

**LAS NACIONES UNIDAS, LA PREVENCIÓN DEL
GENOCIDIO Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER**

MARIO BUIL-MERCE*

* Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de Prevención de Genocidio y de la Responsabilidad de Proteger de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este artículo corresponden al autor y no necesariamente reflejan las posiciones de las Naciones Unidas.

Sumario: I. La Prevención del Genocidio: 1. La Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio. 2. Función de Alerta Temprana (Recopilación de Información y Análisis). 3. Función de Respuesta (Recomendaciones). 4. Función de Enlace. II. La Responsabilidad de Proteger: 1. Definición del Concepto. 2. Desarrollo Político y Conceptual. 3. Herramientas dentro de los Tres Pilares. 4. Desafíos y Oportunidades. Conclusiones.

I. La Prevención del Genocidio

El marco de las Naciones Unidas para la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad viene definido por los mandatos relacionados con el nombramiento de los Asesores Especiales del Secretario General para la Prevención del Genocidio, en 2004, y para la Responsabilidad de Proteger, en 2007.

Cabe entender que el establecimiento de estructuras dedicadas a la prevención de crímenes atroces acontece en un marco en el que la Organización tiene como tres pilares fundamentales de su trabajo: el fomento de la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. En este sentido, como comentario preliminar, es necesario indicar que el establecimiento de una capacidad dedicada a la prevención de los crímenes atroces no menoscaba el trabajo que, directa o indirectamente relacionado con esta temática, llevan a cabo otros departamentos o agencias dentro del Sistema de las Naciones Unidas.

Este es el caso, de modo particular, del Departamento de Asuntos Políticos (DPA), del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR). DPA constituye el centro de gravedad del Sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflicto, es el punto focal para el diálogo político con Estados Miembros y organismos regionales, y ha profesionalizado el trabajo de apoyo a mediación. A la vez, este Departamento lidera las Misiones Políticas Especiales – con mandato de prevención y resolución de conflictos y de construcción de la paz - y las Oficinas Regionales que la Organización tiene en África Central, África Oriental y el Asia Central.

El DPKO lidera las misiones que la Organización tiene desplegadas con el consentimiento de los Estados, incluyendo a aquellas con mandato de monitoreo de acuerdos de paz. A la vez, muchas de estas misiones han ido incorporando mandatos de protección de civiles, incluyendo protección directa por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas. Al margen de ello, muchas de las misiones de mantenimiento de la paz contienen mandatos temáticos relacionados con aspectos de relevancia directa para la prevención de atrocidades. Es el caso del trabajo en el ámbito de la capacitación institucional, reforma del sector seguridad, desmovilización, desarme y reintegración, y otros. A la vez, todas ellas incluyen un componente de derechos humanos.

En lo que respecta a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, su vinculación con la prevención de crímenes atroces está directamente vinculada al análisis de la protección de los derechos humanos como primer eslabón esencial en la pirámide de prevención. La OHCHR tiene un mandato de promoción y protección de los derechos humanos, y a la vez presta apoyo a los Mecanismos de Supervisión de los Tratados de Derechos Humanos, como mecanismos convencionales para la promoción y la protección de los derechos humanos. Entre otros, ellos incluyen el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Estos órganos canalizan el diálogo con los Estados Miembros respecto a cada una de estas materias, en virtud de los informes preparados por los Comités y las respuestas a cada uno de ellos por parte de los Estados.

La OHCHR también incluye el trabajo de los llamados Procedimientos Especiales, con mandatos geográficos o temáticos. Los Procedimientos Especiales engloban expertos con mandatos de reporte o de recomendaciones sobre derechos humanos desde una perspectiva temática o de país. Desde la perspectiva de prevención de crímenes atroces, cabe destacar el papel de los Relatores Especiales sobre Libertad de Opinión y Expresión, Libertad Religiosa y de Creencia, Derechos de Pueblos Indígenas, Asuntos relativos a Grupos Minoritarios y Formas Contemporáneas de Racismo.

El trabajo realizado por otras partes del Sistema de las Naciones Unidas también contribuye a la prevención de crímenes atroces. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lidera la presencia de la organización en un número amplio de países a través del Sistema de Coordinadores Residentes. El PNUD trabaja en ámbitos vinculados al desarrollo en el sentido más amplio del término, incluyendo buena gobernanta, capacitación institucional y prevención de conflictos, también a través de Asesores de Paz y Desarrollo desplegados conjuntamente con DPA. Este es el caso también de otras agencias especializadas, como ACNUR, UNICEF, ONU Mujeres o UNESCO. Vinculado a este ámbito encontramos también a la Comisión de Consolidación de la Paz y a su Oficina de Apoyo, que trabajan para el establecimiento y consolidación de estrategias integradas para el mantenimiento de la paz en países que han experimentado conflicto reciente.

Los organismos, departamentos y programas de las Naciones Unidas contribuyen a la prevención de los crímenes atroces, entre otros medios, al fomentar el desarrollo económico equitativo y la justa distribución del poder político; al promover la tolerancia y el respeto de la diversidad étnica, religiosa y cultural y la protección de los derechos humanos; al prestar asistencia humanitaria; y al intervenir para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad. Las Naciones Unidas, a través de su trabajo, asumen por tanto que la prevención temprana de crímenes atroces debe basarse en la buena gobernanta, en el imperio de la ley, y en

una gestión constructiva de la diversidad, lo que entraña a su vez la eliminación de grandes desigualdades políticas y económicas y el fomento de un sentido común de pertenencia en condiciones de igualdad. El esfuerzo de las Naciones Unidas para conseguir este fin corresponde, por tanto, a la organización en su conjunto.

1. La Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio

Sin menoscabo de estos esfuerzos globales, la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio juega un papel de “catalizador” dentro de un sistema dentro del cual un número importante de actores tiene un papel directo o indirecto en la prevención de crímenes atroces.

Este papel de catalizador empezó a gestarse en el momento en que el Secretario General decidió el establecimiento de una capacidad dedicada a la prevención del genocidio dentro del Sistema de las Naciones Unidas. Esta decisión se tomó en Julio de 2004 y se formalizó a través de una carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad. Las fuentes del mandato del Asesor Especial se basan en las conclusiones de dos estudios independientes sobre las carencias de la organización en la prevención de los genocidios de Rwanda -en 1994 y de Srebrenica (antigua Yugoslavia) -en 1995-. Estos estudios, solicitados por el Secretario General y la Asamblea General, respectivamente, concluyeron que la Organización cometió errores sistémicos en el análisis de información, la canalización de alertas tempranas, y la adaptación en la respuesta al desarrollo de acontecimientos en el terreno.

El reconocimiento de la necesidad de absorber las lecciones del fracaso en la prevención fue asumido también por el Consejo de Seguridad en su resolución 1366 (2001) sobre la prevención de conflictos armados, en que el Consejo expresa la “voluntad de otorgar pronta consideración a los casos de alerta temprana presentados por el Secretario General”.

En abril de 2004, el Secretario General presentó su “Plan de Cinco Puntos para la Prevención del Genocidio”. En este plan, el Secretario General explícitamente aludió a la necesidad de poseer alerta temprana y clara en situaciones que pudieran degenerar en genocidio. Como nuevo elemento, también explicitó que “es necesario desarrollar la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y gestionar esa información”. Tres meses más tarde, en su carta al Presidente del Consejo de Seguridad, el Secretario General definió las siguientes responsabilidades del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio:

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

- Servirá de mecanismo de alerta temprana al Secretario General y, por su conducto, al Consejo de Seguridad, al señalar a su atención situaciones que podrían culminar en genocidio;
- Hará recomendaciones al Consejo de Seguridad, por conducto del Secretario General, sobre medidas para prevenir o detener el genocidio; y
- Hará de enlace con el Sistema de las Naciones Unidas respecto de actividades para prevenir el genocidio y tratará de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y manejar información relativa al genocidio o a crímenes conexos.

En su carta al Consejo de Seguridad, el Secretario General mantuvo un nivel de ambigüedad constructiva a través del uso del condicional en el primer epígrafe del mandato del Asesor Especial. Al referirse a infracciones graves y masivas de los derechos humanos que “podrían culminar en genocidio”, el Secretario General asume que el Asesor Especial -en su función e monitoreo y análisis de información- debe considerar situaciones sujetas a diferentes grados en la escala de gravedad y proximidad a la posibilidad de genocidio. A la vez, el Secretario General invita al Asesor Especial a recabar información, de forma “particular”, de fuentes del propio Sistema de las Naciones Unidas, en reconocimiento pleno a las carencias observadas en los casos de Rwanda y Srebrenica. En paralelo a esta formulación invita a recabar información de fuentes externas a las Naciones Unidas, al no excluir la posibilidad de proceder en este sentido.

Debe considerarse que el mandato establecido por el Secretario General no es de naturaleza calificativa, sino de naturaleza preventiva. Ello implica que el Asesor Especial no está en condiciones de calificar situaciones del pasado como “genocidios”, al corresponder esta función a tribunales de justicia nacionales, en primera instancia, o internacionales si un Estado no está dispuesto o no está en condiciones de ejercer su jurisdicción sobre los presuntos autores. En particular, cuando se produce un genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad, la Corte Penal Internacional -entidad separada e independiente de las Naciones Unidas- está facultada para investigar y juzgar a los principales responsables. La lucha contra la impunidad y el establecimiento de expectativas fundadas de que los perpetradores del genocidio y delitos conexos tengan que rendir cuentas pueden contribuir eficazmente a una cultura de la prevención. Lo que si se espera del Asesor Especial es que analice los signos que pudieran indicar la posibilidad de que el crimen de genocidio pueda ocurrir. En ese caso, tal como establece el mandato, el Asesor Especial debe alertar al Secretario General y, a través de él, al Consejo de Seguridad.

El mandato del Asesor Especial, por tanto, complementa la misión y la labor fundamentales del conjunto del Sistema de las Naciones Unidas. El primer Asesor Especial -nombrado en el momento de creación del mandato- fue Juan Méndez. En 2007, el Secretario General Ban Ki-Moon nombró Asesor Especial a Francis

M. Deng, con categoría de Secretario General Adjunto y en régimen de dedicación exclusiva. El 17 de julio de 2012, el Secretario General Ban Ki-Moon nombró a Adana Deng como su tercer Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio.

2. Función de Alerta Temprana (Recopilación de Información y Análisis)

Para ejercer su función de alerta temprana, la Oficina del Asesor Especial (la Oficina) ha establecido vínculos con las células de alerta temprana de los diferentes departamentos dentro del Sistema, incluyendo el relativamente recién establecido Centro de Operaciones de Crisis (UNOCC). Al margen de la recopilación de información, la Oficina participa en los mecanismos inter agénciales de intercambio y análisis de información, tanto a nivel de trabajo como a nivel de Asesor Especial. Ello permite aportar la visión específica del mandato al trabajo de los diferentes colegas dentro del Sistema de las Naciones Unidas. Fuera de la Organización, la Oficina del Asesor Especial trabaja para desarrollar estructuras de cooperación en la recolección y análisis de información con organizaciones regionales y subregionales, organizaciones de la sociedad civil – incluyendo instituciones académicas –, y por supuesto, con sus Estados Miembros. Ello ocurre en paralelo a la recopilación y análisis de noticias que se recogen en fuentes abiertas de información, y lógicamente también de las misiones que la propia Oficina lleva a cabo sobre el terreno.

La cooperación con Estados Miembros y con organismos regionales y subregionales, en lo que respecta a intercambio de información, se ve en ocasiones limitada por la necesidad de preservar protocolos de confidencialidad. A la vez, la Oficina ha buscado desarrollar mecanismos de intercambio de información con niveles distintos de formalidad. Así, en algunos casos la cooperación en el área de alerta temprana constituye un elemento explicitado en memorándums de entendimiento. Por el contrario, en casos en que el intercambio formal es menos factible, la Oficina explora vías para el intercambio informal, ya sea a nivel de trabajo o a nivel de Asesor Especial. Es necesario apuntar que las estructuras que se ponen en marcha para el intercambio de información no son distintas a las que operan en lo que respecta al análisis de esa misma información y, en ocasiones, respecto del estudio de opciones de respuesta.

Tan importante como crear estructuras de intercambio y análisis de información, es comprender qué tipo de información es la más relevante. En este sentido, la Oficina del Asesor Especial ha desarrollado un marco de análisis que incluye ocho factores de riesgo. En resumen son:

- Tensión en las relaciones entre los grupos, incluido un historial de discriminación u otras violaciones de los derechos humanos contra un grupo;
- Escasa capacidad institucional para prevenir el genocidio, que puede deberse, por ejemplo, a la inexistencia de un Poder Judicial independiente,

de instituciones nacionales eficaces de defensa de los derechos humanos, de entidades internacionales capaces de proteger a los grupos vulnerables, y de fuerzas de seguridad y medios de comunicación imparciales;

- Presencia de armas ilegales y elementos armados;
- Razones políticas, económicas, militares o de otra índole para agredir a un grupo;
- Circunstancias que propician el genocidio, como el fortalecimiento súbito o gradual del aparato militar o de seguridad;
- Actos que pueden constituir elementos de genocidio, asesinatos, secuestros, desapariciones, torturas, violaciones y otras formas de violencia sexual, actividades de “limpieza étnica” o pogromos, o medidas de privación deliberada de alimentos;
- Indicios de «intención de destruir, total o parcialmente»;
- Factores desencadenantes, como puedan ser elecciones u otros eventos anticipables.

El marco de análisis expuesto -cuando se gestiona correctamente- actúa como mecanismo de recogida y análisis de información y permite consistencia metodológica. Entre otras cosas, permite estudiar la evolución de una situación determinada a partir del análisis del cambio en las variables incluidas en el marco.

Este esquema parte de la lógica que el crimen de genocidio -aun cuando pueda ser cometido en un periodo rápido de tiempo- constituye en realidad el resultado de un proceso que suele incluir situaciones de discriminación continuada, ausencia de marco legal de protección efectivo, motivaciones sociales o políticas de división y capacidad material de comisión de violencia a gran escala. Del mismo modo, el marco proporciona puntos de entrada para la definición e implementación de políticas de prevención. Una versión extensa del marco incluiría opciones de prevención dentro de cada uno de los factores de riesgo, constituyendo una herramienta de gestión de riesgo. Lógicamente, si se entiende el genocidio como el resultado de un proceso, es posible identificar opciones de prevención que contribuyan a mitigar la posible emergencia de cada uno de los factores de riesgo.

3. Función de Respuesta (Recomendaciones)

Obviamente, el trabajo del Asesor Especial no concluye con la elaboración de un análisis y la consideración del nivel de riesgo en cada uno de los escenarios monitoreados. Constituye parte del mandato el ejercer de mecanismo de alerta temprana para el Secretario General, y a través de él, del Consejo de Seguridad. Ello implica -en último término- preparación de notas de alerta para el Secretario

General o participación en sesiones formales o informales del Consejo de Seguridad. También puede implicar la participación en reuniones formales de otras organizaciones internacionales, publicación de notas de prensa y actuación de buenos oficios en contactos bilaterales con altos oficiales de Estados Miembros, incluyendo a aquellos en que existe riesgo de genocidio.

Pero el Asesor Especial no actúa únicamente en casos en que el nivel de gravedad exige respuesta por parte del Secretario General o del Consejo. Puesto que el proceso de genocidio puede estar vinculado a situaciones de deterioro progresivo o con ausencia de estructuras legales, políticas o sociales de protección, el Asesor Especial puede llamar la atención sobre tales deficiencias y cooperar con los diferentes Estados, a la vez que con otras partes del sistema, en la definición e implementación de opciones de mitigación de riesgo. Esta cooperación también puede darse, lógicamente, a través del diálogo político y la asistencia técnica a organismos regionales y subregionales, incluyendo aquellos que han tomado la posición política de establecimiento de Comités Regionales para la Prevención del Genocidio.

Esta cooperación debe ir acompañada de un trabajo en conjunto con el resto de las Naciones Unidas. En la Secretaría, las agencias y departamentos mencionados al inicio de este artículo constituyen las entidades más relevantes para el trabajo de la Oficina. En el terreno, el Asesor Especial trabaja especialmente con las Misiones Políticas Especiales gestionadas por el DPA; las Misiones de Mantenimiento de la Paz gestionadas por el DPKO; y los Equipos País, liderados por los Coordinadores Residentes del PNUD. Dado que cada uno de los diferentes actores ya está trabajando por mandato en cuestiones directamente o indirectamente relacionadas con la prevención del genocidio, la cooperación por parte del Asesor Especial frecuentemente implica aportar sugerencias a estrategias en desarrollo o a programas en fase de diseño o implementación.

El Asesor Especial, por tanto, actúa a diferentes niveles y de diferentes formas. A nivel de contribución en procesos internos, ello implica su participación en las reuniones del Comité Político del Secretario General y de las reuniones semanales del Secretario General con todos sus Sub-Secretarios. Implica también su participación en aquellas reuniones bilaterales del Secretario General en que éste solicite su presencia. A nivel de trabajo, la Oficina aporta su análisis en reuniones interagenciales de seguimiento a las situaciones de país, al margen de los contactos bilaterales – a nivel de trabajo – con los oficiales de país en cada uno de los departamentos relevantes, dentro y fuera de las Naciones Unidas.

4. Función de Enlace

Como parte de su responsabilidad de tratar de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y manejar información relativa al genocidio o a crímenes conexos, la Oficina del Asesor Especial ha desarrollado un programa de capacitación que ha conducido en un número significativo de países en todo

el mundo. Este programa incluye presentación de aspectos legales e historia de codificación del crimen, presentación de factores de riesgo, presentación de opciones de mitigación de riesgo a nivel de diversos actores (incluyendo actores gubernamentales y no gubernamentales), y presentación y discusión de casos especiales, adaptados a la región y a la audiencia correspondiente.

En su inicio, este programa de capacitación – iniciado en 2009 - se presentaba únicamente a colegas de las Naciones Unidas en el terreno. Dada la buena recepción del programa, la Oficina inicio programas piloto de presentación en Estados Miembros, especialmente en aquellos en fase de consideración de iniciativas para el establecimiento de puntos focales o mecanismos nacionales en materia de prevención de genocidio y de crímenes atroces. La Oficina ha llevado a cabo estos programas a nivel bilateral, o en coordinación con entidades de la sociedad civil o con mecanismos regionales y sub-regionales. Mención específica merece su cooperación con el Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (AIPR), con quien coopera en la organización de dos seminarios anuales para oficiales gubernamentales. Estos seminarios tienen lugar en los campos de concentración de Auschwitz-Birkenau, y han contribuido a la creación de redes regionales para la prevención del genocidio. Tal es el caso de la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y de Atrocidades Masivas. A nivel sub-regional, la Oficina coopera con el Mecanismo Regional de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (la ICGLR) y con los comités nacionales que se han establecido en esta materia. Al margen de contribuir a fortalecer la capacidad colectiva de prevención, estos seminarios están permitiendo el establecimiento de redes de conexión y la ampliación de fuentes de información y de análisis.

II. La Responsabilidad de Proteger

La función asignada por el Secretario General al Asesor Especial para la Prevención del Genocidio se complementa, a partir del año 2007, con el nombramiento del puesto de Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger. Este nombramiento se vinculó a lo que el Secretario General considero como la necesidad de promover los aspectos conceptuales, políticos y operacionales de la responsabilidad de proteger. Este principio había sido acordado dos años antes por parte de todos los Estados Miembros de la Organización en el Documento de la Cumbre Mundial de 2005, en respuesta a la necesidad de articular formas de responsabilidad colectiva al riesgo de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica.

1. Definición del Concepto

En concreto, en los párrafos 138 y 139 del documento se define el alcance de la responsabilidad compartida para la prevención del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica. En los términos del propio acuerdo:

138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.
139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

Lo primero que cabe destacar es el contraste entre la simplicidad de formulación de la asunción de responsabilidad contenida en el artículo 138, por una parte, y la complejidad en la formulación de las formas de respuesta contenidas en el artículo 139, por la otra. Ello no es sorprendente, puesto que la dimensión operacional planteada en el artículo 139 requiere la toma en consideración de todos los pasos y actores relevantes en la implementación de medidas de protección.

La formulación final del párrafo 139 contiene dos elementos fundamentales. En primer lugar, la referencia a todas las medidas incluidas en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque el artículo lista en primer lugar los capítulos VI y VIII, no establece necesariamente un orden de preferencia entre las medidas contenidas en estos capítulos y las medidas más robustas del capítulo VII. De alguna forma, la formulación del artículo 139 permite la consideración de

cualquier medida incluida en la Carta, siempre en función de las necesidades de la situación en cuestión. En segundo lugar, el artículo condiciona la adopción de medidas colectivas “de forma oportuna y decisiva” a la consideración individual de cada situación (en cada caso concreto) y a la colaboración de las organizaciones regionales pertinentes. El artículo 139, al incluir estas referencias, opta por establecer directrices genéricas de aplicación que tomen en consideración el contexto de cada situación y el papel de los actores regionales, en lugar de marcar etapas rígidas para la consideración de unos tipos de medidas u otras.

En general, por tanto, la Asamblea General optó por una definición de prevención que exige que se asignen responsabilidades a los Estados interesados y a la comunidad internacional, y que se promueva la colaboración entre ellos. La obligación de prevenir y detener el genocidio y los crímenes conexos incumbe ante todo al Estado, pero cabe a la comunidad internacional desempeñar un papel que no puede verse coartado en nombre de la soberanía. La soberanía ya no significa únicamente protección de los Estados frente a injerencias extranjeras, sino que constituye una carga de responsabilidad que obliga a los Estados a responder del bienestar de su población. Este principio, que ya estaba consagrado en el artículo I de la Convención Para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, es también incorporado al concepto de la responsabilidad de proteger.

2. Desarrollo Político y Conceptual

Desde 2005, el desarrollo político y conceptual de esta responsabilidad se ha llevado a cabo a través de los sucesivos informes del Secretario General en la materia. El primero de ellos fue el presentado en enero de 2009 sobre “Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger”. En el mismo, el Secretario General presentó lo que él consideró como los tres pilares fundamentales de esta responsabilidad. Específicamente:

Pilar I: Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;

Pilar II: La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;

Pilar III: La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que este informe no estableció una jerarquía entre los tres pilares. Se asumió pues la noción de que no hay un pilar que sea más importante que el resto. A la vez, se asumió que no hay orden ni secuencia entre pilares, que son enteramente complementarios, y que la aplicación de cada uno de ellos debe ser considerada de forma flexible, en respeto a las referencias establecidas en el artículo 139 del Documento de la Cumbre Mundial de 2005. Este informe del Secretario General fue presentado en un diálogo interactivo en la Asamblea General, tras el cual la Asamblea – en octubre de ese año – aprobó una resolución (A/RES/63/308) en la que decidió seguir examinando la responsabilidad de proteger.

El modelo de presentación de informe seguido de consideración por parte de la Asamblea General ha sido mantenido desde entonces. Hasta el momento, el Secretario General ha presentado cinco informes. El segundo de ellos versó sobre “Alerta Temprana y Evaluación y la Responsabilidad de Proteger”, y fue presentado por el Secretario General el 9 de agosto de 2010 en un diálogo interactivo informal de la Asamblea General. En este informe, el Secretario General destacó los mecanismos de alerta temprana y evaluación existentes en el sistema de las Naciones Unidas, a la vez que hizo indicación de las lagunas existentes y de propuestas para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar eficazmente la información de alerta temprana disponible, incluida la información procedente de las operaciones sobre el terreno, y organizar prontamente respuestas flexibles y equilibradas allí donde exista riesgo de genocidio, de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra o de depuración étnica. El informe recogió la necesidad de trabajar en pos de la coordinación global del Sistema de las Naciones Unidas en materia de prevención de crímenes atroces y; en respuesta, el Secretario General propuso que los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger trabajaran en adelante en el marco de una oficina conjunta.

El 12 de julio 2011, la Asamblea General celebró un diálogo interactivo oficioso sobre “La Función de los Mecanismos Regionales y Subregionales para Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger”. El informe del Secretario General sobre el tema puso de relieve que propiciar una colaboración mundial-regional más efectiva constituye un elemento clave para cumplir la promesa encarnada en la responsabilidad de proteger. En el informe se determinaron deficiencias y se propusieron medios para que las Naciones Unidas fortalecieran la colaboración con los mecanismos regionales y subregionales y aprovecharan la información y los análisis generados por ellos para reconocer las señales de peligro y adoptar o apoyar medidas de prevención oportunas y eficaces, ya sea en el plano subregional o en el regional o mundial. En el informe, el Secretario General reflexionó sobre el papel clave de los mecanismos regionales en la implementación de cada uno de los tres pilares, y notó que –aunque diferentes regiones avanzan a distinta velocidad en la consideración de este tema- lo fundamental es que lo hagan en la dirección correcta.

El 5 de septiembre de 2012, el Secretario General presentó en la Asamblea General su informe sobre “La Responsabilidad de Proteger: Respuesta Oportuna y Decisiva”, durante el cuarto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger. En el informe se examinaron los instrumentos disponibles en relación con el tercer pilar de la responsabilidad de proteger, las formas de cooperación internacional posibles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, y la estrecha conexión entre la actividad de prevención y la de respuesta. El informe hizo mención explícita de la diversidad de mecanismos existentes dentro del tercer pilar – enmarcados en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta- , y notó que la ejecución de acciones de carácter coercitivo dentro del capítulo VII de la Carta serán contempladas cuando se juzgue que es improbable que otras medidas sean efectivas, o cuando ya hayan demostrado no serlas. En este informe, el Secretario General también hizo mención a la iniciativa “Responsabilidad al Proteger” presentada por Brasil el año anterior, en respuesta a preocupaciones por uso inadecuado del concepto en el pasado.

El 11 de septiembre de 2013, la Asamblea General debatió el quinto informe del Secretario General sobre este tema, esta vez con un enfoque dirigido a la Prevención y la Responsabilidad del Estado. Este informe incluyó referencia a factores de riesgo, notando conexiones y diferencias con los factores de riesgo de conflicto. El informe también hizo referencia a posibles opciones políticas para la prevención, ilustrando caminos seguidos en diferentes regiones y proporcionando ejemplos de modelos nacionales. Finalmente, el informe incluyó recomendaciones para los Estados Miembros. Entre ellas, destacan la sugerencia de elaborar evaluaciones nacionales tanto a nivel de existencia de factores de riesgo como de estructuras de resistencia y prevención.

El desarrollo conceptual, operacional e institucional del concepto, lógicamente, no puede desvincularse de las referencias a él por parte de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas. Estos por supuesto incluyen las sucesivas discusiones de la Asamblea General en respuesta a cada uno de los informes. Pero también incluyen las referencias a la responsabilidad de proteger por parte de otros órganos, como el Consejo de Seguridad (que ha aludido al concepto en relación a Libia, Costa de Marfil, Sudan del Sur, Yemen, y Niños y Conflictos Armados) y el Consejo de Derechos Humanos (con alusiones en resoluciones sobre Libia, Siria y la Prevención del Genocidio). Un número importante de altos oficiales del Secretariado también han hecho alusión a la responsabilidad de proteger en referencias públicas, desde el Secretario General hasta la Alta Comisaría de Derechos Humanos, el Subsecretario General de Asuntos Políticos y por supuesto los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger.

3. Herramientas Dentro de los Tres Pilares

El conjunto de los cinco informes ha aportado un importante nivel de concreción respecto a las herramientas existentes dentro de cada uno de los tres pilares de la

responsabilidad de proteger. En relación al pilar I, existen en primer lugar medidas relacionadas con el ámbito legislativo. En este sentido, Estados pueden criminalizar el genocidio y los crímenes conexos; adoptar e implementar el Derecho Internacional Humanitario y la legislación internacional sobre derechos humanos (incluyendo transposición en el marco legal nacional); eliminar la discriminación basada en elementos identitarios; desfavorecer el surgimiento de partidos políticos basados en motivos étnicos o religiosos; o apoyar iniciativas de justicia transicional.

Dentro del pilar I, Estados también pueden considerar el establecimiento de instituciones independientes, como por ejemplo instituciones nacionales de Derechos Humanos, comisiones electorales independientes, instrumentos judiciales independientes o establecer la figura del Ombudsman y dotar a su oficina de los recursos necesarios para actuar. También dentro del pilar I, Estados pueden considerar otras medidas institucionales como: a) promover transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza, b) asegurar diversidad en las instituciones del Estado, particularmente en el aparato de seguridad; c) fortalecer la capacidad de las fuerzas militares y de seguridad para asegurar el respeto al Derecho Internacional; d) promover la tolerancia y el diálogo intercultural (educación, programas de intercambio intercultural); e) ofrecerse para revisiones internacionales mutuas; f) participar en los procesos de Examen Periódico Universal o procesos de revisión regional; g) ofrecer apoyo a estructuras de monitoreo de la sociedad civil; y h) ofrecer garantías de independencia de los medios de comunicación.

Dentro del pilar II, la comunidad internacional puede proveer asistencia a) alentando a los Estados a asumir sus responsabilidades de acuerdo al pilar I (párrafo 138); b) ayudando a los Estados a ejercer esta responsabilidad (párrafo 138); c) ayudando a los Estados a construir su capacidad de protección (párrafo 139); y d) asistiendo a los Estados “que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (párrafo 139). Formas específicas de asistencia pueden incluir:

- Ofrecer asistencia en materia de capacitación para fortalecer la protección de los derechos humanos;
- Contribuir al fortalecimiento de las instituciones nacionales (imperio de la ley, reforma del sector de la seguridad, otros);
- Fortalecer las estrategias de alerta temprana y prevención a nivel nacional, regional y subregional;
- Proveer asistencia financiera;
- Con el consentimiento del Estado, establecer presencia en el terreno (incluyendo asistencia en materia de protección y de mantenimiento de orden público); y
- Contribuir a iniciativas regionales y globales.

Dentro del pilar III, las herramientas existentes incluyen la diplomacia discreta, los buenos oficios, la mediación formal, el establecimiento de misiones de investigación o estudio, el establecimiento de comisiones de investigación, la formalización de una solicitud a la Corte Penal Internacional, la imposición de sanciones (prohibición de viajar, congelación de activos, embargos de armas, otros), el despliegue preventivo de tropas, y en última instancia la intervención militar. Dado que el artículo 139 estipula que la comunidad internacional sólo puede actuar en conformidad con la Carta, es necesario reseñar que el uso de la fuerza solamente puede ser utilizado en defensa propia (Art. 51 de la Carta), o en el marco de amenazas a la paz y a la seguridad internacional, con autorización previa del Consejo de Seguridad (Art. 39-5 de la Carta). Es importante notar que el Consejo de Seguridad ha interpretado el riesgo y la comisión de crímenes atroces como amenaza a la paz y a la seguridad internacional, por lo que los parámetros del artículo 139 entran enteramente en el ámbito de consideración del artículo 39 de la Carta.

4. Desafíos y Oportunidades

La aplicación de la responsabilidad de proteger hasta la fecha no ha estado exenta de controversia. Su invocación por parte del Consejo de Seguridad en las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011) respecto a Libia - y la crítica en la implementación de estas resoluciones, particularmente en lo que atañe al uso de la fuerza – generaron reacciones de alcance, incluyendo la presentación de la iniciativa “Responsabilidad al Proteger” por parte de Brasil. Al margen de ese caso concreto, expertos consideran que todavía permanecen escollos a superar para la consolidación del concepto. Entre ellos, se pueden incluir las implicaciones de la inconsistencia en la aplicación del concepto por parte del Consejo de Seguridad, las acusaciones de uso indebido del concepto, la falta de acuerdo en la definición de que medidas son “oportunas y decisivas” en cada situación particular, la confusión entre responsabilidad de proteger y uso de la fuerza, o la confusión entre responsabilidad de proteger y protección de civiles.

Algunos de estos desafíos tienen que ver con la naturaleza misma del concepto, que contiene en su propia definición las raíces de la inconsistencia en la consideración de riesgo de crímenes atroces y de las medidas de respuesta ante ese riesgo. El requisito de consideración individual de cada caso concreto constituye el ejemplo más claro a este respecto. En este sentido, propuestas destinadas a fortalecer la consistencia irían en detrimento de la base del acuerdo del 2005, y de la misma Carta de las Naciones Unidas, que otorga al Consejo de Seguridad la facultad de considerar situaciones tomando en consideración su individualidad. Dicho esto, cabe distinguir entre el nivel de inconsistencia “constitucional” de los órganos gubernamentales al tomar sus decisiones, y el nivel de consistencia necesaria por parte de aquellos que informan y asesoran a aquellos que toman decisiones, tanto en el sentido de analizar factores de riesgo, como en el de sugerir opciones para mitigar ese riesgo. Esta es, por supuesto, la función de los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger.

Conclusiones

A modo de conclusión, los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger trabajan con la doble responsabilidad de avanzar el compromiso político para la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica, por una parte, y la de fortalecer las estructuras operacionales – dentro y fuera de las Naciones Unidas – para que este compromiso de prevención tenga efectos tangibles en situaciones de riesgo. En este sentido, la cooperación con organizaciones regionales y subregionales constituye una de las prioridades fundamentales de su Oficina. El enfoque amplio de trabajo de los Asesores Especiales – cubriendo desde la prevención más temprana a la gestión de situaciones de crisis – permite muchas vías de cooperación a nivel regional, que la Oficina sigue explorando con el fin de mejorar la capacidad colectiva de prevención. Ese es el espíritu con el que la Oficina también ha trabajado con órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA), y con la que espera seguir fortaleciendo las relaciones con esta Organización en el futuro.