



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de junio de 2011
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo quinto período de sesiones
Temas 13 y 115 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo sexto año

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

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger

Informe del Secretario General

I. Introducción y mandato

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno, en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General), y la Asamblea General, en su resolución 63/308, abogaron por seguir examinando la responsabilidad de proteger. A tal fin, la Asamblea celebró un debate oficial sobre el tema en 2009 y diálogos interactivos oficiosos sobre diversos aspectos de él en 2009 y 2010. Para orientar esas deliberaciones, elaboré informes para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677) y sobre alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger (A/64/864). En el diálogo interactivo oficioso de la Asamblea celebrado el 9 de agosto de 2010, numerosos Estados Miembros expresaron su interés en mantener un diálogo de esa índole en 2011 sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. El presente informe aborda las dimensiones regionales y subregionales de la responsabilidad de proteger en previsión de ese diálogo en la Asamblea General en julio de 2011.

2. Los artífices de las Naciones Unidas asignaron un lugar destacado a los mecanismos regionales en su percepción del nuevo órgano mundial. Como ya observé en febrero de 2011 con motivo del ciclo de conferencias Cyril Foster en la Universidad de Oxford, fue realmente visionaria la previsión hecha en 1945 por los fundadores de la Organización sobre la necesidad de colaborar en el futuro con



asociados regionales aún inexistentes¹. El Capítulo VIII de la Carta está dedicado a la función de los acuerdos regionales, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mientras que el Capítulo VI, Artículo 33 1), hace referencia al “recurso a organismos o acuerdos regionales” como opción para las partes en una controversia, y el Capítulo VII, Artículo 47 4), señala que el Comité de Estado Mayor, “después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales”. Con todo, los Capítulos IX y X, relativos a asuntos económicos y sociales, no hacen referencia a los acuerdos regionales, no previendo así el crecimiento de los instrumentos y capacidades regionales para afrontar el desarrollo económico y social, así como la paz y la seguridad.

3. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno previeron varias maneras en que las organizaciones y los mecanismos regionales y subregionales podían ser de utilidad para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y su incitación, así como para responder de manera oportuna y decisiva “si se demuestra que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no protegen manifiestamente a su población” de esos crímenes y violaciones. Destacaron la responsabilidad de la comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas, “de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, para ayudar a proteger a las poblaciones”. Las medidas colectivas con arreglo al Capítulo VII debían considerarse “en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”.

II. Dimensiones regionales de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger

4. Propiciar una colaboración mundial-regional más efectiva es un elemento clave de mi estrategia para cumplir la promesa encarnada en la responsabilidad de proteger. La protección es nuestra preocupación común. Los órganos regionales y subregionales, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Africana y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), iban a la vanguardia de las iniciativas internacionales para elaborar tanto los principios de protección como los instrumentos prácticos para ponerlos en práctica. Las Naciones Unidas han seguido la pauta por ellos marcada y, en los tres últimos años, hemos aplicado los principios de la responsabilidad de proteger en nuestras estrategias para afrontar las amenazas a la población en unas doce situaciones concretas. En todos los casos, los mecanismos regionales o subregionales han aportado importantes contribuciones, a menudo como plenos asociados de las Naciones Unidas. No obstante, aunque estas experiencias preliminares han sido prometedoras también han demostrado el largo camino que tenemos que recorrer para materializar enteramente las sinergias potenciales de la cooperación mundial-regional-subregional en la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como su incitación, y en la protección de la población.

¹ Véase SG/SM/13385, 2 de febrero de 2011.

5. Además de estas conexiones históricas, normativas y coadyutorias, existen vínculos jurídicos y políticos fundamentales entre las organizaciones mundiales y regionales. El Capítulo VIII de la Carta describe una relación dual de carácter ascendente y descendente. De acuerdo con el Artículo 52 2), los Estados Miembros “harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”. Por otra parte, el Artículo 53 1) advierte de que “no se aplicarán medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad”. El Artículo 54 continúa diciendo que “se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Aunque no siempre son estrictamente observadas en la práctica, las disposiciones del Capítulo VIII subrayan el valor de las actuales relaciones de trabajo entre las organizaciones mundiales, regionales y subregionales a los efectos de prevención y protección.

6. En términos políticos, se ha hecho cada vez más evidente la posibilidad de que las opiniones de los Estados vecinos y los órganos regionales sean tenidas en cuenta por los miembros del Consejo de Seguridad al determinar qué rumbo seguir en situaciones particulares, y así es como debe ser. Los Estados y los grupos de la sociedad civil que están más cerca de los acontecimientos sobre el terreno pueden tener acceso a información más detallada, pueden tener una comprensión más matizada de la historia y la cultura en cuestión, pueden estar más directamente afectados por las consecuencias de la acción o la omisión y pueden ser decisivos para ejecutar las decisiones adoptadas en Nueva York. Una respuesta oportuna y decisiva es más probable cuando los órganos intergubernamentales a nivel mundial y regional son favorables a líneas de acción similares. En tales casos, la adopción de decisiones a ambos niveles se refuerza mutuamente en lo que respecta a la legitimidad política.

7. El desarrollo de los mecanismos regionales y subregionales ha variado notablemente de una región a otra, tanto en lo que se refiere a su alcance como a su capacidad o autoridad. No podemos aplicar un único patrón, rasero o molde a todas las regiones. Los activos y las necesidades varían entre países y entre regiones. Esta diversidad de intereses y experiencias es indicativa del valor de los diálogos políticos y los programas de investigación entre regiones, que podrían abordar provechosamente las prácticas adecuadas y óptimas, los estudios de casos individuales, las pautas a lo largo del tiempo, las cuestiones temáticas y la experiencia adquirida, en particular sobre cómo no hacer daño.

8. El contexto es importante. La responsabilidad de proteger es un principio universal. Su aplicación, sin embargo, debe respetar las diferencias institucionales y culturales de una región a otra. Cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera. Yo instaría a celebrar un diálogo interregional sobre la forma de proceder entre funcionarios gubernamentales, representantes de la sociedad civil y expertos independientes, como el Grupo de Estudio sobre la responsabilidad de proteger del Consejo para la Seguridad y la Cooperación en Asia y el Pacífico del Foro Regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Es precisa una implicación regional, así como mundial, pero no hay que llamarse a engaño: cada región debe avanzar, paso a paso, para garantizar a la población una mayor protección y una reducción del riesgo de atrocidades masivas

con cada año que pasa. En los párrafos 138, 139 y 140 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno enunciaron de forma clara e inequívoca las responsabilidades nacionales e internacionales. Esas responsabilidades no deben ser atenuadas o aminoradas por medio de su reinterpretación a nivel regional, subregional o nacional.

9. Las iniciativas enérgicas de ejecución de las organizaciones regionales y subregionales pueden aportar un valor añadido a cada uno de los tres pilares de mi estrategia para cumplir la promesa de la responsabilidad de proteger: primer pilar, sobre la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado; segundo pilar, sobre asistencia internacional y formación de capacidad; y tercer pilar, sobre la respuesta oportuna y decisiva. Las tres secciones siguientes del presente informe abordan las dimensiones regionales y subregionales de cada uno de los tres pilares.

III. La responsabilidad de proteger que incumbe al Estado

10. En primer lugar, la responsabilidad de proteger consiste en reafirmar y reforzar las responsabilidades soberanas del Estado. Afirma que una función básica de las organizaciones mundiales y regionales por igual es permitir la expresión plena y pacífica de la soberanía de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta y con las disposiciones del derecho internacional. La soberanía dota al Estado de responsabilidades nacionales e internacionales, incluida la protección de la población en su territorio. No se trata de una idea nueva o radical. En 1945, el comité de redacción en San Francisco, refiriéndose a la cláusula de jurisdicción interna del Artículo 2 7), declaró que si los derechos y las libertades fundamentales son “gravemente ultrajados de manera que se creen unas condiciones que comprometan la paz u obstaculicen la aplicación de las disposiciones de la Carta, dejan de ser entonces una preocupación exclusiva de cada Estado”.

11. En última instancia, el objetivo es que los Estados institucionalicen y las sociedades internalicen estos principios de manera decidida y sostenible. Cuanto más avancen los Estados en la inclusión de estos principios en sus leyes, políticas, prácticas, actitudes e instituciones, menos se recurrirá al tercer pilar (respuesta). Los acontecimientos recientes, sin embargo, han puesto de manifiesto que todavía estamos lejos de ese punto, ya que algunos gobiernos parecen estar en guerra con su propio pueblo. En tales situaciones, los países vecinos y los órganos regionales y subregionales pueden desempeñar un papel fundamental de mediación en forma de puentes políticos y operativos entre las normas mundiales y las medidas locales y nacionales. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, a través del Protocolo de 2006 para la prevención y la sanción del delito de genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y todas las formas de discriminación, así como la iniciativa regional y la estructura de comisiones conexas, está trabajando con sus miembros para promover un seguimiento eficaz a nivel nacional. Hace un decenio, la Unión Africana optó por una posición de no indiferencia, primando esta sobre la no injerencia, que bien vale la pena adoptar en otras partes del mundo.

12. La prevención de las atrocidades masivas es responsabilidad jurídica del Estado. El cumplimiento de esta responsabilidad, sin embargo, requiere de alianzas con la sociedad civil, como las asociaciones de mujeres, los grupos cívicos y religiosos, el sector privado, los medios académicos y los medios de comunicación,

entre otros. Los parlamentarios pueden dar voz a este imperativo moral. Los grupos interesados comprometidos con la prevención y protección son diversos y dispersos y tienen con frecuencia un alcance transnacional. Los grupos perseguidos suelen trascender las fronteras, mientras que las amenazas a la población se traducen frecuentemente en grandes corrientes de refugiados y desplazados internos. En tales casos, las comunidades de la diáspora puede desempeñar una función de apaciguamiento y ayuda o bien un papel perturbador y desestabilizador. Los países vecinos pueden sentir presión política o moral para involucrarse de una manera u otra, lo que pone de relieve la utilidad potencial de una pronta participación constructiva de los mecanismos regionales y subregionales en forma de una capacidad preventiva, de determinación de los hechos o de mediación en el conflicto, como se prevé en la Carta.

13. Más allá de las responsabilidades jurídicas del Estado, los individuos tienen una responsabilidad moral de proteger. Los crímenes masivos requieren en general la movilización de un gran número de personas (ya sean soldados o civiles, policías o asalariados) para atacar a sus vecinos e incluso a sus familias con una crueldad e insensibilidad frías y calculadas. También requieren de espectadores que fingen no ver o escuchar la angustia. Por otro lado, ejercen una responsabilidad individual aquellos que se niegan a mirar hacia otro lado o a participar, dan cobijo a los más vulnerables, critican abiertamente la deshumanización de los grupos destinatarios o defienden la dignidad y los derechos humanos. Debemos honrar y divulgar tales actos valerosos, así como aprender de ellos.

14. A tal fin, la oficina conjunta de mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas y sus asociados han llevado a cabo programas de formación y sensibilización en muchas partes del mundo, conforme los gobiernos, la sociedad civil y las secretarías internacionales buscaban mejores formas de prevenir esas revueltas violentas. Con el tiempo, un mayor número de estos programas deberían llevarse a cabo en colaboración con las organizaciones regionales y subregionales. El plan de acción de la Comunidad de Seguridad de la ASEAN en 2004, por ejemplo, abogó por reducir las tensiones entre comunidades a través de intercambios educativos y una reforma de los planes de estudio, así como por promover los intercambios y la cooperación entre los centros de excelencia de la ASEAN en la investigación de la paz y la gestión y resolución de conflictos. Iniciativas similares se están llevando a cabo en otras regiones.

15. Los procesos de aprendizaje que parten desde la base pueden proporcionar lecciones esenciales en los métodos de autoprotección que se han desarrollado y practicado en las aldeas e incluso a nivel familiar en lugares de violencia y represión recurrentes. Estos complementan el énfasis, en el marco de la responsabilidad de proteger, en la prevención y la contribución al éxito del Estado, en vez de reaccionar una vez que ha fallado la protección. La formación, la educación y la sensibilización son los ámbitos naturales de las nuevas iniciativas regionales y las alianzas de alcance mundial-regional-nacional.

16. Sin una comprensión y un apoyo sostenidos del público, la responsabilidad de proteger seguirá siendo un asunto pendiente. Como es habitual, esperamos que las organizaciones no gubernamentales y las comunidades académicas nos aporten nuevas ideas e información, estudios comparativos de casos e investigación empírica, materiales accesibles y difusión mediática, programación pública innovadora y comentarios bien fundados sobre la forma en que podríamos hacerlo

mejor. Una mayor parte de esto podría realizarse sobre una base interregional y Sur-Sur, a modo de ejercicio comparativo de las lecciones aprendidas a partir de la experiencia adquirida en África, Asia y América Latina y el Caribe. Funcionarios y expertos de África y Europa podrían comparar el desempeño en la práctica de sus estructuras institucionales relativamente complejas en materia de alerta temprana, prevención y protección.

17. Los mecanismos regionales y subregionales pueden alentar a los gobiernos a reconocer sus obligaciones en virtud de los convenios internacionales correspondientes y a determinar y abordar las fuentes de tensión dentro de sus sociedades antes de que conduzcan a la violencia o a atrocidades. Hay muchos ejemplos semejantes de vecinos ayudándose entre sí. El lanzamiento en 2009 de la Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos de la ASEAN, en un empeño constante por fraguar una ASEAN más orientada a las personas, complementa los órganos regionales de derechos humanos más veteranos de América Latina, África y Europa. Entre sus funciones se cuentan la promoción de los derechos humanos y las normas de protección dentro de la región, el desarrollo de comisiones nacionales de derechos humanos eficaces e independientes, nuevas adhesiones de sus miembros a los principales convenios mundiales o la educación pública y la sensibilización sobre estas cuestiones. En su resolución 117 (XXXXII) 07, sobre el fortalecimiento de la responsabilidad de proteger en África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos trató de aplicar este principio global a situaciones específicas del continente. Bajo los auspicios de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, el Mecanismo de Examen entre los propios países africanos ha proporcionado evaluaciones francas y recomendaciones de reforma a los gobiernos africanos sobre cuestiones relativas a los principios de la responsabilidad de proteger. Se podría considerar la posibilidad de introducir criterios relacionados con la responsabilidad de proteger en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos y en los mecanismos regionales de revisión inter pares.

18. Uno de los instrumentos más antiguos y eficaces para la prevención de atrocidades ha sido la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE. Otras regiones podrían establecer puestos similares de alerta temprana y diplomacia discreta para aliviar las tensiones entre los grupos dentro de las sociedades. A través de iniciativas para frenar la discriminación y la xenofobia, y mediante sus rigurosos estándares para la adhesión de miembros, la Unión Europea ayuda a desalentar las condiciones que podrían ser caldo de cultivo de las atrocidades. Algunos observadores han sugerido que la detención del exgeneral serbobosnio Ratko Mladic en mayo de 2011 es prueba de que esas políticas pueden ayudar a la causa de la rendición de cuentas por perpetrar atrocidades en determinadas circunstancias.

19. La responsabilidad requiere la rendición de cuentas. En ese contexto, cabe recordar que el sistema de justicia internacional en gestación, con la Corte Penal Internacional como eje, depende en gran medida del principio de complementariedad en el ámbito nacional. Al igual que mi estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, la línea de acción preferida es que el Estado investigue, impute y procese a quienes hayan cometido los más graves crímenes de trascendencia internacional. La justicia internacional es una opción de último recurso cuando los procesos judiciales internos no resultan adecuados a tal efecto, dado que la rendición de cuentas debe comenzar en casa. De la Argentina al Perú,

pasando por Guatemala, se han emprendido esfuerzos históricos para acabar con la impunidad en toda América. Cabe recordar, además, que los tribunales regionales allanaron el camino para el establecimiento de la Corte Penal Internacional y han hecho importantes contribuciones a la justicia en Europa, África y Asia.

20. Se han registrado importantes avances normativos en este ámbito a nivel regional. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con los buenos oficios de la Organización de los Estados Americanos, han aportado una contribución decisiva a los esfuerzos para hacer frente a situaciones graves de derechos humanos y prevenir las atrocidades masivas. La Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África, de 2009, es el primer instrumento jurídico internacional establecido para abordar un asunto estrechamente relacionado con la responsabilidad de proteger. Otras regiones podrían considerar la posibilidad de elaborar convenciones similares.

IV. Asistencia internacional y formación de capacidad

21. El segundo pilar de mi estrategia se centra en la manera de ayudar a los Estados a desarrollar su capacidad para prevenir o detener atrocidades masivas. Las iniciativas pueden ser de tipo estructural u operacional. Con la prevención estructural se intentan cambiar los entornos más propensos a los trastornos a otros que lo sean menos. Requiere más tiempo y sus resultados son más difíciles de percibir o medir. En cambio, con la prevención operacional se intenta impedir una aparente amenaza de atrocidades. Se dirige a sociedades que están al borde de una crisis, en las que la preocupación por prevenir atrocidades a menudo debe reconciliarse con la preocupación paralela de prevenir un conflicto. Así pues, la prevención operacional puede relacionarse con el tercer pilar, relativo a la respuesta, igual que la prevención estructural se relaciona con el primer pilar, relativo a la responsabilidad del Estado. Las dimensiones regionales y subregionales de la prevención operacional se reconocen ampliamente. Las Naciones Unidas forjan asociaciones mundiales, regionales y subregionales para la prevención operacional semana tras semana, crisis tras crisis. Intervienen muchas entidades de las Naciones Unidas, tanto en las sedes como sobre el terreno. Como se ha indicado antes, nuestra mayor prioridad es mejorar la prevención operacional y la colaboración con nuestros asociados regionales y subregionales.

22. La función que desempeñan los mecanismos regionales y subregionales en la prevención estructural se comprende y aprecia en menor medida. Los principales actores de la asistencia para el desarrollo son actores bilaterales o mundiales, no regionales o subregionales. Lo mismo podría decirse con respecto a la consolidación de la paz después de los conflictos. En general, la planificación estratégica se desarrolla para cada país, que debe responsabilizarse de ella. Es natural porque el desarrollo económico y social, como la protección, son sobre todo una responsabilidad soberana. El sector privado también puede tener un papel muy importante con sus decisiones acerca de dónde invertir y dónde no hacerlo. La sociedad civil puede hacer contribuciones políticas y operacionales esenciales.

23. Así pues, ¿cómo encajan los mecanismos regionales y subregionales en esta ecuación y cómo contribuyen a fortalecer el componente de prevención estructural del segundo pilar? En primer lugar, con el establecimiento regional y subregional de

normas, reglas e instituciones que promueven la tolerancia, la transparencia, la responsabilidad y la gestión constructiva de la diversidad. En segundo lugar, con la preparación y la planificación, que pueden ayudar a reducir los efectos perjudiciales de los desastres naturales y provocados por el hombre. En este tipo de asuntos, los actores internacionales deberían escuchar atentamente todas las ideas expresadas por los actores locales, especialmente de la sociedad civil. Puesto que las atrocidades masivas tienen a menudo consecuencias para los países vecinos, en particular cuando las corrientes de gran número de refugiados afectan los recursos humanitarios y naturales, las actividades de preparación y planificación deberían llevarse a cabo en los planos nacional e internacional. Algunas veces, estos crímenes son cometidos no por gobiernos sino por agentes no estatales como grupos armados, carteles de traficantes o terroristas. Esos grupos suelen operar a nivel transnacional, por lo que hay que responder a sus actividades mediante la cooperación en los planos regional o subregional.

24. Como se ha indicado, en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron asistencia internacional para los Estados “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”. Los países vecinos y las organizaciones regionales y subregionales son los que mejor perciben cuando se avecina un conflicto en la zona y saben cuándo y cómo la comunidad internacional puede prestar mayor asistencia. Pueden detectar problemas de capacidad y actuar como cauces para el intercambio de información, ideas y conocimientos entre los interesados en los planos local y nacional y los interesados en el plano mundial. Sin embargo, aunque las entidades asociadas con los mecanismos regionales y subregionales tienen muchas veces una perspectiva singular y valiosa sobre esas situaciones, no debe darse por sentado que siempre tienen razón. A veces los observadores que están más alejados de una crisis tienen una perspectiva más amplia o equilibrada. La política, los beneficios y los intereses nacionales entran en juego en los planos regional y subregional, igual que en las deliberaciones de los órganos intergubernamentales en las Naciones Unidas. Las mejores políticas y las estrategias más sostenibles se determinan con mayor frecuencia mediante el intercambio de ideas, perspectivas y preferencias entre los interesados locales, nacionales e internacionales. Como se indica en la última sección del presente informe, hay que identificar las prácticas y los procesos que más ayuden a lograr el equilibrio adecuado y los mejores resultados de estas interacciones complejas.

25. La prevención en todos los niveles tiene un atributo común: no cuenta con suficientes recursos locales, nacionales, regionales y mundiales. Aunque suele decirse que prevenir las atrocidades es mucho menos costoso que responder a ellas, los Estados Miembros y los donantes destinan habitualmente más recursos a las respuestas. Por ello decidí aumentar la capacidad preventiva de las Naciones Unidas. En el curso de los últimos años, los Estados Miembros han aprobado aumentos críticos para ayudar a la Organización a colaborar con sus asociados regionales y subregionales en la mediación, la facilitación y el diálogo en situaciones de crisis, por ejemplo fortaleciendo la presencia regional y la Dependencia de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, así como sus programas para fomentar la capacidad de mediación de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales de África. Tan solo en 2010, las Naciones Unidas ayudaron a mediar en al menos tres docenas de situaciones de crisis. En algunos de estos casos se habían cometido crímenes atroces o se había amenazado

con cometerlos. Después de evaluar cuidadosamente la información recibida de los mecanismos regionales y subregionales y también del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil, en el curso del año pasado, mi Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y mi Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger hicieron declaraciones públicas sobre los acontecimientos en Kirguistán, Guinea, Côte d'Ivoire, la Jamahiriya Árabe Libia, el Sudán y la República Árabe Siria, y también me proporcionaron evaluaciones internas de otras situaciones.

26. El peligro de que se cometan atrocidades masivas, en particular relacionadas con la violencia sexual y basada en el género, es más grave cuando el estado de derecho es débil y el sector de la seguridad necesita una gran reforma. En estos casos, la autoridad e incluso la legitimidad del Estado puede llegar a cuestionarse, ya que las mujeres, los niños, los ancianos y los miembros más vulnerables de la sociedad no pueden contar con la protección de las autoridades y las instituciones nacionales. He reforzado nuestra capacidad para ayudar a reestablecer las instituciones jurídicas y formar a los agentes de policía, funcionarios de prisiones y funcionarios judiciales de países que se recuperan de un conflicto. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han tomado la iniciativa en otros países. Estos pasos pueden contribuir también a la prevención, y los países vecinos quizá puedan proporcionar modelos de prácticas eficaces, así como programas de formación, educativos y de intercambio para funcionarios de entidades encargadas de hacer cumplir la ley y del sector de la seguridad. Los mecanismos regionales y subregionales podrían contribuir más a facilitar estas iniciativas de cooperación con el apoyo de las Naciones Unidas, el sector privado y la sociedad civil, cuando sea necesario. Estos esfuerzos podrían aprovechar las tradiciones normativas y las capacidades institucionales que ya existen en cada región y cultura, y los mecanismos regionales y subregionales podrían servir como un puente entre el plano local y el mundial.

27. Los mecanismos regionales y subregionales pueden contribuir en gran medida a asegurar el envío de información y de análisis exactos y oportunos de los países a los encargados de adoptar decisiones en el plano mundial, lo cual disminuiría el riesgo de interpretaciones erróneas, información equívoca y distorsiones deliberadas. Por ejemplo, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la OSCE han establecido salas de situación sobre determinados temas. Algunas entidades regionales respetadas como el Grupo de Sabios de la Unión Africana pueden reforzar los mensajes mundiales sobre las normas de derechos humanos y el principio de la responsabilidad de proteger, así como sobre la rendición de cuentas y la lucha contra la impunidad. Pueden desalentar los actos de incitación y las caricaturas que deshumanizan a determinados grupos de la sociedad, al tiempo que pueden defender la gestión constructiva de la diversidad. En África, tanto la Unión Africana como las comunidades económicas regionales han establecido sistemas de alerta temprana que podrían ser muy útiles para reconocer las señales de peligro a fin de adoptar medidas oportunas y eficaces para prevenirlo, ya sea en el plano subregional o en el regional o mundial. Además, el Grupo de Sabios ha decidido emplear el marco de análisis desarrollado por la Oficina Conjunta de mis dos Asesores Especiales, medida que otros mecanismos regionales y subregionales podrían considerar.

28. Una tendencia alentadora a este respecto es el desarrollo de una red de coordinadores voluntarios de la aplicación del principio de la responsabilidad de

proteger en un buen número de capitales en el mundo. En el curso del tiempo, el Grupo podría asumir diversas funciones relacionadas con la comunicación, el aprendizaje, la política general, el fomento de la capacidad y la planificación. Sería útil para nuestra labor en las Naciones Unidas, y para la de la Oficina Conjunta de los dos Asesores Especiales, que los coordinadores emprendieran la tarea de planificar la capacidad de diferentes Estados Miembros para ayudar a prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También podrían establecerse redes paralelas de coordinadores de la sociedad civil y los parlamentos.

29. En mi informe sobre la aplicación de la responsabilidad de proteger observé que el despliegue preventivo de personal de mantenimiento de la paz con arreglo al Capítulo VI de la Carta o de fuerzas de combate con arreglo al Capítulo VII, con el consentimiento del gobierno receptor, para hacer frente a grupos armados que cometen atrocidades masivas, como en el caso del Frente Revolucionario Unido en Sierra Leona hace una década y en el caso del Ejército de Resistencia del Señor hoy, podrían considerarse un acto de asistencia al Estado si se tiene en cuenta el segundo pilar. Sin embargo, ante las demandas que tienen que atender los cascos azules en muchas regiones del mundo, el desarrollo de la capacidad militar regional, como la Fuerza Africana de Reserva, podría alentarse como una alternativa aunque no sea plenamente operacional durante algún tiempo. La capacidad civil para ayudar a informar las políticas regionales y subregionales contra nuevas crisis, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Sistema de la Integración Centroamericana y la Estructura de paz y seguridad de la Unión Africana, podría contribuir en mayor medida a prevenir las atrocidades, especialmente a corto plazo.

V. Respuesta oportuna y decisiva

30. A fin de cumplir la responsabilidad de proteger se puede utilizar la gran variedad de instrumentos normativos contemplados en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta. Puesto que en determinados momentos y lugares las medidas menos coercitivas pueden ser insuficientes para proteger del peligro a una población numerosa, para que una estrategia amplia de cumplimiento de la responsabilidad de proteger sea completa debe hacer referencia a los métodos del Capítulo VII. Sin embargo, aunque tales acciones sean las más visibles y drásticas de los instrumentos establecidos para cumplir la responsabilidad de proteger, solo representan la proverbial punta del iceberg. Debajo de la superficie, con mucho menos publicidad, están las respuestas silenciosas emprendidas con los métodos de investigación, determinación de los hechos, buenos oficios, mediación, persuasión personal y resolución de conflictos, previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta. Durante los últimos años, el Consejo de Seguridad, yo mismo, mis dos Asesores Especiales y otros colegas hemos invocado la responsabilidad de proteger de una forma no coercitiva en Darfur, Kenia, Kirguistán, Côte d'Ivoire, Yemen, Abyei y la República Árabe Siria. El Consejo de Seguridad solo ha mencionado la responsabilidad de proteger en el caso de la Jamahiriya Árabe Libia, en el preámbulo de las resoluciones aprobadas en virtud del Capítulo VII 1970 (2011) y 1973 (2011). Para que el principio se aplique de manera efectiva, equilibrada y sostenible, con la plena colaboración de nuestros asociados regionales y subregionales, las Naciones Unidas deberán disponer de todos los medios y procedimientos especificados en la Carta. Al aplicar el principio pasando de las palabras a los hechos en los planos mundial y

regional, lo que se necesita es una respuesta temprana y flexible a medida de las circunstancias reinantes en cada caso y no un conjunto de opciones normativas generales o prescriptivas.

31. En mi informe de 2010 sobre la alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger pedí una participación temprana y una comprensión equilibrada y dinámica de las condiciones cambiantes sobre el terreno, en cada situación. A este respecto, debería haber una sinergia natural entre las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales a la hora de reunir y compartir información, comparar notas e intercambiar evaluaciones de situaciones de interés común. Estos procesos analíticos interactivos podrían ayudar a fomentar la confianza mutua y una comprensión común de la naturaleza y el alcance de los problemas que deben superarse en un caso determinado, así como de las opciones normativas futuras y sus posibles consecuencias. La transparencia y las corrientes libres de información pueden ayudar a eliminar los prejuicios y los estereotipos entre los grupos de una sociedad, e igualmente pueden contribuir a una mayor coherencia y a un mayor sentido de la responsabilidad común entre los agentes internacionales, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la respuesta.

32. Como la más alta instancia de la adopción de decisiones internacionales, el Consejo de Seguridad podría utilizar en mayor medida la autoridad amplia que le confiere el Artículo 34 de la Carta para “investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia”. Al organizar varias visitas o misiones cada año para ver cómo evolucionan los acontecimientos en determinados lugares, el Consejo ha dado un paso importante en esta dirección. Estas visitas se han dirigido más a la prevención y resolución de conflictos, por supuesto, que a la prevención de atrocidades masivas, aunque la atención que presta cada vez más el Consejo a las cuestiones relacionadas con la protección en el ámbito del mantenimiento de la paz sugiere que no sería difícil añadir estos asuntos a los de su interés, incluso en los mensajes que da a los dirigentes de los gobiernos y a los jefes de los grupos armados durante esas misiones.

33. A este respecto, una medida preventiva esencial puede ser la de desalentar la incitación a la violencia y vigilar las declaraciones de los funcionarios nacionales y los líderes de la oposición. El intercambio puntual de información y de la transcripción fiel de las declaraciones en cuestión podría ayudar a asegurar que los Estados Miembros, la Secretaría de las Naciones Unidas y las secretarías de las organizaciones regionales y subregionales respondan a la misma base de información sobre una posible incitación. Al proporcionar medios de información alternativos, como emisiones de radio, en lugares en los que la incitación a la violencia contra determinados grupos es endémica, a veces las Naciones Unidas han podido dar información más equilibrada para calmar a la población. Sin embargo, podría hacerse más, sobre todo con respecto a la colaboración con los asociados regionales y subregionales en estos asuntos.

34. En el caso de la Jamahiriya Árabe Libia, la Liga de los Estados Árabes tomó medidas para suspender la condición de miembro de ese país por sus ataques contra la población civil, y la Asamblea General tomó medidas similares con respecto a su condición de miembro en el Consejo de Derechos Humanos, antes de que el Consejo de Seguridad decidiera actuar. La decisión de la Unión Africana y las organizaciones subregionales de suspender la condición de miembro de los países en que los

gobiernos establecidos han sido derrocados por golpes militares muestra una postura alentadora respecto de la rendición de cuentas, y no se adelantaría mucho con añadir criterios relacionados con las atrocidades masivas. Como se ha indicado anteriormente, los requisitos para ser miembro de la Unión Europea también pueden ayudar a alentar a los países a cumplir las normas de derechos humanos. Quizá estos esfuerzos para ejercer una presión colectiva no constituyen siempre una acción oportuna y decisiva, pero tienen un valor político simbólico. Convendría estudiar la manera de coordinar las medidas regionales y mundiales relativas a las sanciones diplomáticas, incluso sobre la condición de miembro y la representación, cuando se hayan cometido atrocidades.

35. Todavía no se ha elaborado bien la doctrina para el uso de recursos militares y de mantenimiento de la paz en el contexto de la prevención y la disuasión de atrocidades o la respuesta a ellas. Es necesario que los gobiernos y los expertos independientes examinen más a fondo y de una forma más inclusiva estos asuntos. En estos diálogos y evaluaciones debería examinarse el papel de las Naciones Unidas y el de sus asociados regionales y subregionales.

36. Las sanciones selectivas o discriminatorias, como las restricciones impuestas sobre las armas, el equipo policial, el uso de mercenarios, las finanzas y los viajes, se consideran a menudo mejores alternativas que las medidas más firmes. Sin embargo, es necesario estudiar más a fondo la eficacia de tales medidas en los casos en que las autoridades nacionales parecen estar determinadas a cometer atrocidades masivas. Un problema consiste en determinar cuándo deben aplicarse tales sanciones, ya que sus efectos pueden tardar meses en sentirse. Otro consiste en la aplicación de las sanciones, que invita la adopción de medidas para soslayar sus disposiciones, ya que la vigilancia nunca es perfecta. Un tercer problema es el de los daños indirectos que causan en las economías de los países vecinos y socios comerciales. Cada una de estas preocupaciones sugiere que convendría fomentar el estudio y el diálogo mundial-regional sobre la forma de facilitar la cooperación entre las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales para preparar y aplicar conjuntos de sanciones más eficaces en caso de atrocidades masivas.

37. La Corte Penal Internacional es un órgano independiente que no está controlado ni por las Naciones Unidas ni por órganos regionales. Sin embargo, su labor, incluso su propia existencia, tienen un papel central en la prevención, así como en los esfuerzos para asegurar la responsabilidad en casos de atrocidades masivas. Las medidas paralelas en pro de la justicia y la paz pueden plantear problemas relacionados con el tiempo y la coordinación, pero en la práctica esos objetivos se refuerzan mutuamente. Los dos deberían promoverse. Los mecanismos regionales y subregionales pueden ayudar a marcar las pautas para alentar la cooperación de las autoridades locales nacionales cuando han de detener a personas acusadas o condenadas y cuando han de restringir los viajes de tales personas. Una vez más, un diálogo mundial-regional sobre estas cuestiones podría ayudar a determinar las lecciones aprendidas y los posibles caminos a seguir.

VI. Colaboración y asociación

38. La mayoría de los Estados Miembros también son miembros de un mecanismo regional-subregional o más. Por lo tanto, la coherencia y la sinergia de la cooperación mundial-regional empieza en las capitales. Aliento a los miembros del

Consejo de Seguridad y de la Comisión de Consolidación de la Paz, en particular, a que consideren los medios de aumentar la colaboración en la labor de planificación y formulación de políticas entre estos órganos y los órganos regionales y subregionales, incluso sobre la forma de disuadir la comisión de atrocidades y promover la responsabilidad nacional y la rendición de cuentas.

39. La comunicación directa y la cooperación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y sus homólogos regionales y subregionales están aumentando y demostrando ser mutuamente beneficiosas. Sin embargo, han sido desiguales. Además, si bien las Naciones Unidas mantienen unas relaciones sólidas y productivas con algunos asociados regionales y subregionales, en general no abordan explícitamente la prevención de atrocidades. En el futuro podría ser útil incluir las cuestiones relacionadas con la responsabilidad de proteger en nuestros diálogos y programas. Tenemos mucho que aprender unos de otros.

40. Mi Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y mi Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger han incrementado sus contactos con los grupos regionales para tratar cuestiones temáticas y situaciones de países concretos. Algunas de estas relaciones están relativamente bien desarrolladas, por ejemplo con el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, la Unión Africana, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y la Unión Europea. Otras están en la primera etapa de desarrollo, por ejemplo con la ASEAN, la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos y la Liga de los Estados Árabes. En los próximos meses, mis Asesores Especiales estudiarán la forma de ampliar y profundizar esas relaciones como cuestión de gran prioridad.

41. Aguando con interés el diálogo interactivo oficioso que celebrará próximamente la Asamblea General sobre los aspectos regionales de la responsabilidad de proteger. Al igual que los diálogos anteriores, el nuevo diálogo ofrecerá la oportunidad ideal para escuchar las opiniones de los Estados Miembros y las de los principales funcionarios y expertos regionales y subregionales para perfeccionar el concepto y trazar el camino hacia la aplicación plena, equilibrada y sostenible de los principios establecidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005.

42. Agradecería recibir sugerencias acerca de la idea central del diálogo del año próximo. Una posibilidad es una evaluación de los esfuerzos que se han hecho hasta la fecha para utilizar todos los instrumentos previstos en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta al aplicar el tercer pilar de mi estrategia.

43. Los miembros del Consejo de Seguridad también pueden decidir considerar algunas cuestiones planteadas en el presente informe. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno observaron que las medidas colectivas debían adoptarse “por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta”. Como se ha indicado, el Capítulo VIII de la Carta define una relación especial entre el Consejo y los acuerdos y organismos regionales.

44. Hay amplios motivos para prever una mayor colaboración entre las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger en los próximos meses y años. La elaboración conceptual, política y operacional del principio de la responsabilidad de proteger se

ha caracterizado por una diligencia poco frecuente. El apoyo al principio es amplio, profundo y cada vez mayor. Sin embargo, sabemos que declarar un principio y asegurar su aplicación coherente son dos cosas distintas. La aplicación del principio continuará siendo un ejercicio de aprendizaje para los Estados Miembros y la Secretaría. No tenemos todas las respuestas, pero estamos seguros de que el mejor camino para promover el principio de la responsabilidad de proteger es por medio de la colaboración mundial, regional y subregional.
