel de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los miembros del Consejo de Seguridad y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto.

El presente documento constituye un intento de recopilar las ideas de carácter práctico que surgieron de la reunión; no representa necesariamente que se respalden las opiniones y propuestas expuestas, aunque muchas de ellas merecen un examen y un seguimiento cuidadosos con miras a aumentar la eficacia en la prevención de los crímenes atroces.

Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad

- Firmar, ratificar o aceptar, incorporar a la legislación nacional y aplicar la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y otras convenciones y protocolos sobre la prevención y la sanción del genocidio y los crímenes de guerra, y promover la labor de elaboración de una convención sobre los crímenes de lesa humanidad; velar por que en todo momento se respeten las leyes y los derechos humanos; e informar de cualquier modificación real y comprobable que se introduzca a nivel nacional para prevenir los crímenes atroces;

- Encarar las causas fundamentales de los crímenes atroces; y formular políticas para hacer frente a las vulnerabilidades, entre otras cosas respaldando y utilizando el Marco de Análisis para Crímenes Atroces y dándole amplia difusión, fomentando la educación y la capacitación en la esfera de los crímenes atroces y fortaleciendo la resiliencia a tales crímenes y la capacidad local para mitigarlos;

- Incorporar una perspectiva de la prevención de las atrocidades en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en el Objetivo 16, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas; y contrarrestar cualquier intento de suprimir los derechos y la dignidad de un grupo de personas, o de negar a sus integrantes la igualdad, discriminarlos, agredirlos o acosarlos por motivos de nacionalidad, origen étnico, religión, raza, género, idioma, condición social o cualquier otro elemento de su identidad;

- No etiquetar las medidas de gestión de crisis como iniciativas de prevención de las atrocidades, sino, en su lugar, integrar y coordinar estas últimas en mayor medida; elaborar respuestas tempranas para hacer frente por medios pacíficos a los riesgos de crímenes atroces, crisis y conflictos; hacer suyos los Principios de Kigali sobre la Protección de los Civiles y otras declaraciones pertinentes; y promover instrumentos para la protección de los civiles, en particular en el contexto del mantenimiento de la paz;

- Respaldar la agenda de prevención del Secretario General y los esfuerzos en curso dirigidos a mejorar la capacidad de todo el sistema de las Naciones Unidas para prevenir y responder a las violaciones graves y sistémicas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y presionar para que se invierta la tendencia actual a dar menos visibilidad a los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, que se plasma, por ejemplo, en el menguante apoyo de algunos Estados Miembros a la iniciativa Los Derechos Humanos Primero y en la presión presupuestaria que ejercen para que se deje de financiar a expertos en derechos humanos en algunas misiones de mantenimiento de la paz;

- Cooperar con los órganos del sistema de las Naciones Unidas, en particular el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y la Asesora Especial del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger, así como con el Consejo de Seguridad; y establecer alianzas con organizaciones gubernamentales, interregionales, regionales y subregionales, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros interesados, como mujeres, jóvenes, líderes religiosos y agentes confesionales, círculos académicos, medios de comunicación y empresas, para aprovechar sus evaluaciones, buenas prácticas, lecciones aprendidas y programas de creación de capacidad;

- Apoyar la iniciativa de Francia y México para limitar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad en los casos de atrocidades masivas; hacer suyo el código de conducta para la respuesta del Consejo de Seguridad en casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia; manifestar desacuerdo con la parálisis del Consejo; y adoptar medidas en la Asamblea General cuando sea necesario;

- Apoyar las iniciativas en pro de una rendición efectiva de cuentas por los crímenes atroces, lo cual puede contribuir a evitar que se repitan, y de la impartición de justicia por los Estados —que tienen la responsabilidad primordial de proteger a su población— y mediante la cooperación con los mecanismos internacionales, incluidos los tribunales y cortes híbridos o regionales; fomentar la capacidad en materia de rendición de cuentas y

reconciliación y ratificar o aceptar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y cooperar con la Corte; y hacer efectiva la rendición de cuentas mediante el ejercicio de la acción penal, la búsqueda de la verdad, las reparaciones y la reforma institucional, y las garantías de no repetición.

Consejo de Seguridad

- Reforzar los marcos de prevención internacionales y de las Naciones Unidas y utilizarlos en las crisis actuales en materia de seguridad; y tratar de salir del estancamiento en ese ámbito, en particular mediante la elaboración de resoluciones sobre esas crisis;
- Dar mayor carácter institucional a la agenda para la prevención de los crímenes atroces; introducir expresamente sus elementos en las discusiones; organizar debates temáticos de alto nivel abiertos y reuniones con arreglo a la fórmula Arria; y crear un comité de expertos para que examine su labor en la esfera de la prevención de atrocidades;
- Promover el fortalecimiento y un uso mayor de la capacidad y los mecanismos de alerta temprana de las Naciones Unidas; y favorecer que se transmita información sobre las situaciones emergentes, por ejemplo, mediante informes, presentaciones periódicas oficiosas de información actualizada, análisis prospectivos y otras exposiciones informativas de los Asesores Especiales del Secretario General, los Relatores Especiales, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Asuntos Políticos y otros funcionarios y entidades, incluidas las misiones de observación;
- Establecer una cooperación más estrecha con otros órganos, en particular el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz, así como un diálogo más estructurado con las organizaciones regionales sobre las cuestiones de prevención relacionadas con países concretos;
- Tratar de determinar por consenso las grandes señales de alerta temprana que deben dar lugar a la adopción de medidas, empezando por el Marco de Análisis para Crímenes Atroces;
- Responder a las señales de alerta temprana cuando haya riesgo de que se cometa un crimen atroz; considerar la posibilidad de recurrir, entre otras cosas, a la celebración temprana de debates específicos en la sala de consultas, visitas al país o debates abiertos sobre la situación en el país antes de que estalle la crisis, comunicados de prensa, declaraciones de la Presidencia y resoluciones en que se disponga un mejor uso de los medios pacíficos, como las mediaciones y otros medios previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, así como de las medidas de cooperación y coercitivas, incluidas en su caso las sanciones, la remisión a la Corte Penal Internacional y el seguimiento de la situación;
- Examinar maneras de desarrollar una capacidad de despliegue preventivo y operacional más rápida; y dotar a las misiones de las Naciones Unidas de los mandatos, la capacitación y los recursos apropiados para que puedan ayudar a prevenir los crímenes atroces, cuando proceda, y proteger a los civiles;
- Acompañar los despliegues de una comunicación adecuada con los países interesados; y aprender de la experiencia adquirida por la Unión Europea, la Unión Africana y otras organizaciones regionales e internacionales en materia de mantenimiento de la paz y cooperar con ellas en esa esfera;

- Vincular su labor a las medidas institucionales de prevención de las atrocidades a nivel local, nacional y regional encaminadas a fortalecer la resiliencia de los Estados y las poblaciones, reforzar las instituciones mediante la creación de capacidad y alentar la incorporación a la legislación nacional de la agenda para la prevención de crímenes atroces.

Otras entidades del sistema de las Naciones Unidas

- Utilizar en mayor medida la prerrogativa del Secretario General consistente en llamar a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que, en su opinión, constituya una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidos los crímenes atroces o el riesgo de que se produzcan;
- Promover una mayor movilización de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos para prevenir esos crímenes;
- Proporcionar orientación, coordinación y apoyo adicionales, cuando proceda, para fortalecer a nivel local, nacional y regional, respecto de la prevención de los crímenes atroces, el sentido de propiedad, la capacidad y los marcos de prevención, así como la resiliencia, la mitigación del riesgo de que se cometan atrocidades y los procesos de justicia de transición a fin de reforzar la estructura del estado de derecho;
- Aprovechar los conocimientos especializados de las Naciones Unidas en materia de recopilación, verificación y análisis de la información para elaborar un conjunto de medidas preventivas que se apliquen cuando los sistemas de alerta temprana den la alarma, antes de que se cometan atrocidades, y promover la tolerancia y el respeto entre los pueblos;
- Dar prioridad a la prevención en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con objeto de aumentar la eficacia de su contribución y su desempeño a ese respecto, en particular:
  - Introduciendo un enfoque de todo el sistema, cooperando estrechamente con las operaciones de paz establecidas por organizaciones regionales y manteniendo contactos con las poblaciones locales y las autoridades estatales competentes encargadas de la investigación y el enjuiciamiento penales;
  - Fortaleciendo y racionalizando los módulos de capacitación previa al despliegue, entre otras cosas, integrando en ellos como un elemento esencial el Marco de Análisis para Crímenes Atroces a fin de reforzar y mejorar la preparación y la respuesta de las misiones a las situaciones de riesgo;
  - Consolidando los mandatos en las esferas de la policía, la justicia y las instituciones penitenciarias y adoptando nuevas medidas que favorezcan la claridad operacional sobre la formulación y la ejecución de los mandatos, por ejemplo, de protección de los civiles, y vinculando esos mandatos a una estrategia política amplia en favor de una paz duradera y sostenida;
  - Elaborando un procedimiento de transmisión de informes de las misiones de las Naciones Unidas a un punto focal de alerta temprana en la Sede;

Anexo II de la carta de fecha 14 de enero de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas

Nota conceptual

Reunión con arreglo a la fórmula Arria sobre el aumento de la eficacia en la prevención de los crímenes atroces: el papel del Consejo de Seguridad y sus miembros

10 de diciembre de 2018, 15.00 horas, sala 6 de la Sede

Introducción

Desde la creación de las Naciones Unidas, la prevención del genocidio ha sido una de las prioridades de la Organización. En su período de sesiones inaugural, celebrado en 1946, la Asamblea General condenó el genocidio, invitó a los Estados Miembros a promulgar las leyes nacionales necesarias para prevenirlo y castigarlo, recomendó que se organizara la cooperación internacional entre los Estados con ese fin y solicitó que se redactara una convención sobre ese crimen. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio se aprobó el 9 de diciembre de 1948, gracias en gran medida a los incansables esfuerzos de Raphael Lemkin, abogado y lingüista polaco que acuñó el término “genocidio” y que propuso y apoyó sistemáticamente la idea de una convención internacional. Aunque goza de amplia aceptación, la ratificación o la adhesión a este instrumento todavía no son universales; de ahí el llamamiento del Secretario General en pro de la participación de todos los Estados en la Convención.

La prohibición de los comportamientos inhumanos en los conflictos armados, es decir, de los crímenes de guerra, que son otra forma de crimen atroz, también se ha desarrollado y codificado, en particular en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 y en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, que han aceptado numerosos Estados.

Si bien aún no existe un tratado internacional general dedicado exclusivamente a los crímenes de lesa humanidad, la noción se ha ido desarrollando progresivamente en las leyes y a través de la jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales, híbridos y nacionales competentes en ese tipo de crímenes atroces. Además, la Comisión de Derecho Internacional está elaborando un proyecto de artículos sobre los crímenes de lesa humanidad.

La elaboración de ese marco jurídico internacional constituye sin duda un importante logro. Igualmente encomiables son la determinación de numerosos Estados Miembros de las Naciones Unidas, el sistema de las Naciones Unidas y otros interesados, en particular las organizaciones regionales y la sociedad civil, de prevenir los crímenes atroces, y las actividades que realizan con ese fin. Preciso es reconocer también que, en determinadas circunstancias, la justicia penal internacional puede tener efectos disuasorios y contribuir a los esfuerzos para prevenir nuevos crímenes.

Pese a lo dicho, se siguen cometiendo crímenes atroces, cuyas consecuencias más graves y trágicas sufren ante todo las poblaciones afectadas. Además, la comisión de crímenes atroces también tiene efectos negativos en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que es la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad. En ese contexto, y teniendo en cuenta que asegurar la rendición de cuentas requiere un compromiso permanente, los medios para apoyar la prevención temprana

de crímenes atroces bien merecen un cuidadoso examen de los miembros del Consejo de Seguridad.

Objetivo y alcance de la reunión

La reunión, organizada con ocasión del 70º aniversario de la aprobación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, brindará la oportunidad de resaltar la importancia de prevenir los crímenes atroces y de detectar y examinar las dificultades y las buenas prácticas relacionadas con el aumento de la eficacia en la prevención. Además, servirá como plataforma para el examen, entre otras cosas, del papel del Consejo y de sus miembros y de su posible contribución a la prevención temprana de los crímenes atroces.

Se invita a los participantes a que centren sus intervenciones en las medidas prácticas que se pueden adoptar para hacer más eficaz la prevención de las atrocidades en una etapa temprana, sin olvidar las medidas siguientes del Consejo y sus miembros:

- La posible contribución, por las vías adecuadas, a la movilización de asistencia para fortalecer a nivel local el sentido de propiedad y desarrollar capacidades que contribuyan efectivamente y de manera sostenible a aumentar la resiliencia nacional y mitigar el riesgo de que se cometan crímenes atroces, a fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y evitar que se vean amenazadas, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas;
- El respaldo a la adopción de un enfoque cada vez más sistemático, estructurado y coordinado de la recopilación, la verificación, el análisis y la difusión de información que haga posible evaluar de manera más integrada y completa los riesgos de que se cometan crímenes atroces y generar eficazmente alertas tempranas con miras, entre otras cosas, a poder determinar más fácilmente la posible existencia de amenazas a la paz;
- El apoyo al fortalecimiento de la capacidad para gestionar las situaciones que susciten preocupación, la formulación de estrategias, y la preparación y capacidad de respuesta de las instituciones, así como de modalidades de intervención flexibles para evitar que esas situaciones empeoren;
- La asunción de una función rectora para el desarrollo de un sistema de comunicaciones disuasorio adecuado, coordinado y coherente, demostrando unidad y determinación y utilizando los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, según proceda, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, para ayudar a prevenir los crímenes atroces y mantener la paz y la seguridad internacionales;
- El apoyo firme al sistema internacional de justicia penal y sus instituciones como medio de disuasión;
- Una disposición expresa a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva, con un objetivo claro y una estrategia coherente de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas para prevenir los crímenes atroces, teniendo presentes los efectos de esos crímenes en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Formato, participantes y resultados

La reunión será organizada con arreglo a la fórmula Arria por la Misión Permanente de Polonia ante las Naciones Unidas en colaboración con las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas de Alemania, Bélgica, Côte d'Ivoire, Kuwait

y el Perú, y en estrecha colaboración con la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger y la Oficina de Asuntos Jurídicos. El Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, Sr. Miguel de Serpa Soares, formulará unas observaciones. También habrá una exposición informativa a cargo de la Directora de Política y Planificación del Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación y Directora de Programa de la Edición Global del Seminario Raphael Lemkin para la Prevención del Genocidio, Sra. Samantha Capicotto.

Se invita a los representantes de todos los miembros actuales y nuevos miembros del Consejo de Seguridad a que formulen observaciones, en intervenciones que no superen los tres minutos, en torno a propuestas prácticas para aumentar la eficacia en la prevención de los crímenes atroces. Si se dispone de tiempo suficiente, se ofrecerá a otros participantes en la reunión abierta la posibilidad de formular observaciones breves y centradas en el tema. La Presidenta elaborará un documento con los elementos para la reflexión que surjan de la discusión.

Lista indicativa de cuestiones a examinar

Los participantes tal vez deseen abordar las siguientes cuestiones en sus intervenciones:

- ¿Cómo pueden el Consejo de Seguridad y sus miembros contribuir a mejorar la prevención temprana de los crímenes atroces, en particular en las situaciones y las regiones en que haya riesgo de violencia extrema, habida cuenta de la importancia que tiene para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso mediante la prevención de los conflictos? ¿Podría, por ejemplo, respaldar una difusión y utilización más amplias del Marco de Análisis para Crímenes Atroces, elaborado por el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y la Asesora Especial del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger?

- ¿Cómo podrían el Consejo de Seguridad y sus miembros hacer más eficaz la recopilación y difusión de información, incluida la relativa a la investigación, el análisis y la evaluación del riesgo de atrocidades, así como los mecanismos de alerta temprana, dada la importancia que tienen para que el Consejo pueda desempeñar su labor de manera efectiva y oportuna? ¿Qué alianzas se podrían establecer o fortalecer a este respecto? Más concretamente, ¿convendría mejorar la presentación al Consejo de información destinada a detectar en una etapa temprana los riesgos de crímenes atroces, verificar las situaciones y orientar la adopción de decisiones? En caso afirmativo, ¿cómo podría hacerse? ¿Qué papel podrían desempeñar el sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales como el Sistema de Alerta Rápida de Conflictos de la Unión Europea o el Sistema Continental de Alerta Temprana de la Unión Africana, y la sociedad civil?

- ¿Cómo se podría reforzar el efecto disuasorio del sistema internacional de justicia penal?

- ¿De qué maneras pueden el Consejo de Seguridad y sus miembros contribuir a fortalecer la prevención operativa de los crímenes atroces? ¿Qué capacidades de respuesta convendría examinar en particular?

- ¿Qué hace falta para que la presencia sobre el terreno de las Naciones Unidas sea más eficaz en la prevención de los crímenes atroces masivos? ¿Qué puede hacer el Consejo de Seguridad para fortalecer esa presencia y adaptarla mejor a ese propósito? ¿Pueden otros interesados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, contribuir también al logro de ese objetivo?