



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
25 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo sexto período de sesiones
Temas del programa 14 y 117

Consejo de Seguridad
Sexagésimo sexto año

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

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva

Informe del Secretario General

I. Génesis de la responsabilidad de proteger

1. Desde que la Cumbre Mundial 2005 aprobó el concepto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, la comunidad internacional ha avanzado mucho en el perfeccionamiento del concepto y en hacerlo efectivo. En 2009, en su resolución 63/308, la Asamblea General acordó seguir examinando el concepto. Como ha demostrado la participación de los Estados Miembros en los debates oficiosos anuales celebrados en la Asamblea que han acompañado a mis tres informes anteriores, a la responsabilidad de proteger se le sigue concediendo gran importancia.

2. En mi primer informe, publicado en 2009, sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677) se presentan los tres pilares del concepto. Esos pilares están tomados de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General), en el que los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron unánimemente 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”. Afirmaron también la función que desempeña la comunidad internacional para ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones de esos crímenes, incluida la prestación de asistencia “a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los



conflictos”. En tercer lugar, los Estados Miembros acordaron “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 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”. Los tres pilares no son consecutivos y tienen la misma importancia; sin los tres, el concepto estaría incompleto. Los tres han de aplicarse de un modo que respete plenamente los propósitos, los principios y las disposiciones de la Carta. Mi segundo informe, en 2010, se centró en la alerta temprana y la evaluación y la responsabilidad de proteger (A/64/864), mientras que mi tercer informe, en 2011, se centró en la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877-S/2011/393).

3. Acontecimientos recientes han puesto una vez más en primer plano la importancia y las dificultades de unas respuestas oportunas y decisivas ante los cuatro crímenes y actos especificados. Aunque prevenir esos crímenes y actos es preferible a responder una vez que se han cometido, hay ocasiones en que falla la prevención y es necesaria una respuesta oportuna y decisiva. También hay que reconocer que los Estados Miembros han planteado dudas sobre la responsabilidad, sobre las medidas que se podrían utilizar cuando es necesaria una respuesta oportuna y decisiva y sobre la gestión y la supervisión de esas medidas. Tomando en consideración la urgencia de esas cuestiones, en el presente informe se ofrece un estudio de la amplia gama de instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta para hacer efectivo el tercer pilar de la responsabilidad de proteger.

4. La necesidad de una respuesta colectiva para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad estaba fundada en la herencia brutal del siglo XX, marcada por la tragedia del Holocausto, los campos de exterminio de Camboya, el genocidio de Rwanda, las matanzas masivas de Srebrenica y otros acontecimientos. Esos y otros acontecimientos trágicos, que subrayaron el profundo fracaso de determinados Estados en cumplir con las responsabilidades y obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional y las deficiencias colectivas de las instituciones internacionales, llevaron a mi predecesor, el Secretario General Kofi Annan, a adoptar una serie de medidas con las que se fue desarrollando el concepto de la responsabilidad de proteger¹. Entre esas medidas cabe citar el Grupo de alto nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que se reunió en 2004 (véase A/59/565 y Corr.1), la creación de la Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, también en 2004, y el informe de 2005 del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005). Esas medidas culminaron en el histórico compromiso con la responsabilidad de proteger asumido por todos los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005.

¹ La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (2001) fue la primera en referirse a la idea de la responsabilidad de proteger.

5. Poco después de asumir mi cargo de Secretario General, nombré a un Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y a un Asesor Especial al que encargué que se ocupara especialmente de la responsabilidad de proteger. Pedí a los dos Asesores que constituyeran una oficina conjunta, ya que sus responsabilidades, aunque independientes, eran complementarias.

6. Con frecuencia, los crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger son producto de conflictos que tienen que ver con la identidad, ya sea que los conflictos se den entre los grupos especificados en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 (grupos “nacionales, étnicos, raciales o religiosos”) o entre grupos definidos por otros factores. Esos conflictos emanan no de meras diferencias entre los grupos, ya sean reales o percibidas, sino de implicaciones extraídas a partir de esas diferencias, que pueden conducir a que las poblaciones se vean sometidas a humillaciones reflejadas en grandes desigualdades, a saber, discriminación, marginación, exclusión, estigmatización, deshumanización y denegación de derechos humanos fundamentales. Las reacciones y contrarreacciones ante esas desigualdades pueden llevar a una violencia dirigida contra la población civil; esa violencia a menudo es impulsada por miedos existenciales en los dos bandos. En esas condiciones, la forma más efectiva de prevención reside en gestionar constructivamente la diversidad para promover la buena gobernanza, la igualdad, la inclusión, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la observancia de valores y prácticas democráticos. Esto es fundamentalmente responsabilidad del Estado, con el apoyo de la comunidad internacional que sea necesario.

7. La declaración de 2005 sobre la responsabilidad de proteger se centra en la prevención. Los Estados declararon que su responsabilidad “conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias” (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 138). Sin embargo, la prevención y la respuesta han de considerarse estrechamente conectadas. La prevención temprana debe ocuparse de los factores estructurales que afectan a la capacidad de un Estado de prevenir los cuatro crímenes y actos especificados y responder ante ellos. La Oficina de mis dos Asesores Especiales ha elaborado un “marco de análisis” en el que se determinan los factores que se pueden utilizar para evaluar el riesgo de que se produzcan esos crímenes y actos. Se podría seguir trabajando en desarrollar y perfeccionar instrumentos de respuesta con los que hacer frente a cada factor de riesgo.

8. En el presente informe se ponen de relieve diversas dimensiones del tercer pilar, pero también es una reafirmación y reevaluación del concepto y de su importancia decisiva para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En el informe se analiza la relación entre los tres pilares y se sugiere que no se deben establecer una distinción demasiado estricta entre la prevención y la respuesta. Se examinan los instrumentos basados en la Carta que se han empleado y las asociaciones que se han utilizado hasta la fecha, así como modos de proteger responsablemente. Por último, se analizan los progresos logrados hasta la fecha para hacer efectiva la responsabilidad de proteger y las dificultades que aún quedan por delante.

II. La estrategia para hacer efectiva la responsabilidad

9. La responsabilidad de proteger es un concepto basado en principios fundamentales del derecho internacional recogidos, en particular, en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos. Para hacerlo efectivo han intervenido en cada situación muy diversos instrumentos, técnicas y asociados, entre los que cabe citar el arreglo pacífico de controversias en virtud del Capítulo VI, la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión en virtud del Capítulo VII y la acción de acuerdos regionales o subregionales en virtud del Capítulo VIII. Desde el principio se resaltó la importancia de aplicar un enfoque estrecho pero profundo: estrecho en cuanto a restringir su aplicación a los crímenes y actos citados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre 2005 y la incitación a cometerlos, y profundo en cuanto a la variedad de los instrumentos basados en la Carta que se pueden utilizar al efecto.

10. Buscando modos mejores de prever y prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y responder ante ellos, en la Cumbre Mundial 2005 los Jefes de Estado y de Gobierno dieron una expresión amplia a la responsabilidad de proteger de modo que hubiera una extensa gama de opciones, dentro de los límites de la Carta, para enfrentarse a las características particulares de cada situación. El llamamiento repetido a dar una respuesta temprana y flexible que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso ha estado en consonancia con ese enfoque. La experiencia que ha tenido la comunidad internacional en los últimos cuatro años tratando de alcanzar los objetivos de la responsabilidad de proteger en situaciones concretas ha confirmado la lógica de ese enfoque, ya que cada situación ha sido única en importantes aspectos.

11. Algunos pueden considerar que la prevención y la respuesta se hallan en los extremos opuestos. En la práctica, sin embargo, con frecuencia las dos coinciden. La diplomacia preventiva, por ejemplo, es generalmente una respuesta a una determinada evolución de acontecimientos o a un conjunto de problemas, mientras que las respuestas internacionales ante las primeras etapas de atrocidades tratan de impedir su escalada y acelerar su conclusión. Cabe argumentar que los dos primeros pilares de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger se ocupan de la prevención y el tercero, de la respuesta. Sin embargo, las líneas divisorias no están tan claras en la práctica. En el marco del primer pilar, el ejercicio de la responsabilidad del Estado puede entrañar elementos de respuesta, como suprimir la retórica incendiaria dirigida contra un grupo minoritario, o impedir envíos de armas que puedan utilizarse para cometer genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. El Estado tiene la responsabilidad de hacer todo lo posible por impedir que se cometan esos crímenes y actos en su territorio, o bajo su jurisdicción, y por detenerlos cuando ocurren.

12. De modo parecido, el segundo pilar (el compromiso de ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población y prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión, antes de que estallen las crisis y los conflictos) puede incluir también elementos de prevención y respuesta, a veces incluso al mismo tiempo. La asistencia internacional en el marco del segundo pilar en forma de una comisión internacional de investigación para establecer los hechos y determinar quienes fueron los autores de los crímenes y actos relacionados con la

responsabilidad de proteger puede ser también una medida del tercer pilar desde el momento en que constituye una respuesta oportuna y decisiva. Al mismo tiempo, el envío de una comisión internacional de investigación, por su mera presencia en el Estado de que se trate, puede contribuir a impedir nuevos crímenes y actos y servir de medida preventiva en el marco del segundo pilar. A ese respecto, la comisión establecida para investigar la masacre del 28 de septiembre de 2009 en Guinea sería un ejemplo. De aquí que tal vez no siempre sea posible determinar claramente si una actividad entra exclusivamente dentro de uno u otro de los tres pilares. Esa determinación no es necesaria.

13. En el examen de la responsabilidad de proteger efectuado por la Asamblea General, algunos Estados han planteado preguntas sobre la naturaleza de la relación entre los tres pilares y si son consecutivos. Los pilares no van uno detrás de otro. Por ello, la pregunta no debe ser nunca en qué circunstancias “se aplica” la responsabilidad de proteger. Esto da a entender equivocadamente que hay situaciones en las que los Estados no tienen una responsabilidad de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Está claro que todo Estado tiene una responsabilidad inherente de proteger. La pregunta a la que nos enfrentamos es cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos de la responsabilidad de proteger en diferentes circunstancias.

14. El tercer pilar se comprende mejor en el contexto de los otros dos. Apenas tendría sentido por sí solo. Como se ha recalcado desde el principio, el objetivo es ayudar a los Estados a cumplir sus responsabilidades de protección. No corresponde a las Naciones Unidas sustituir al Estado en el cumplimiento de esas responsabilidades. El objetivo de la actuación en el marco del tercer pilar es contribuir a sentar las bases para que el Estado vuelva a asumir su responsabilidad y para ayudar a las autoridades nacionales a cumplir las responsabilidades que tienen para con sus poblaciones en virtud de las obligaciones jurídicas perfectamente establecidas que se recogen en el primer pilar o persuadirlas de que las cumplan.

15. Las medidas efectivas adoptadas en virtud de los pilares primero y segundo pueden hacer que no sea necesario adoptar medidas en virtud del tercer pilar. Las medidas en virtud del tercer pilar deberían contribuir también al logro en el futuro de los objetivos del primer pilar. Poner fin a los cuatros crímenes y actos especificados en una situación determinada debería ser el comienzo de un período de renovación social y creación de capacidad institucional encaminadas a reducir la probabilidad de que continúe la violencia en el futuro. Como señalé en mi informe sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677), las Naciones Unidas y los diversos organismos, fondos y programas que integran su sistema cuentan con una provechosa experiencia sobre cómo ayudar a las sociedades a recuperarse de esos crímenes y actos y establecer las instituciones, la legislación, las prácticas y las actitudes necesarias para disminuir las probabilidades de que se vuelvan a producir. De ese modo, una respuesta informada y calibrada puede contribuir también a los objetivos de prevención.

16. Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se basan en el principio del consentimiento y generalmente se despliegan en apoyo del Estado de acogida y con su total consentimiento. Como tales, entran dentro del segundo pilar y se han de distinguir de los instrumentos del tercer pilar. Las misiones de mantenimiento de la paz cuentan con una amplia gama de mecanismos cuyo

objetivo es respaldar las transiciones políticas pacíficas e impulsar la capacidad de la nación de acogida de proteger a los civiles. Cuando tienen el mandato de proteger a civiles en virtud del Capítulo VII de la Carta, pueden usar la fuerza como último recurso en situaciones en las que los civiles sufren una amenaza inminente de daño físico. El Consejo de Seguridad no distingue en cuanto a la fuente de esa amenaza y por ello las misiones de mantenimiento de la paz pueden tener que responder siempre que haya civiles amenazados. Si bien la labor del personal de mantenimiento de la paz puede contribuir a la consecución de los objetivos de la responsabilidad de proteger, los dos conceptos (la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles) tienen requisitos previos y objetivos independientes y diferenciados.

17. En algunos casos, la voluntad de las autoridades nacionales de evitar crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger puede verse reforzada si la comunidad internacional demuestra estar dispuesta a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva en caso de que los medios pacíficos resulten inadecuados y sea evidente que las autoridades nacionales no cumplen con sus responsabilidades. Como tal, una acción digna de crédito y proporcionada en virtud del tercer pilar, de acuerdo con la Carta, puede contribuir a alentar a los Estados a asumir sus responsabilidades en virtud del primer pilar. La asistencia en virtud del segundo pilar está concebida para ayudar al Estado a cumplir con sus responsabilidades en virtud del primer pilar y hacer innecesarias o menos probables las medidas en virtud del tercer pilar. Ha habido numerosos casos en los que los gobiernos nacionales han solicitado asistencia internacional y la han recibido para enfrentarse a tensiones graves dentro de sus sociedades que habían llevado, o podrían haber llevado, a la comisión de los crímenes y actos mencionados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial.

18. Con el tiempo, lo que se espera es que cada vez haya que recurrir menos a una respuesta internacional en virtud del tercer pilar porque la práctica habitual de los Estados, en algunos casos con la asistencia de la comunidad internacional, sea ofrecer a sus poblaciones protección contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La responsabilidad es un aliado de la soberanía, puesto que cuando un Estado cumple plenamente su responsabilidad soberana de proteger no hace falta que la comunidad internacional adopte medidas colectivas para proteger a las poblaciones.

19. En cada uno de mis tres informes anteriores puse de relieve los beneficios de una colaboración temprana con las sociedades y los gobiernos que se encuentren en situaciones de tensión, antes de que estallen las crisis y los conflictos. En mi informe sobre la alerta temprana y la evaluación y la responsabilidad de proteger recalqué la importancia de la colaboración temprana para lograr una comprensión plena, equilibrada y dinámica de la situación en cuestión, algo que es igualmente esencial para elaborar estrategias de prevención o de respuesta. En el informe se advertía de que las medidas rápidas han de tener una base sólida. “Una evaluación correcta, tanto de la situación existente sobre el terreno como de las opciones de política a disposición de las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales, es indispensable para poner en práctica de manera efectiva, digna de confianza y sostenible la responsabilidad de proteger y para cumplir los compromisos contraídos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005” (véase A/64/864, párr. 19). En otras palabras, una estrategia de respuesta efectiva en virtud del tercer pilar puede depender de hasta qué punto la

comunidad internacional haya colaborado de modo sostenido con la sociedad y el gobierno en virtud del segundo pilar. Al mismo tiempo, la propia colaboración puede hacer que sea menos frecuente la necesidad de tener que recurrir al tercer pilar.

20. En cuanto a la estrategia general, en la experiencia hasta la fecha destacan las cinco enseñanzas siguientes:

- *Uno.* Cada situación es distinta. Los principios de la responsabilidad de proteger deberían aplicarse con la máxima coherencia y uniformidad posibles. Sin embargo, la selección de los métodos e instrumentos empleados en cada situación debería estar dictada por las circunstancias sobre el terreno y por un juicio informado sobre las probables consecuencias. Puesto que cada situación es distinta, sería contraproducente intentar que la aplicación de esos principios pareciera idéntica en todas las situaciones.
- *Dos.* Esas distinciones pueden llevar a acusaciones de doble rasero y selectividad. Cómo se perciben las cosas cuenta. Es por ello fundamental que yo aplique esos principios de un modo coherente en mis declaraciones y actuaciones, al igual que deben hacerlo mis Asesores Especiales, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y otros altos funcionarios de las Naciones Unidas. Las decisiones más difíciles y que mayores consecuencias tienen las adopta por supuesto el Consejo de Seguridad. Si bien sus decisiones, o la falta de decisiones, a veces serán controvertidas, la tendencia general ha sido a una mayor implicación del Consejo en la respuesta ante situaciones de violaciones de derechos humanos. Esa tendencia se ha manifestado en menciones explícitas de la responsabilidad de proteger en varias de sus resoluciones recientes.
- *Tres.* Como se ha señalado más arriba, la experiencia ha demostrado la necesidad de una comprensión más integrada y matizada de cómo se relacionan y se refuerzan entre sí los tres pilares. Con frecuencia, los observadores manifiestan una preferencia por algunos pilares en lugar de los demás. Sin embargo, probablemente ninguno de los pilares será efectivo por sí solo. Todas las situaciones producidas hasta la fecha han demostrado esa premisa básica.
- *Cuatro.* Una estrategia efectiva e integrada probablemente entrañará elementos de prevención y de respuesta. Cada situación a la que se ha hecho frente en los últimos cuatro años ha exigido una mezcla de medidas preventivas y de respuesta y el equilibrio entre los dos tipos de medidas varía con las circunstancias de cada caso. Ninguno de los dos ofrece resultados prometedores sin el otro.
- *Cinco.* Hemos aprendido, una y otra vez, la contribución decisiva de los asociados para promover la labor de las Naciones Unidas en esta esfera, al igual que en tantas otras esferas. Esa enseñanza no ha sido una sorpresa, como se destacó en mi primer informe y era el tema del tercero, que se ocupaba de la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877-S/2011/393). La experiencia ha demostrado el simple hecho de que la prevención y la respuesta alcanzan su máxima efectividad cuando las Naciones Unidas trabajan conjuntamente con sus asociados regionales. Estrechar esa relación para aprovechar al máximo las

oportunidades que ofrece sigue siendo un componente decisivo dentro de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

III. Instrumentos disponibles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger

21. En el Documento Final de la Cumbre Mundial y en la estrategia que se describe en mi informe sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger se subraya la importancia de utilizar todos los instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta para contribuir a proteger a las poblaciones de los cuatro crímenes y actos especificados. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre, los Jefes de Estado o de Gobierno manifestaron su preferencia por hacer frente a las situaciones en primer lugar con los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta. La experiencia de los últimos cuatro años ha demostrado que cuanto más coercitivo ha sido el instrumento, menos se ha utilizado para proteger a las poblaciones. Los instrumentos del Capítulo VI se han utilizado en muchas situaciones y la acción de acuerdos regionales o subregionales en virtud del Capítulo VIII, en la mayoría de ellas.

22. En el Capítulo VI de la Carta se prevén diversas respuestas no coercitivas, como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos. Esas medidas se siguen desarrollando y perfeccionando a medida que seguimos aprendiendo qué es lo que funciona mejor. Muchas de esas actividades pueden ser emprendidas por el Secretario General en el ejercicio de sus “buenos oficios” o por acuerdos regionales o subregionales sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

23. Se ha prestado mucha atención a la importancia de la mediación y la diplomacia preventiva para prevenir las crisis y responder ante ellas. La mediación de la Unión Africana en Kenya en 2008 y la contribución del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central para hacer frente a la violencia entre comunidades en Kirguistán en 2010 se mencionan con frecuencia como ejemplos de aplicación de instrumentos del Capítulo VI a fin de prevenir crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger. La mediación y la diplomacia preventiva también se han plasmado en el nombramiento de personas eminentes o enviados especiales para iniciar el diálogo y preparar las labores locales, regionales o de las Naciones Unidas de mediación o facilitación, como ocurrió en relación con Libia. Así ocurrió también cuando se nombró al Enviado Especial para las zonas afectadas por el Ejército de Resistencia del Señor para que facilitase la mediación del Sudán Meridional entre el Ejército de Resistencia del Señor y el Gobierno de Uganda. La labor específica del Enviado Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes para Siria resalta que las asociaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales ocupan un lugar central y subraya la importancia que de los Estados Miembros respalden las iniciativas diplomáticas que se llevan adelante en nombre de ellos.

24. La experiencia ha demostrado que la mediación y la diplomacia preventiva logran su máxima eficacia cuando hay diferentes organizaciones que colaboran, hablan con una sola voz y emplean sus ventajas relativas de un modo complementario. Esos arreglos se han utilizado para facilitar el diálogo con las partes, a fin de detener la violencia e impedir que se repitiese, promover los derechos humanos, luchar contra la impunidad, contribuir a la reconciliación nacional y la reconstrucción económica y lograr que las partes colaborasen en cuestiones concretas de protección, como el acceso con fines humanitarios y la seguridad.

25. La divulgación pública es un instrumento importante para atraer la atención sobre situaciones preocupantes. En los últimos 18 meses, he exhortado a los Estados a cumplir con su responsabilidad de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, al igual que lo han hecho la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y mis dos Asesores Especiales. Esas declaraciones han tratado de las situaciones preocupantes en Côte d'Ivoire, Libia, el Yemen, Sudán del Sur, el Sudán y Siria. Los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas se han referido al concepto en varias ocasiones en los últimos 18 meses en sus resoluciones. El Consejo de Seguridad se ha referido a la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones en sus resoluciones sobre Libia y el Yemen². La Asamblea General se ha referido a la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones en resoluciones sobre Siria³, mientras que el Consejo de Derechos Humanos se ha referido a la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones en resoluciones sobre Libia y Siria⁴.

26. Con frecuencia, los crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger van precedidos de una incitación a la violencia. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, los Estados afirman su responsabilidad de prevenir la incitación a la comisión de los cuatro crímenes y actos especificados. Recuerdo que, con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está prohibida toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Entre las medidas adoptadas para luchar contra la retórica incendiaria o la propaganda que incita al odio cabe señalar la condena pública por parte de los órganos políticos de las Naciones Unidas y los llamamientos hechos por altos funcionarios para que cesara esa retórica, como el llamamiento hecho en 2004 por el primer Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio con respecto a Côte d'Ivoire. También se han utilizado los medios de difusión para luchar contra el extremismo con mensajes de tolerancia.

27. Dependiendo de su cometido concreto, se han utilizado cada vez más misiones de constatación de los hechos y comisiones de investigación para determinar imparcialmente si ha habido violaciones flagrantes de las normas de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario, para informar sobre la capacidad de un Estado de enfrentarse a las violaciones, para resaltar las

² Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1970 (2011), 1973 (2011) y 2040 (2012), relativas a la situación en Libia, y la resolución 2014 (2011) relativa a la situación en el Yemen.

³ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 66/176 y 66/253 sobre la situación en la República Árabe Siria.

⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos S/15-1, relativa a la situación en Libia, y S/16-1, S/18-1 y S/19-1, sobre la situación en Siria.

causas de fondo de las violaciones, para sugerir modos de proceder que garanticen la rendición de cuentas o para elaborar una relación histórica de los acontecimientos que han ocurrido. Esas investigaciones han sido establecidas por el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y por mí mismo. El Consejo de Derechos Humanos puede nombrar también a un relator especial o un experto independiente que asesoren sobre una situación o remitirla a los procedimientos especiales ya existentes. Los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos pueden determinar que un Estado parte está infringiendo sus obligaciones en materia de derechos humanos dimanantes del tratado correspondiente y, dependiendo de sus procedimientos, establecer un diálogo con el Estado en cuestión. En varias regiones y subregiones existen instrumentos y procedimientos paralelos.

28. Las misiones de vigilancia y las misiones de observadores desplegadas en virtud del Capítulo VI de la Carta proporcionan otra vía importante para comunicar y verificar información. Esas misiones pueden ser impulsadas por diversas organizaciones diferentes. Proporcionan información en tiempo real acerca de la situación sobre el terreno y pueden ayudar a las partes a realizar investigaciones sobre incidentes concretos, evaluar y verificar si las partes cumplen con los acuerdos y con sus obligaciones y responsabilidades de protección internacionales en materia de derechos humanos, hacer un seguimiento de fuentes concretas de amenaza, como el tráfico ilícito de armas, facilitar el fomento de la confianza, ofrecer buenos oficios e impedir atrocidades con su presencia.

29. La Corte Penal Internacional obra para poner fin a la impunidad de quienes cometen los crímenes más graves y, de ese modo, contribuye a impedirlos. La amenaza de la Corte Penal Internacional puede sin duda cumplir un objetivo de prevención y la intervención de la Corte en respuesta a la presunta comisión de crímenes puede contribuir a la respuesta global. Más generalmente, el surgimiento de un sistema de justicia penal internacional ha tenido una influencia positiva en el desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger.

30. El Consejo de Seguridad ha utilizado sus competencias para iniciar la denuncia universal y pública de los crímenes y actos cometidos contra los niños en los conflictos armados (véase la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad) y de la violencia sexual en los conflictos (véase la resolución 1960 (2010) del Consejo de Seguridad). El reclutamiento forzado de niños menores de 15 años se considera un crimen de guerra, mientras que, dependiendo del contexto en que se cometa, la violencia sexual relacionada con los conflictos puede equivaler a genocidio, crimen de lesa humanidad o crimen de guerra.

31. Cuando un Estado no responde a los medios diplomáticos u otros medios pacíficos, en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre se pide que se adopten medidas colectivas “oportunas y decisivas”, de conformidad con la Carta. Esas medidas colectivas pueden ser autorizadas por el Consejo de Seguridad, en virtud de los Artículos 41 y 42 de la Carta. Entre las medidas coercitivas en virtud del Artículo 41 cabe citar las siguientes: sanciones, que comprenden la congelación de activos financieros del gobierno y de miembros particulares de un régimen y la imposición de prohibiciones de viajar; la suspensión de los créditos, la ayuda y los préstamos de instituciones financieras internacionales a los funcionarios del gobierno que se encuentren en el extranjero; la limitación de la prestación de otros servicios financieros a un gobierno o a funcionarios particulares; el control de la

disponibilidad de bienes suntuarios, armas y materiales conexos y productos de gran valor; la limitación del contacto diplomático de los Estados con la entidad que sea objeto de las medidas; la aplicación de embargos a la participación en acontecimientos deportivos internacionales; y la imposición de restricciones a la cooperación científica y técnica. Las sanciones se pueden estructurar cuidadosamente de modo que afecten sobre todo a los responsables y se minimicen los efectos sobre la población civil. También se pueden someter a condiciones rigurosas. Se pueden imponer por el tiempo estrictamente necesario, ser proporcionadas y estar sujetas a las salvaguardias apropiadas en materia de derechos humanos. En el último decenio, los cambios en la configuración, la aplicación y la supervisión de las sanciones han hecho que se aplicasen de un modo más humano y con resultados más satisfactorios. Las sanciones funcionan mejor cuando son uno de los diversos instrumentos utilizados como parte de una estrategia coherente. Es necesario que sus objetivos estén claros, sean concordantes y estén perfectamente articulados de modo que sean comprendidos por las personas u organismos contra los que van dirigidas y no cierren la puerta a la colaboración.

32. Solo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza, en virtud del Capítulo VII, Artículo 42, de la Carta. Se puede utilizar la fuerza militar coercitiva de diversas maneras, mediante el despliegue de fuerzas multinacionales aprobadas por las Naciones Unidas para establecer zonas de seguridad, la imposición de zonas de prohibición de vuelos, el establecimiento de una presencia militar en la tierra y en el mar, con propósitos de protección o disuasión, o cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad.

33. El Capítulo IV de la Carta autoriza a la Asamblea General a estudiar los “principios de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” que presente a su consideración un Estado Miembro, el Consejo de Seguridad o un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas y a hacer recomendaciones acerca de tales principios a los Estados Miembros o al Consejo de Seguridad. La Asamblea General y el Secretario General pueden también llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia “situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”. La aprobación por parte de la Asamblea General de la resolución 66/253 relativa a la situación en Siria ofrece un ejemplo de la función que puede desempeñar el órgano deliberante principal de las Naciones Unidas. En esa resolución se condenaron enérgicamente las violaciones “generalizadas y sistemáticas” de los derechos humanos en Siria y se exigió que el Gobierno sirio pusiese fin a todos los actos de violencia y protegiese a su población.

34. Al Consejo de Derechos Humanos se le ha encomendado “promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”. En respuesta a las situaciones de emergencia relacionadas con los derechos humanos que puedan conducir a genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, el Consejo puede celebrar períodos extraordinarios de sesiones; aprobar resoluciones con medidas de seguimiento; establecer comisiones de investigación o misiones de constatación de los hechos independientes para que investiguen las denuncias de violaciones de derechos humanos; encomendar a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que proporcione la asistencia necesaria o entable un diálogo sobre los derechos humanos con las partes en cuestión; y pedir el acceso de trabajadores humanitarios y observadores de derechos humanos. Esas iniciativas pueden contribuir decisivamente a cualquier respuesta integral ante los cuatro

crímenes y actos especificados. Además, con arreglo al procedimiento del examen periódico universal del Consejo, todos los Estados Miembros han de someterse a un examen realizado por otros Estados Miembros sobre cómo respetan las obligaciones relacionadas con los derechos humanos.

35. Una respuesta oportuna y decisiva exige evaluar detenidamente las posibilidades reales de cada instrumento en las circunstancias concretas. Determinar cuales son las medidas correctas que se han de tomar en el momento adecuado exige también tomar en consideración los requisitos de autorización y a los actores principales. Los acuerdos regionales mencionados en el Capítulo VIII de la Carta han de desempeñar una función esencial, inclusive en relación con las medidas autorizadas por el Consejo de Seguridad.

36. Es necesario seguir analizando los efectos de los incentivos y desincentivos en las situaciones en las que se produce la responsabilidad de proteger, y entre otras cosas, seguir estudiando qué es lo que genera resistencias a las medidas no coercitivas y cómo superar esas resistencias. Es necesario tener una idea más clara sobre qué combinaciones de medidas son más efectivas según las circunstancias, qué capacidades es necesario aumentar y cuales son los mejores modos de coordinar diversos métodos de distintos componentes de la comunidad internacional.

37. Hay margen para que los Estados Miembros piensen y actúen más estratégicamente. Las medidas, especialmente las adoptadas en virtud de los Capítulos VI y VIII de la Carta, se deben aplicar lo antes posible. Si bien la coerción militar debe ser parte del conjunto de instrumentos, nuestro primer objetivo debería ser reaccionar pronto y efectivamente de modos no coercitivos y reducir así la necesidad de la fuerza. Ha quedado claro que el éxito de las medidas coercitivas y no coercitivas exige unidad política en su diseño y coherencia y coordinación operacional en su aplicación. Sigue siendo necesario impulsar modos de colaboración entre los planos nacional, regional e internacional a ese respecto.

IV. Asociados disponibles para hacer efectiva la responsabilidad de proteger

38. La diversidad de asociados hace aún más importante velar por que el concepto de la responsabilidad de proteger sea comprendido lo más plenamente posible y sea aplicado lo más fiel y uniformemente posible por todos los actores, tanto los responsables de proteger a las poblaciones dentro del territorio que controlan como los que responderían en nombre de la comunidad internacional en general cuando fuese evidente que los primeros no cumpliesen sus responsabilidades de protección. La integridad y credibilidad del concepto dependen de que se aplique de un modo pleno, fiel y coherente. Ese es probablemente uno de los motivos por los que, en la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno exhortaron a la Asamblea General a que siguiese examinando cómo se va haciendo efectivo el principio a lo largo del tiempo. Puesto que la traducción en la práctica de la responsabilidad de proteger todavía está en sus comienzos, las evaluaciones periódicas de los avances para hacerla efectiva, de un modo pleno y coherente, pueden contribuir a que todos los asociados entiendan claramente y del mismo modo cómo seguir avanzando. Es imperativo seguir avanzando.

39. Las responsabilidades de los órganos principales de las Naciones Unidas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger ya se han analizado. Si bien otros órganos y organismos de las Naciones Unidas no son estrictamente “asociados”, ya que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, es importante recordar que también tienen mandatos que guardan relación con la protección. Además de la contribución del Consejo de Derechos Humanos, los 10 órganos creados en virtud de instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre los que se cuentan el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, están contribuyendo a documentar las violaciones de los derechos humanos recogidos en esos instrumentos cometidas por los Estados partes y también están detectando factores que pueden incrementar el riesgo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos desempeña una función clave en la protección mediante sus presencias sobre el terreno, al igual que lo hacen el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en relación con la protección de los niños y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados en relación con la protección de los refugiados, los repatriados y los apátridas.

40. Los distintos Estados tampoco pueden permitirse la indiferencia ante la comisión de los cuatro crímenes y actos especificados. En su fallo de 2007 relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (*Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro*), la Corte Internacional de Justicia determinó que Serbia había violado la obligación de impedir el genocidio de Srebrenica que le correspondía en virtud de esa Convención. Para llegar a esa determinación, la Corte tuvo en cuenta la capacidad del Estado de influir efectivamente en las acciones de las personas susceptibles de cometer genocidio, o que ya lo estaban cometiendo, y señaló que dependía, entre otras cosas, de la solidez de los vínculos políticos o de otro tipo entre las autoridades de ese Estado y los principales intervinientes en los hechos.

41. Los Estados pueden ejercer una gran influencia para persuadir a otros de que protejan a poblaciones en situación de riesgo y pueden adoptar medidas diplomáticas, entre ellas la imposición de sanciones, cuando otros Estados no protegen a sus poblaciones. También pueden solicitar que los acuerdos regionales de los que son miembros, o el Consejo de Seguridad directamente, adopten medidas para proteger a las poblaciones. En virtud del Capítulo VI de la Carta, todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad cualquiera controversia o cualquiera situación que pudieran incluir la comisión de crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger. En el caso de Libia, fue la iniciativa de algunos de los miembros de la Liga de los Estados Árabes la que llevó a esta a solicitar al Consejo de Seguridad que adoptase medidas para proteger a la población. Además, los Estados contribuyen a prevenir esos crímenes y actos concediendo asilo y absteniéndose de devolver a personas que huyen de la violencia, con la asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cuando es apropiada.

42. Como destacué en mi informe de 2011 sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales, el Capítulo VIII de la Carta subraya el valor de utilizar acuerdos entre organizaciones internacionales, regionales y subregionales a efectos de prevención y protección. El Artículo 52 de la Carta confirma la importancia de esos acuerdos para entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la

seguridad internacionales y susceptibles de acción regional. El Artículo 53 de la Carta dispone que no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad. En el pasado reciente, varias organizaciones regionales, subregionales y de otro tipo, como la Unión Europea, la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Liga de los Estados Árabes, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) han adoptado medidas de acuerdo con la Carta para proteger a poblaciones que corriesen el riesgo de sufrir genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad.

43. Por ejemplo, la CEDEAO, por conducto de su Grupo de Verificación de la Cesación del Fuego (ECOMOG), emprendió operaciones militares para proteger a poblaciones de Sierra Leona en 1997, de Guinea-Bissau en 1998 y de Côte d'Ivoire en 2002. En la actualidad, la CEDEAO encabeza la movilización de las labores multilaterales para impedir el deterioro de la situación y proteger a las poblaciones del norte de Malí. En el artículo 4 h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana se enuncia el derecho de la Unión a intervenir con objeto de proteger a los civiles del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad.

44. Como se resaltó en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, la acción "humanitaria" desempeña una función decisiva para proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Los organismos humanitarios pueden contribuir a proteger a las poblaciones contra algunos de los peores efectos del desplazamiento. Como tal, la acción humanitaria es una parte importantísima de cualquier respuesta "oportuna y decisiva". Sin embargo, la acción humanitaria nunca debe utilizarse como sustitutivo de la acción política. Debe quedar entendido también que la acción humanitaria depende del espacio humanitario. Para defender el espacio humanitario, las Naciones Unidas y la comunidad internacional deben respetar los principios humanitarios de neutralidad, independencia, humanidad e imparcialidad.

45. La sociedad civil puede ser también un importante asociado para la protección. Las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil tienen diversos instrumentos a su disposición para prevenir los crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger o para reaccionar ante ellos. El compromiso público de los Estados con la responsabilidad de proteger ofrece a las organizaciones de la sociedad civil una sólida base para exigir responsabilidades a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional cuando sea evidente que no están protegiendo a las poblaciones. Las organizaciones de la sociedad civil se encuentran en una condición idónea para promover que se haga efectiva la responsabilidad de proteger y para galvanizar el apoyo al respecto.

46. Las organizaciones nacionales de la sociedad civil pueden desempeñar una función importante ofreciendo una alerta temprana proveniente de sus afiliados. Las nuevas tecnologías permiten a los particulares proporcionar información en tiempo real que puede ayudar a otros a apartarse de los peligros. Así ocurrió por ejemplo en Libia y Kenya. Esa información se utilizó también para inducir a los Estados y las organizaciones internacionales a que actuasen. En otros casos, las comunidades locales se han organizado, a veces con la asistencia de organizaciones internacionales de la sociedad civil, para utilizar estrategias no violentas con las que impedir la violencia o protegerse contra ella cuando los Estados y la comunidad

internacional no deseaban o no podían protegerlas. Las sociedades y empresas nacionales e internacionales también pueden desempeñar una función decisiva por diversos medios, no siendo el menor de ellos suspender las relaciones comerciales con los Estados que no protegen a sus poblaciones. Esas vías de protección merecen ser alentadas y facilitadas.

47. Los particulares también son actores importantes. Cada persona tiene algún tipo de influencia y por ello una parte de responsabilidad. Los particulares desempeñan una función importante para exigir responsabilidades a los Estados y sus dirigentes cuando no proporcionan protección, lo que incluye una responsabilidad de pronunciarse en contra de la intolerancia, la discriminación y la incitación y una responsabilidad de no participar en la comisión de crímenes ni actos relacionados con la responsabilidad de proteger.

48. La experiencia reciente ha demostrado que la respuesta de la comunidad internacional ante los cuatro crímenes y actos especificados alcanza su máxima eficacia cuando las medidas se adaptan a las circunstancias concretas y se calibran apropiadamente. Es necesario seguir estudiando qué funciones que pueden desempeñar los acuerdos regionales y subregionales y cómo se pueden forjar relaciones más sólidas entre las Naciones Unidas y las regiones a fin de facilitar una interpretación y unos enfoques comunes. Mantener el diálogo entre los planos global, regional y subregional contribuiría a forjar una interpretación común, al igual que lo haría el diálogo entre las regiones. Pero en cualquier caso, no debemos de perder nunca de vista nuestro objetivo común (la protección de las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad) y debemos concentrar siempre nuestra atención en encontrar una estrategia común viable para alcanzarlo. Si podemos hacerlo, es probable que de ello se deriven la coherencia y la complementariedad en el modo de hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

V. “Responsabilidad al proteger”

49. Como demuestran las dos secciones anteriores, en los últimos años la responsabilidad de proteger ha sido invocada en más situaciones que nunca. Como es lógico, hacerla efectiva ha planteado algunas dificultades. Al usarse más, se ha planteado un debate más profundo y más amplio sobre como dar carácter efectivo a la responsabilidad de proteger de un modo responsable, sostenible y efectivo.

50. En ese contexto, la iniciativa sobre la “responsabilidad al proteger” que fue presentada por la Presidenta del Brasil durante el debate general celebrado en septiembre de 2011, es bienvenida. El Gobierno del Brasil ha facilitado desde entonces una discusión amplia y constructiva de la iniciativa entre los Estados Miembros. La iniciativa ha recibido una atención considerable de los Estados Miembros, a medida que la comunidad internacional ha tratado de perfilar y aplicar el concepto, que se elaboró por primera vez en la Cumbre Mundial 2005, en el contexto de las actuaciones recientes autorizadas por el Consejo de Seguridad, especialmente en Libia. Mis dos Asesores Especiales han participado en varios de esos debates. El diálogo ha servido para recalcar el compromiso de los Estados Miembros con los principios de prevención y protección plasmados en la responsabilidad de proteger y su determinación compartida de velar por que el concepto se haga efectivo de un modo coherente con los objetivos, los principios y

las disposiciones de la Carta y con la intención que manifestaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005.

51. En cada etapa del proceso para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, desde la determinación y la evaluación hasta la formulación de políticas y la actuación, los actores internacionales han de actuar responsablemente. Un análisis incorrecto o mal informado en una etapa temprana puede inducir a error a los encargados de adoptar decisiones en el plano internacional y hacer que reaccionen de modo excesivo o no reaccionen suficientemente. Como advertí en mi primer informe, la reiteración de falsas alarmas o, peor aún, una información selectiva también podrían redundar en detrimento del crédito de la Organización. Por eso es importante que la alerta temprana y la evaluación se lleven a cabo en forma imparcial, prudente y profesional, sin injerencias políticas ni dobles raseros. La Secretaría ha tratado de cumplir esos criterios, pero es necesario aumentar las labores y la coordinación al respecto.

52. La “responsabilidad al proteger” requiere vigilancia y buen juicio al determinar dónde hay amenazas importantes que van en aumento. Las pruebas de incitación, retórica deshumanizadora y movilización de unos grupos de la población contra otros son particularmente preocupantes, ya que pueden indicar la intención de cometer atrocidades. Es responsabilidad de los gobiernos, y de la comunidad internacional en los planos global, regional y subregional, seguir atentamente los acontecimientos para prestar asistencia a los Estados que se encuentren en situaciones de tensión, como se pide en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial y colaborar con ellos anticipadamente para ayudarlos a solucionar las tensiones y conflictos que podrían llevar a la comisión de los cuatro crímenes y actos especificados o la incitación a cometerlos, sin esperar a que se produzcan. La “responsabilidad al proteger” exige detectar pronto las situaciones, movilizarse y adoptar medidas preventivas, como se describió en mi informe de 2010 (A/64/864). Esperar a que las situaciones se deterioren y aumenten las atrocidades antes de actuar es irresponsable y contraproducente. No solo somete a un peligro innecesario a vidas inocentes; la historia nos enseña también que cuanto más esperemos, más dramática y costosa será para todos los concernidos la intervención al final.

53. La esencia de la “responsabilidad al proteger” es hacer lo correcto, en el lugar correcto, en el momento correcto y por los motivos correctos. Una actuación oportuna y decisiva hace hincapié en la evaluación, en comprender qué está ocurriendo, por qué está ocurriendo y cómo puede ayudar la comunidad internacional a que una situación difícil no empeore. Una estrategia para una respuesta temprana y flexible exige evaluaciones dinámicas que se centren en las tendencias y la evolución, no simplemente en los últimos titulares. Ese es el motivo por el que, en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su apoyo a la capacidad de alerta temprana de las Naciones Unidas y el motivo por el que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y mis dos Asesores Especiales han emitido cada vez más declaraciones e informes en esas situaciones.

54. Aunque la comunidad internacional ha actuado en el marco de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta, es comprensible que la mayor atención se haya prestado a la actuación del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII. En el caso de Libia, el Consejo de Seguridad decidió autorizar el uso de la fuerza después de que la mayoría de sus miembros hubiesen llegado a la conclusión de que una serie de

medidas pacíficas habían resultado inadecuadas. Algunos Estados Miembros, sin embargo, han sostenido que no se había concedido tiempo suficiente para que las medidas no coercitivas dieran resultado en Libia. Otros han expresado la opinión de que los encargados de aplicar la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad sobrepasaron el mandato que les había otorgado el Consejo. Con independencia del valor concreto de cada uno de esos argumentos, es importante que la comunidad internacional aprenda de esas experiencias y que las preocupaciones manifestadas por los Estados Miembros se tengan en cuenta en el futuro. La Carta concede al Consejo de Seguridad un amplio margen de flexibilidad para determinar cuáles son las posibilidades más adecuadas. El Consejo debería continuar respondiendo de un modo flexible ante las demandas de protección de las poblaciones contra los crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger.

55. Por lo que se refiere al uso de la fuerza por parte de la OTAN en Libia, la Comisión Internacional de Investigación sobre Libia establecida por el Consejo de Derechos Humanos determinó que la OTAN había llevado a cabo una campaña de gran precisión con una determinación demostrable de evitar víctimas civiles (véase A/HRC/19/68). La OTAN ha explicado detalladamente cómo decidía sus objetivos y, en especial, la atención que prestaba a minimizar las víctimas civiles. Pero a pesar de esa diligencia, durante la campaña aérea perdieron la vida civiles. La experiencia de Libia sirve para recordarnos la importancia de que los actores militares tomen todas las precauciones posibles para evitar situaciones que pongan en peligro a civiles, de acuerdo con el derecho internacional que regula las hostilidades armadas, e investiguen las posibles violaciones del derecho internacional cometidas en esos contextos. La experiencia reafirma también la importancia de actuar tempranamente para proteger a las poblaciones y hacer innecesario el uso de la fuerza.

56. En vista de los riesgos que entrañan las medidas coercitivas (sanciones o fuerza militar), nunca han sido los instrumentos preferidos para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. En su lugar, se ha preferido mucho más prevenir los cuatro crímenes y actos especificados, lo que invariablemente exige medidas no consistentes en el uso de la fuerza. Dicho esto, no se deben excluir de nuestra estrategia integral las medidas coercitivas, ni reservar su uso únicamente para cuando se hayan intentado todas las demás medidas y se hayan demostrado inadecuadas. El Artículo 42 de la Carta permite al Consejo de Seguridad contemplar medidas coercitivas en situaciones en las que considere que las medidas pacíficas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo. Yo sigo siendo partidario de una respuesta temprana y flexible que tome en consideración todos los instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII y se adapte a las circunstancias de cada situación.

57. Las decisiones de usar la fuerza o aplicar otras medidas coercitivas nunca se han de adoptar a la ligera. Esas decisiones exigen un examen detenido de la situación, un análisis de las probables consecuencias de actuar y de no actuar y una evaluación de la estrategia más efectiva y apropiada para alcanzar nuestro objetivo colectivo. La evaluación ha de ser oportuna y debe facilitar las respuestas efectivas, en ningún caso inhibirlas. No hay un patrón para adoptar decisiones en esas situaciones, ni es conveniente que haya uno, puesto que cada situación es diferente. En lugar de ello, la comunidad internacional debe aprender de su experiencia hasta la fecha e intentar mejorar la manera en que hace efectiva la responsabilidad de proteger, utilizando todos los instrumentos disponibles.

58. Poner en práctica el tercer pilar de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger entrañará en ocasiones decisiones difíciles. Los desacuerdos sobre el pasado no deben interponerse en nuestra determinación de proteger a las poblaciones en el presente. Tampoco los Jefes de Estado y de Gobierno deben olvidar el compromiso que asumieron de actuar de acuerdo con la responsabilidad de proteger. La iniciativa sobre la “responsabilidad al proteger” ofrece una vía provechosa para continuar el diálogo sobre cómo acomodar distintas perspectivas y forjar estrategias para unas respuestas oportunas y decisivas ante los crímenes y actos relacionados con la responsabilidad de proteger. Las propuestas para mejorar la adopción de decisiones en esas circunstancias y examinar cómo se ha tratado de hacer efectiva la responsabilidad son provechosos catalizadores para continuar las discusiones.

VI. Conclusión

59. La responsabilidad de proteger proporciona un marco político basado en principios fundamentales del derecho internacional para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y responder ante ellos. Está claro que el concepto ha sido ampliamente aceptado. Los órganos políticos principales de las Naciones Unidas han invocado el concepto, entre ellos el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Con ello no se niega que siga persistiendo la controversia sobre aspectos de su aplicación en la práctica, en especial con respecto al uso de medidas coercitivas para proteger a las poblaciones. Como se resalta en el presente informe, nuestra experiencia ha demostrado que en el marco del tercer pilar entra en juego toda una gama de medidas no coercitivas. Necesitamos una mejor comprensión de las medidas disponibles en virtud de los Capítulos VI y VIII de la Carta, perfeccionar esos instrumentos cuando sea necesario y utilizarlos mejor y con mayor inteligencia, lo que exigirá el firme propósito de emplear los instrumentos a nuestra disposición en una etapa más temprana. La prevención y la actuación temprana, decisiva y efectiva, salvan vidas y hacen menos necesarias medidas posteriores, más coercitivas, para proteger a las poblaciones. No podemos quedarnos sin hacer nada.

60. La acción coercitiva en virtud del Capítulo VII de la Carta se ha de contemplar cuando se considere improbable que otras medidas logren los objetivos o cuando ya se hayan demostrado inadecuadas. El uso de la fuerza debe ser el último recurso. Después de las tragedias de Rwanda y Srebrenica, nadie puede sostener que las medidas del Capítulo VII nunca pueden ser una respuesta adecuada. Sin embargo, el uso de esas medidas debe ser objeto de un cuidadoso examen. Ese es precisamente el motivo por el que en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno aceptaron expresamente las medidas del Capítulo VII en situaciones en las que es evidente que el Estado no ha protegido a sus poblaciones y los medios pacíficos resultan inadecuados. Uno de los retos es por ello reconocer que en algunas situaciones son necesarias las medidas del Capítulo VII, aprender de la experiencia del pasado y tender puentes entre diferentes opiniones sobre cómo alcanzar el objetivo compartido de proteger a las poblaciones.

61. La experiencia de cómo se ha hecho efectiva la responsabilidad de proteger en situaciones concretas durante los últimos cuatro años ha confirmado la validez básica de la estrategia trazada en mi primer informe. Sin embargo, está claro que es necesario continuar el diálogo sobre esas cuestiones en la Asamblea General. Se espera que el próximo diálogo interactivo oficioso en la Asamblea General sobre el tema del presente informe sea una oportunidad óptima no solo para ocuparnos de nuestra experiencia en el marco del tercer pilar, sino también para examinar su relación de mutuo apoyo con los pilares primero y segundo. No hay un patrón para responder ante esos graves crímenes y actos que se pueda aplicar a todos los casos. La cooperación de todos los Estados Miembros y entre todos los Estados Miembros es decisiva para lograr hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Trabajando de consuno en pro de nuestro compromiso compartido de proteger a las poblaciones, debemos estar dispuestos a utilizar los instrumentos que pone a nuestra disposición la Carta de las Naciones Unidas, a extraer enseñanzas de las experiencias del pasado y a reflexionar sobre cómo mejorar. Debemos seguir tratando de hacer efectiva la responsabilidad de proteger con mayor eficacia y coherencia. Sigo estando convencido de que es un concepto al que le ha llegado su momento.
