



# Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general  
10 de junio de 2019  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Septuagésimo tercer período de sesiones**  
Temas 14, 119 y 168 del programa

**Consejo de Seguridad**  
**Septuagésimo cuarto 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 responsabilidad de proteger y la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad**

## **La responsabilidad de proteger: enseñanzas extraídas para la prevención**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial 2005), los Estados Miembros acordaron que cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Desde que se adoptaron esos compromisos, se han logrado avances en la conceptualización y la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, la comunidad internacional es testigo del preocupante declive del compromiso internacional con el multilateralismo, que también está influyendo en las iniciativas encaminadas a prevenir crímenes atroces. Cada vez es mayor la distancia entre las palabras de compromiso y la experiencia real en la protección de las poblaciones vulnerables de todo el mundo.

Por consiguiente, sigue siendo imprescindible continuar avanzando en la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. En particular, se invita a los Estados Miembros a que den prioridad a las iniciativas encaminadas a: gestionar la diversidad como una fortaleza y no como una debilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el estado de derecho; garantizar medios de vida seguros; promover una sociedad civil dinámica que apoye una pluralidad de puntos de vista; y ofrecer garantías de no repetición. También se pide a la comunidad internacional que dé prioridad a la



adopción temprana de medidas y al mantenimiento de un compromiso sostenido en situaciones preocupantes. Las siguientes son algunas de las medidas recomendadas para reducir la vulnerabilidad de la población civil: abordar el discurso de odio; prestar apoyo a las autoridades nacionales para fortalecer su capacidad de prevenir los crímenes atroces; y proteger a los civiles en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz.

## I. Introducción

1. En la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial 2005), los Estados Miembros acordaron que 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. 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 (véase la resolución 60/1 de la Asamblea). Esto representa un compromiso claro de no escatimar esfuerzos y de considerar toda la gama de medidas previstas en la Carta de las Naciones Unidas para impedir la comisión de los crímenes a que se refiere la responsabilidad de proteger.

2. En mi informe de 2009 sobre esta cuestión (A/63/677), esboqué una estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, que se apoya en tres pilares bien diferenciados. La responsabilidad de proteger se basa en el entendimiento de que la soberanía de los Estados implica la responsabilidad de cada uno de ellos de proteger a su propia población de los crímenes más graves (primer pilar). La responsabilidad de proteger se extiende también a la comunidad internacional y exige que los miembros de esta ayuden a los Estados a cumplir con esa responsabilidad primordial (segundo pilar). Cuando resulta manifiesto que los Estados no están protegiendo a su población, la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional incluye la adopción de medidas colectivas, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, incluso los capítulos VII y VIII, con arreglo a las circunstancias de cada caso y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes, según proceda (tercer pilar).

3. Desde que se adoptaron esos compromisos en 2005, se han logrado avances en la conceptualización y la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. Los Estados Miembros han reflexionado sobre esta cuestión por medio de una serie de diálogos oficiosos, así como mediante la inclusión de un punto en el programa del septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General. Los Estados Miembros volverán a abordar la cuestión durante el septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General.

4. En el plano nacional, más de 60 Estados Miembros han examinado o adoptado mecanismos para reforzar la resiliencia ante los crímenes atroces y siguen estudiando y estableciendo disposiciones nacionales encaminadas a prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Los Estados también han seguido designando coordinadores nacionales sobre la responsabilidad de proteger. Me complació conocer los resultados positivos de las reuniones anuales de coordinadores nacionales, llegados en representación de todas las regiones del mundo, que se celebraron en Helsinki en junio de 2018 y en Bruselas en mayo de 2019. La reunión de coordinadores de 2019 fue albergada por primera vez por una organización regional, la Unión Europea. Otras iniciativas regionales contribuyen a fortalecer las actividades nacionales y regionales en materia de prevención. A nivel interregional, la iniciativa Global Action Against Mass Atrocity Crimes también es una importante plataforma para la cooperación internacional en el impulso de las actividades nacionales de prevención. Cada vez son más los parlamentos nacionales, los defensores del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos que están haciendo suyas estas prioridades. La sociedad civil, incluidos los dirigentes religiosos y los grupos de mujeres y de jóvenes, sigue apoyando la prevención de atrocidades y anima a las autoridades nacionales a que cumplan sus responsabilidades.

5. En el plano regional, la Unión Africana ha puesto en pie uno de los marcos jurídicos e institucionales más avanzados para proteger a las poblaciones de los graves delitos a los que se refiere la responsabilidad de proteger. En el Acta Constitutiva de la Unión Africana se afirma específicamente el derecho de la Unión a intervenir en casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad de conformidad con una decisión de la Asamblea de la Unión Africana.

6. Varios Estados han considerado que la responsabilidad de proteger es principalmente una cuestión de política exterior y no una cuestión interna. Esto ha tenido el efecto de socavar el primer pilar del principio, que pide a los Estados que adopten mecanismos y medidas nacionales para proteger a sus propias poblaciones de los crímenes atroces. El hecho de considerar que la responsabilidad de proteger no es más que una cuestión internacional refuerza la idea errónea de que esa responsabilidad de proteger se circunscribe principalmente a las respuestas internacionales a crisis internas.

7. Hoy en día se necesita una voluntad política más firme para que la responsabilidad de proteger se convierta en una realidad efectiva. En mis informes de 2017 y 2018 sobre la responsabilidad de proteger ([A/71/1016-S/2017/556](#) y [A/72/884-S/2018/525](#)), alerté a los Estados Miembros de que las tendencias avanzaban en la dirección equivocada, y esa situación no se ha invertido. La comunidad internacional sabe demasiado bien que las crisis de nuestros días exigen una cooperación internacional reforzada y la creación de instituciones multilaterales. A pesar de ello, se observa un preocupante declive del compromiso internacional con el multilateralismo, que también está influyendo en las iniciativas encaminadas a prevenir los crímenes atroces. Cada vez es mayor la distancia entre las palabras de compromiso y la experiencia real en la protección de las poblaciones vulnerables de todo el mundo. Para prevenir los crímenes atroces, se necesita un compromiso más firme de la comunidad internacional en relación con la responsabilidad de proteger. Es preciso que la comunidad internacional en conjunto redoble sus esfuerzos para ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y garantizar que nadie se quede atrás.

8. En informes anteriores he propuesto algunas recomendaciones para acortar esa distancia, entre ellas dar prioridad a la alerta temprana y la adopción temprana de medidas, así como fortalecer la rendición de cuentas en cuanto al cumplimiento de la responsabilidad de proteger asegurando un escrutinio abierto y riguroso de las prácticas, sobre la base de principios convenidos. Algunos Estados han adoptado medidas en relación con esas recomendaciones, pero todavía queda mucho margen para reforzar aún más su aplicación. Considero que hacer efectiva la responsabilidad de proteger es una parte importante de mi estrategia más amplia para dar prioridad a la prevención. Reitero mi convicción de que es vital que la prevención sea común a todos los pilares de la labor de las Naciones Unidas y que una al sistema de las Naciones Unidas con miras a lograr una mayor cohesión y una ejecución más eficaz.

9. También es importante promover un enfoque más coherente y amplio de la responsabilidad de proteger en los diferentes órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas. La Asamblea General sigue siendo el principal foro de debate, pero es indispensable que el Consejo de Seguridad siga participando en la cuestión, habida cuenta de su función primordial de abordar las cuestiones relativas a la paz y la seguridad. En el Consejo de Derechos Humanos se podría hacer mayor hincapié en la prevención de los crímenes atroces en el contexto más amplio de la protección de los derechos humanos. El proceso del examen periódico universal ofrece puntos de entrada para abordar las violaciones de los derechos humanos como causas subyacentes de la violencia que, si no se atienden, podrían dar lugar a conflictos o crímenes atroces. Además, sigue habiendo oportunidades para incluir los factores de riesgo de los crímenes atroces y las actividades nacionales para hacerles frente de

manera más sistemática en los informes nacionales que se presentan a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

10. En el plano regional, reitero el importante papel de las organizaciones regionales en el cumplimiento de la responsabilidad de proteger. Las organizaciones regionales tienen un papel decisivo a la hora de hacer efectiva la responsabilidad de proteger, ya que a menudo son las más directamente afectadas por las consecuencias transfronterizas negativas de los crímenes atroces. Como afirmé en mi informe de 2011 sobre la responsabilidad de proteger (A/66/874-S/2012/578), el contexto es importante. La responsabilidad de proteger es un principio universal. Los mecanismos regionales y subregionales pueden alentar a los Gobiernos a reconocer sus obligaciones en virtud de los tratados internacionales pertinentes y a identificar y abordar las fuentes de fricción en sus sociedades antes de que desemboquen en situaciones violentas o en atrocidades. También pueden desempeñar un papel fundamental ayudando a velar por que haya una corriente precisa y oportuna de información y análisis desde el nivel nacional hasta las instancias decisorias a nivel mundial, reduciendo al tiempo el riesgo de malentendidos, desinformaciones y distorsiones deliberadas.

11. Muchas organizaciones regionales han adoptado compromisos explícitos en apoyo de la responsabilidad de proteger. Entre ellas figura la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que aprobó una resolución sobre el fortalecimiento de la responsabilidad de proteger en África. El Parlamento Europeo también ha recomendado la plena aplicación del principio por parte de la Unión Europea. Las iniciativas de este tipo deben ser reforzadas, de modo que las organizaciones regionales sean más eficaces a la hora de proteger a las poblaciones, así como en la alerta temprana y la actuación rápida con el fin de combatir o poner fin a la comisión de crímenes atroces. También debe alentarse una mayor colaboración entre las organizaciones regionales, en particular el intercambio de buenas prácticas. Las Naciones Unidas también pueden apoyar esas iniciativas. La cooperación trilateral entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea constituye un buen ejemplo de ello.

12. Sigue siendo imprescindible continuar avanzando en la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. En sus consultas con los Estados Miembros desde su nombramiento en enero de 2019, mi Asesora Especial sobre la Responsabilidad de Proteger ha reconocido la necesidad de celebrar consultas a nivel regional para seguir examinando los problemas existentes y encontrar oportunidades de fortalecer la aplicación del principio. Los Estados Miembros son conscientes de la necesidad de vincular mejor el programa relativo a la prevención de atrocidades con otros compromisos y prioridades mundiales, en particular la Agenda 2030 —especialmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre paz, seguridad y justicia; las mujeres, la paz y la seguridad; y la paz y la seguridad internacionales. Cabe destacar que muchos de los interlocutores de mi Asesora Especial en el período inicial señalaron la necesidad de identificar las enseñanzas extraídas y los ejemplos positivos en materia de prevención, como forma de poner de relieve la necesidad fundamental de dar prioridad a este programa. El presente informe tiene por objeto contribuir a esta iniciativa.

## **II. Balance de las prácticas anteriores: enseñanzas extraídas para la prevención**

13. Para reforzar la acción preventiva, es preciso comprender mejor la variedad y las combinaciones de medidas empleadas, la forma en que esas medidas interactúan con las condiciones y los agentes locales, y sus efectos en el riesgo de que se cometan

crímenes atroces y en la protección de las poblaciones. En mi informe de 2017, me ofrecí a proporcionar información basada en pruebas acerca de las medidas estructurales y operacionales que se pueden adoptar para prevenir los crímenes atroces. Las actividades en este sentido se han centrado en la determinación de las enseñanzas que pueden extraerse del estudio de anteriores experiencias de prevención de atrocidades que han tenido tanto buenos como malos resultados.

14. Como parte de mis gestiones encaminadas a fortalecer las iniciativas de prevención de las Naciones Unidas, mantengo mi compromiso de seguir aplicando la iniciativa Los Derechos Humanos Primero. Esta iniciativa tiene por objeto aumentar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prevenir violaciones graves de los derechos humanos, en particular aquellas que puedan dar lugar a crímenes atroces, y hacer sonar la alarma antes de que los abusos adquieran proporciones atroces. Además, pretende reforzar la colaboración de las Naciones Unidas con los Estados Miembros en relación con las situaciones emergentes, brindando oportunidades para intercambiar información y realizar evaluaciones integradas que abarquen todos los pilares para asegurar una acción coherente cuando se presentan situaciones preocupantes. Las entidades de las Naciones Unidas han demostrado estar en mejores condiciones de informar a los órganos decisorios de la Organización y a los Estados Miembros acerca de esas situaciones preocupantes y de las opciones para prevenirlas. Además, las Naciones Unidas están celebrando consultas a nivel de todo el sistema con funcionarios que trabajan en la Sede y sobre el terreno para estudiar la mejor manera de crear unas condiciones en las que todo el personal reciba apoyo para promover los derechos humanos y prevenir y responder con prontitud a las violaciones de derechos.

## A. Prevención: el papel del Estado

15. Las enseñanzas extraídas de situaciones anteriores indican cuáles son las esferas a las que los Estados deben prestar atención prioritaria y fortalecer su capacidad de cumplir la responsabilidad primordial que les incumbe de proteger a su población. La prevención de los crímenes atroces requiere una acción concertada dirigida por el Estado. En cada país, la configuración precisa de los riesgos, las fuentes de resiliencia y la capacidad y autoridad institucional son diferentes. En la práctica, la aplicación del primer pilar del principio es difícil de medir con precisión porque afecta a muchos ámbitos diferentes de la política gubernamental. En muchos casos, los Estados no asocian conscientemente la mayoría de las iniciativas pertinentes con la prevención de atrocidades. No es necesario que una práctica o política sea descrita como “prevención de atrocidades” para poder hacer una contribución importante a esta. A menudo, los Estados cumplen su responsabilidad de proteger sin etiquetarla nunca como tal. En cambio, varios Estados siguen resistiéndose a articular su responsabilidad de proteger en las políticas nacionales y a solicitar y recibir asesoramiento de partes externas.

16. Las enseñanzas extraídas demuestran que los Estados Miembros pueden facilitar la prevención de los delitos atroces si prestan atención prioritaria a cinco esferas principales:

a) **La necesidad de gestionar la diversidad como una fortaleza y no como una debilidad.** Dado que los crímenes atroces pueden tener su origen en formas extremas de discriminación y violencia relacionadas con la identidad, la piedra angular de la prevención es la existencia de sociedades no discriminatorias que sean capaces de gestionar la diversidad y de construir comunidades tolerantes e inclusivas. Este es el núcleo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. La gestión de la diversidad requiere políticas y normas nacionales que respeten la diferencia. Para ello hacen falta leyes e instituciones diseñadas para promover la igualdad entre individuos y grupos

y protegerlos contra la discriminación. En particular, requiere protecciones constitucionales y legislativas para los derechos humanos y los derechos de grupos particulares como principales baluartes contra la discriminación. Estas protecciones deben ser supervisadas eficazmente por sistemas judiciales e instituciones nacionales de derechos humanos, incluida la defensoría del pueblo, de carácter independiente, con sociedades civiles dinámicas capaces de hacer que las autoridades rindan cuentas. Promover una gestión constructiva de la diversidad implica también abordar las causas profundas de los conflictos, como las desigualdades y la exclusión, haciendo con ello que las instituciones sean más inclusivas. También exige garantizar que las estrategias de desarrollo tengan en cuenta los riesgos, en particular en materia de educación, empleo y salud. Además, para hacer frente a las ideologías excluyentes a menudo se necesitan estrategias globales que combinen una variedad de enfoques. Para evitar que los conflictos comunitarios se agraven hasta el punto de provocar atrocidades, los Estados deben velar por que en las posibles controversias entre grupos existan medios para una pronta solución pacífica y para atender las reclamaciones. Es importante reconocer que cuando existen diferentes identidades relacionadas con las lealtades de los grupos y distintas concepciones de la justicia, los Estados y las sociedades necesitan medios para gestionar y resolver los conflictos de manera pacífica y constructiva. Algunos países han establecido mecanismos que promueven y facilitan la prevención y resolución de conflictos para mantener la paz;

b) **Rendición de cuentas y estado de derecho.** Cuando las instituciones nacionales y los sectores de la seguridad no son capaces de rendir cuentas y el respeto por el estado de derecho es débil, el aparato de la autoridad del Estado a menudo no puede ofrecer la debida protección a su población. En la práctica, el fortalecimiento de la capacidad del estado de derecho para la prevención de atrocidades exige que se adopten medidas en tres esferas principales. En primer lugar, el acceso a la justicia: el principio de igualdad ante la ley se hace efectivo en la capacidad igual de individuos y grupos para acceder a la justicia. La igualdad de género en el acceso a la justicia es primordial. Esto significa que los Estados deben tener una capacidad judicial adecuada en todo su territorio, con el fin de garantizar que todas las personas puedan hacer llegar sus denuncias y tengan las mismas oportunidades de llevar los asuntos ante los tribunales, un conocimiento amplio de sus derechos básicos y suficiente información sobre las instituciones de justicia pertinentes. También requiere que la justicia sea equitativa e imparcial y esté regida por normas transparentes. En segundo lugar, unas fuerzas de seguridad eficaces y legítimas son cruciales para el estado de derecho. En tercer lugar, el estado de derecho exige una gobernanza transparente y responsable. El establecimiento de garantías constitucionales adecuadas de que el Gobierno está sometido a la ley es una buena solución. Sin embargo, las protecciones constitucionales han de contar con el refuerzo de instituciones judiciales y fuerzas de seguridad que sean lo bastante independientes como para hacer cumplir la ley a todos por igual. Se necesitan otros medios de promover la transparencia y la rendición de cuentas, como la libertad de los medios de comunicación. Esto también implica contar con sistemas de gobierno que sean representativos, inclusivos y responsables;

c) **Medios de vida seguros.** Las desigualdades económicas son también una de las causas subyacentes de los conflictos violentos y los crímenes atroces. La experiencia demuestra que las perturbaciones económicas graves pueden ser poderosos desencadenantes de conflictos. Además de ser fuente de tensión y conflicto en sí mismas, las desigualdades socioeconómicas también menoscaban la capacidad de una sociedad para prevenir los crímenes atroces. Las políticas económicas más importantes para prevenir los crímenes atroces son las que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas, la mala gobernanza, la debilidad de las instituciones y la mala gestión y el abuso de los recursos naturales, en particular los minerales. El empoderamiento económico de las mujeres es un elemento positivo;

d) **Una sociedad civil dinámica que apoya una pluralidad de puntos de vista.** Se ha reconocido que la sociedad civil es un agente importante en la prevención de los crímenes atroces. Es fundamental contar con una sociedad civil dinámica que fomente la pluralidad de opiniones diferentes y defienda el derecho de los distintos colectivos a mantener y expresar perspectivas alternativas, protegiendo al mismo tiempo a la población del discurso de odio y de la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia. Este es el caso, en particular, de los grupos de mujeres y las mujeres líderes de la sociedad civil. En los últimos años, las organizaciones no gubernamentales han desempeñado en ocasiones un papel crucial en la prevención de conflictos inminentes en los que había riesgo de que se cometieran crímenes atroces. En la región de los Balcanes occidentales, el establecimiento en 2017 de una coalición regional de la sociedad civil para la prevención del genocidio y los crímenes atroces está contribuyendo a promover y coordinar las iniciativas de reconciliación a nivel popular. Prosiguen las gestiones para reseñar geográficamente y coordinar las iniciativas de la sociedad civil en materia de prevención de atrocidades en el continente europeo, en particular en respuesta al aumento del racismo y la xenofobia. La existencia de sociedades civiles dinámicas que tienen autoridad para crear espacios cívicos para la solución de controversias, combinadas con agentes de la sociedad civil que abogan por la paz, la estabilidad y el bienestar económico, son fuentes decisivas —aunque a menudo olvidadas— de resiliencia. La construcción de sociedades resilientes a los crímenes atroces requiere prestar atención al papel de los agentes no estatales;

e) **Garantías de no repetición.** Pocas cuestiones son más delicadas —o más importantes— que la de abordar los casos históricos de crímenes atroces. Por lo tanto, es importante prestar mucha atención a los países que han sufrido recientemente crímenes de este tipo y examinar las distintas iniciativas que han emprendido para impedir que se repitan los crímenes del pasado. A este respecto, son especialmente importantes dos cuestiones relacionadas entre sí: en primer lugar, la necesidad de realizar gestiones efectivas para mantener la paz, lo que incluye abordar las causas profundas de los crímenes atroces cometidos en el pasado; y en segundo lugar, la importancia de abordar la verdad, la justicia y las reparaciones por los crímenes del pasado mediante un proceso consultivo de carácter incluyente y la participación a todos los niveles. La primera señala la necesidad de una relación más estrecha entre la prevención de atrocidades y el mantenimiento de la paz; la segunda apunta a la necesidad de iniciar procesos amplios de justicia de transición que aborden debidamente la responsabilidad penal, el esclarecimiento de la verdad, la reparación para las víctimas y las garantías de no repetición. Para garantizar la no repetición de los crímenes atroces es necesario que los Estados interesados adopten estrategias globales en colaboración con la comunidad internacional. Entre los elementos básicos figuran los siguientes: la garantía de la seguridad en todo el país y la no repetición de las violaciones de los derechos humanos, especialmente contra los más vulnerables; el reconocimiento del derecho legal a la identidad para todos, de modo que los miembros de todos los grupos puedan ser personas jurídicas ante la ley y hacer valer sus derechos a través de instituciones fuertes; la ratificación de los instrumentos pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la promulgación de la necesaria base legislativa; hacer rendir cuentas a los autores de crímenes atroces; una reforma legal encaminada a disuadir de la comisión de crímenes atroces; una reforma judicial que garantice la competencia jurídica y la independencia; una reforma constitucional que elimine las disposiciones discriminatorias, incorpore las normas y el derecho internacional de los derechos humanos, regule el sector de la seguridad y asegure la separación de poderes; una educación que promueva el pensamiento crítico, el respeto a la diversidad y la paz, haciendo hincapié en las diferentes perspectivas; la utilización de las iniciativas culturales como recordatorios físicos, tanto para las personas conmemoradas como

para las que están de duelo, para respetar a las víctimas y reconocer y comprender los crímenes atroces del pasado; y apoyo psicosocial y asesoramiento sobre traumas para supervivientes que tenga en cuenta las diferencias culturales y de género. Los resultados hasta la fecha han sido heterogéneos. La comunidad internacional podría esforzarse más por apoyar a los países después de los crímenes atroces y para acabar con la cultura de la impunidad.

## **B. Prevención: papel de la comunidad internacional**

17. Hemos observado una participación significativa de la comunidad internacional en actividades que contribuyen a la prevención estructural y a largo plazo, destinadas principalmente a crear sociedades resilientes, lo cual es esencial para abordar los factores de riesgo que pueden desembocar en la comisión de crímenes atroces, así como a crear sociedades pacíficas a largo plazo. Al mismo tiempo, existe una necesidad urgente de considerar las opciones que tiene a su alcance la comunidad internacional para cumplir su responsabilidad de proteger en situaciones en las que es evidente que los Estados no están protegiendo a su población y en las que los crímenes atroces o el riesgo de que se cometan son inminentes. Esas medidas deben ser siempre conformes al derecho internacional y, en particular, a la Carta de las Naciones Unidas, y no deben reemplazar la obligación de los Estados Miembros de adoptar medidas para prevenir los crímenes atroces y proteger a sus propias poblaciones, lo cual sigue siendo su responsabilidad primordial. Sin embargo, cuando sea necesario, la comunidad internacional puede dar una respuesta efectiva al riesgo o a la comisión de crímenes atroces adoptando medidas oportunas y sostenidas de conformidad con la Carta.

### **Adopción temprana de medidas**

18. Es esencial seguir apoyando y fortaleciendo la capacidad de alerta temprana y, lo que es más importante, dar oportuna respuesta al riesgo de que se cometan crímenes atroces. Las prácticas que han dado buenos resultados en el ámbito de la prevención demuestran la necesidad de identificar y comunicar una clara comprensión del riesgo inminente. En esos casos, el éxito en la anticipación se ha visto caracterizado por dos aspectos. El primero es la identificación clara y pública de los responsables de haber cometido crímenes atroces o los que tengan probabilidad de cometerlos, con arreglo a indicadores creíbles. La identificación clara y precisa de los posibles autores de crímenes atroces aumenta la influencia de quienes están en condiciones de modificar el comportamiento de esos posibles autores. Esto también puede alentar a los miembros de las mismas comunidades a desvincularse de los autores. El segundo es la capacidad de emprender acciones tempranas en respuesta a preocupaciones graves y la necesidad de incluir a las mujeres de manera efectiva como parte de las medidas de alerta temprana y prevención.

19. La acción concertada sí que marca la diferencia. Ha habido casos en que la Unión Africana, las organizaciones subregionales y el Consejo de Seguridad han trabajado al unísono para evitar la escalada de las tensiones, en particular las crisis postelectorales.

20. En cuanto a los aspectos negativos, las oportunidades para la prevención efectiva de atrocidades desaparecen cuando las situaciones se agravan. En la primera etapa de una crisis, normalmente se identifican factores asociados a los riesgos de que se cometan crímenes atroces, pero no se considera que constituyan un riesgo de comisión de un crimen atroz. El resultado es que la naturaleza del riesgo no siempre se aprecia cabalmente hasta una etapa relativamente tardía, cuando la gama de respuestas disponibles es más limitada.

21. La prevención de crímenes atroces inminentes implica tratar de persuadir a los perpetradores y a los posibles perpetradores de que no cometan esos crímenes. En la práctica, la comunidad internacional ha intentado hacerlo de muy distintas maneras. Esto puede adoptar la forma de un compromiso político directo de alto nivel. También hay pruebas de buenas prácticas en el uso de la participación política coordinada y concertada de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales y subregionales, los Estados vecinos y otros agentes. En otros casos, las Naciones Unidas han pedido a terceros influyentes que intercedan en apoyo de la prevención.

22. La persuasión y la negociación pueden ser maneras efectivas de modificar el comportamiento de los actores en situaciones de riesgo de crímenes atroces. La mediación se utiliza a menudo para abordar las causas políticas de los crímenes atroces o para prevenir su escalada. En algunos casos, la mediación ha sido fundamental para reducir las tensiones mediante la negociación de acuerdos políticos. Sin embargo, los actores también pueden utilizar las negociaciones para encubrir la comisión de crímenes atroces y para debilitar el apoyo internacional a enfoques más coercitivos; este es un riesgo particular cuando hay foros de mediación que compiten entre sí, lo que provoca retrasos y pérdida de credibilidad. Un problema recurrente en casos anteriores de prevención de atrocidades ha sido garantizar el cumplimiento de los acuerdos negociados por los mediadores, en particular en cuanto a sus disposiciones en materia de género. Por lo tanto, es imprescindible que se adopten medidas para garantizar la aplicación de los acuerdos firmados.

23. Cuando la persuasión y la negociación no bastan, se precisa una acción directa para prevenir los crímenes atroces. La acción directa puede centrarse en la capacidad de los actores para cometer crímenes atroces, por ejemplo combatiendo el discurso de odio y la incitación a la violencia, impidiendo la circulación de armas o reduciendo la capacidad de los posibles perpetradores. La acción directa también puede centrarse en reducir la vulnerabilidad de la población civil impidiendo que tengan acceso a ella agentes armados, protegiéndola con personal de mantenimiento de la paz armado o poniéndola fuera de peligro. Hay una amplia gama de ejemplos de este tipo de acciones:

a) **En primer lugar, abordar el discurso de odio.** Las redes radiofónicas de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, la República Centroafricana y Sudán del Sur se utilizan para contrarrestar directamente el discurso de odio. En Europa, la Comisión Europea proporciona una plataforma para la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil que supervisan los contenidos en línea y las empresas de tecnología de la información que están en condiciones de eliminar contenidos;

b) **En segundo lugar, la protección de los civiles mediante el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas** es una de las formas más directas en que la Organización previene los crímenes atroces. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas abordan la protección de los civiles mediante un enfoque en tres niveles: a) protección mediante el diálogo y la participación; b) protección física; y c) creación de un entorno de protección. Los mandatos en materia de protección de los civiles han incluido el acceso a los lugares de protección, las patrullas de seguridad, la colaboración con las comunidades locales, la labor de incidencia directa con los dirigentes políticos y de las milicias, la lucha contra la violencia sexual relacionada con los conflictos o la realización de actividades en apoyo del desarme y la desmovilización de los grupos armados, entre otras cosas. La interacción directa entre el personal de mantenimiento de la paz y las comunidades locales en diversas misiones ha ayudado a fomentar la confianza y a contribuir directamente a una disminución de la violencia. El nivel de protección es particularmente alto cuando el personal de mantenimiento de la paz tiene un mandato firme y una capacidad sólida para proteger a los civiles. Aparte del mantenimiento de

la paz, la presencia internacional sobre el terreno de agentes internacionales —por ejemplo, dedicados a la vigilancia, la investigación y la presentación de informes sobre los derechos humanos, y la implicación de la sociedad civil y las comunidades locales— puede ser decisiva para contribuir a la prevención;

c) **En tercer lugar, prestar apoyo a las autoridades nacionales** para fortalecer su capacidad de prevenir los crímenes atroces. En mi informe de 2014 (A/68/947-S/2014/449) presenté una lista de “inhibidores” de los crímenes atroces, muchos de los cuales guardan relación con la resiliencia estructural. La experiencia indica que la asistencia directa a los sectores de la seguridad y el poder judicial ha contribuido a la estabilización de situaciones particulares;

d) **En cuarto lugar, la acción humanitaria.** En muchas situaciones siguió produciéndose un elevado número de víctimas debido a los efectos indirectos de los crímenes atroces, por ejemplo las enfermedades y la malnutrición. En varias situaciones, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas decisivas para hacer frente a problemas humanitarios que ponían vidas en peligro. Además de atenuar estas amenazas, la acción humanitaria también ayuda a las personas y a las comunidades adoptando decisiones informadas sobre su propia protección, proporcionando rutas seguras cuando son atacadas y sustento cuando son desplazadas.

24. Cuando el riesgo de que se cometan crímenes atroces es inminente, las comunidades locales pueden tomar medidas para protegerse. Se encuentran en la primera línea de prevención y son las que están en mejores condiciones para evitar que la violencia vaya a más. También son la primera línea de protección cuando se cometen crímenes atroces. Las decisiones que toman las comunidades vulnerables para protegerse a sí mismas pueden suponer una diferencia vital en cuanto a sus posibilidades de supervivencia, pero con demasiada frecuencia son ignoradas y no reciben apoyo. Es fundamental que la comunidad internacional fortalezca las alianzas con la sociedad civil y las comunidades locales para ayudar a prevenir los crímenes atroces y protegerlas de estos, entre otras cosas mediante un intercambio periódico y activo de información y la creación de capacidad. En algunas situaciones, el apoyo de las Naciones Unidas, la Unión Africana y las organizaciones no gubernamentales a las mujeres y las niñas en los campamentos de desplazados internos fue importante, pues les ofreció una protección adicional contra la violencia sexual.

25. Una de las formas más innovadoras en que las Naciones Unidas apoyan la prevención de atrocidades consiste en prestar apoyo político y técnico a las organizaciones de la sociedad civil para mejorar las iniciativas de prevención a nivel comunitario, lo que resulta particularmente eficaz en entornos restringidos y delicados. Existen numerosos ejemplos concretos de apoyo positivo a la sociedad civil. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

a) **Programas innovadores de reducción de la violencia y facilitación de ejercicios de aumento de la confianza de comunidad a comunidad.** Las Naciones Unidas alientan y apoyan las iniciativas locales de prevención en muchas situaciones nacionales como parte de las actividades sostenidas en materia de reconciliación. En algunos casos, las Naciones Unidas han apoyado el diálogo de la sociedad civil utilizando enfoques innovadores que promueven la búsqueda de soluciones a los problemas cotidianos con independencia de las diferencias políticas. En otros casos, la Organización ha apoyado el establecimiento de mecanismos locales que buscan aumentar la capacidad de prevención para la pronta resolución de controversias, el fomento de la confianza y el intercambio de información;

b) **Contacto con los líderes y agentes religiosos para alentarlos a utilizar su influencia para atenuar la escalada de violencia en sus comunidades y facilitar los diálogos basados en la comunidad.** El Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a

Crímenes Atroces, puesto en marcha en julio de 2017, ofrece una amplia gama de opciones para abordar y mitigar el agravamiento de la situación cuando existe riesgo de incitación;

c) **Apoyo a organizaciones locales de derechos humanos.** El camino hacia la comisión de crímenes atroces suele comenzar con violaciones sistemáticas de los derechos humanos. La primera línea de defensa suele estar formada por las organizaciones locales y nacionales de derechos humanos. Las presencias de las Naciones Unidas sobre el terreno ofrecen muchas líneas de apoyo a grupos locales de derechos humanos y dan prioridad a las medidas encaminadas a reforzar esas líneas de apoyo. Por ejemplo, en la región de los Balcanes occidentales las Naciones Unidas han observado la necesidad de elaborar y ampliar programas regionales en los que participen las comunidades y los colectivos, en particular de mujeres y de jóvenes, en distintas actividades y en el diálogo para promover la reconciliación, el fomento de la confianza y la cohesión social. En la región de América, las Naciones Unidas están trabajando con grupos que promueven la protección de los derechos de los pueblos indígenas;

d) **El apoyo a organizaciones de mujeres y de jóvenes ofrece otra oportunidad de participación directa a nivel local.** Empeñada en una labor inclusiva de consolidación de la paz, la Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género y la Juventud del Fondo para la Consolidación de la Paz ha apoyado el empoderamiento y la participación real de organizaciones de mujeres y de jóvenes en numerosas situaciones afectadas por conflictos con el fin de promover e impulsar iniciativas en materia de reconciliación y justicia de transición;

e) **Cuando se presta asistencia a las iniciativas comunitarias, es importante la descentralización de las actividades de prevención.** Con demasiada frecuencia, las iniciativas internacionales se han centrado sobre todo en las capitales y otros grandes centros de población, cuando muy a menudo las semillas de la violencia se siembran en las zonas rurales y marginadas más alejadas. Es imprescindible que los esfuerzos se centren allí donde la división y el riesgo de violencia sean mayores, y que la asistencia se extienda más allá de los núcleos de población principales. En marzo de 2019, la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y una organización no gubernamental local, organizó una reunión con dirigentes religiosos rohinyás en los campamentos de refugiados de Cox's Bazar (Bangladesh), para examinar la forma de reforzar la coexistencia pacífica con la comunidad de acogida.

### **Compromiso sostenido**

26. Una vez adoptadas las medidas tempranas, se necesita un compromiso sostenido en materia de prevención a fin de evitar que se cometan crímenes atroces. También es importante garantizar que ese compromiso abarque todas las cuestiones pertinentes. El compromiso político puede ayudar en las negociaciones entre las partes, mientras que el compromiso en materia de derechos humanos puede contribuir a la vigilancia y la presentación de informes públicos, y la asistencia en materia de seguridad puede respaldar la protección, incluso mediante el uso de la diplomacia preventiva. A más largo plazo, los equipos de las Naciones Unidas en los países también pueden prestar un apoyo inestimable en las esferas de la reforma del sector de la seguridad y las iniciativas de reconciliación.

### III. Principales enseñanzas extraídas

27. **En primer lugar, es posible prevenir los crímenes atroces previstos de forma inminente.** La acción concertada de los agentes locales, nacionales, regionales e internacionales ayuda a evitar la escalada de la violencia. En la práctica, no existe una relación directa entre el número o el tipo de instrumentos preventivos empleados y el resultado obtenido. En repetidas ocasiones he insistido en que la acción preventiva debe ser específica de cada contexto. La experiencia adquirida desde la Cumbre Mundial 2005 respalda firmemente esta idea. En la mayoría de los casos, la comunidad internacional ha recurrido a una amplia gama de instrumentos para prevenir los crímenes atroces. No obstante, a menudo la comunidad internacional ha utilizado solo una gama limitada de herramientas cuando lo que se necesitaba era un enfoque más integral. De manera involuntaria, esto puede indicar falta de interés por parte de la comunidad internacional o la existencia de prioridades contrapuestas, lo que anima a los autores a pensar que sus crímenes no recibirán una respuesta firme, y causa el desaliento entre las poblaciones vulnerables. La experiencia demuestra que un enfoque dividido y circunscrito de la prevención suele ser menos eficaz, especialmente cuando las partes responsables se muestran intransigentes. Además, la impunidad por los crímenes atroces cometidos en el pasado anula la capacidad de las medidas preventivas para modificar el comportamiento de los perpetradores.

28. **En segundo lugar, los mejores resultados se logran cuando se da prioridad a la prevención de atrocidades.** Dar prioridad a la prevención de atrocidades aumenta la probabilidad de que la comunidad internacional adopte medidas tempranas y concertadas. También significa que la prevención de atrocidades no se considerará secundaria a otras prioridades. Cuando la prevención de los crímenes atroces no se considera una prioridad, las iniciativas de prevención pueden verse gravemente menoscabadas y su eficacia puede resultar mermada. Cuando se da prioridad a la prevención de atrocidades, los Estados garantes clave, es decir, los que tienen una influencia especial sobre un país afectado, suelen desempeñar un papel más activo y positivo y contar con el apoyo de la comunidad internacional. Esto refuerza la prevención de atrocidades.

29. **En tercer lugar, la unidad de propósito es esencial para el éxito de la prevención de atrocidades.** El compromiso de toda la comunidad internacional es indispensable. En una prevención con buenos resultados siempre intervienen múltiples agentes, entre ellos las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los Estados clave y los Estados vecinos, que trabajan juntos de manera coherente. Sin embargo, en ocasiones la falta de unidad de propósito puede debilitar seriamente la prevención de atrocidades. Cuando no hay unidad de propósito, la eficacia de la acción preventiva se ve socavada por la falta de coordinación y la incoherencia de los mensajes y por la disponibilidad de foros alternativos. En la práctica, la unidad de propósito requiere un liderazgo internacional. El Estado o grupo de Estados que esté en mejores condiciones de demostrar liderazgo diferirá de un caso a otro. Cuando existe un vacío de liderazgo o consenso, la acción preventiva está menos coordinada, es menos creíble y, en consecuencia, resulta menos eficaz.

30. **En cuarto lugar, en la práctica, la eficacia de la prevención de atrocidades depende de una amplia variedad de factores que se relacionan sobre todo con características nacionales.** Estas pueden centrarse en torno a: a) el compromiso de los dirigentes con la prevención, pues un líder receptivo puede negociar y resolver pacíficamente las crisis, está dispuesto a examinar distintas opciones y tiene más probabilidades de aplicar los acuerdos; b) la capacidad del Estado para prevenir, en particular la medida en que las autoridades nacionales están en condiciones de prestar servicios estatales esenciales; c) la fuerza de la sociedad civil y la inclusión de las mujeres, que pueden ser decisivas para cuestionar y combatir el discurso de odio,

luchar contra la discriminación, fomentar normas de coexistencia pacífica y facilitar la resolución de conflictos; d) la existencia de una cultura de rendición de cuentas, que propicia decididamente la prevención, al reducir el riesgo de represalias violentas que existe en los espacios de impunidad; e) imposición de restricciones efectivas a los grupos armados, que pueden tener una correlación directa con la magnitud de la violencia que infligen a la población civil; y f) grado de favorabilidad del contexto regional, definido como la postura positiva o negativa adoptada por los países vecinos en respuesta a la dinámica interna.

## **IV. Conclusiones y recomendaciones**

31. Como he reiterado en informes anteriores, existe una distancia cada vez mayor entre el compromiso de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial 2005) con la responsabilidad de proteger y la experiencia diaria de poblaciones vulnerables de todo el mundo. Es necesario esforzarse más por que la alerta temprana de crímenes atroces se traduzca en la adopción resuelta y rápida de medidas de prevención. En el presente informe he destacado un conjunto de enseñanzas extraídas que pueden incorporarse al diseño y la ejecución de programas de trabajo encaminados a fortalecer la prevención de atrocidades en la práctica, así como de medidas para mejorar la capacidad de respuesta colectiva de la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas.

32. Los Estados son los que tienen la responsabilidad primordial de proteger a sus poblaciones y además están bien situados para adoptar las primeras medidas con el fin de prevenir los crímenes atroces. Aliento a los Estados Miembros a que estudien la posibilidad de aplicar las recomendaciones incluidas en informes anteriores sobre la responsabilidad de proteger, en particular las relacionadas con el fortalecimiento de la resiliencia nacional. Muy en particular, esto incluye la realización de evaluaciones nacionales del riesgo y la resiliencia que tengan en cuenta las cuestiones de género, lo cual puede hacerse como parte de procesos ya existentes —como el examen periódico universal— o como ejercicio independiente. Invito a los Estados Miembros a que utilicen el “Marco de Análisis de las Naciones Unidas para Crímenes Atroces: una herramienta para la prevención” como instrumento con ese fin.

33. En el plano internacional, es necesario hacer más para apoyar activamente las iniciativas encaminadas a reducir el riesgo de que se cometan crímenes atroces o a adoptar medidas ante las pruebas de su inminente comisión, así como para apoyar las iniciativas regionales encaminadas a prevenir los crímenes atroces y darles respuesta, incluso mediante el fortalecimiento de las asociaciones con organizaciones regionales y subregionales. Aliento la continuación de conversaciones abiertas y francas encaminadas a promover la responsabilidad de proteger en respuesta al compromiso solemne contraído en la Cumbre Mundial 2005, así como teniendo en consideración los problemas que existen para la aplicación de este programa.

34. Tengo la intención de seguir dando prioridad a la integración de la prevención de atrocidades con otros programas colectivos relacionados con los tres pilares de trabajo de la Organización. Aliento a los Estados Miembros a que contribuyan a este empeño, así como a que sigan apoyando a mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger en el cumplimiento de sus cruciales mandatos.