



Consejo de Seguridad

Distr. general
31 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Carta de fecha 30 de diciembre de 2008 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntar a la presente el informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África correspondiente a 2008 aprobado por los miembros del Grupo (véase el anexo).

Le agradecería que la presente carta y su anexo se distribuyeran como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Dumisani S. **Kumalo**
Embajador y Representante Permanente
de la República de Sudáfrica



Anexo

Informe sobre las actividades del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África en 2008

I. Introducción

1. El Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África fue creado por una nota del Presidente del Consejo de Seguridad (S/2002/207). En la nota, en que se determinaban la composición, la presidencia, el método de trabajo y la duración del grupo, también se establecía el siguiente mandato:

a) Supervisar el cumplimiento de las recomendaciones que figuran en la declaración de la Presidencia S/PRST/2002/2, en declaraciones anteriores y en resoluciones sobre prevención y solución de conflictos en África;

b) Proponer recomendaciones sobre la intensificación de la cooperación entre el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, así como con otros organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de África;

c) Examinar, en particular, las cuestiones regionales y comunes a distintos conflictos que afecten a la labor del Consejo en lo que respecta a la prevención y solución de conflictos en África;

d) Proponer recomendaciones al Consejo de Seguridad para aumentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales (Unión Africana) y subregionales en materia de prevención y solución de conflictos.

2. En su nota S/2007/771, el Presidente del Consejo de Seguridad comunicó que el Consejo había convenido en que el mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África, establecido inicialmente el 1º de marzo de 2002 (véase S/2002/207), se prorrogara por un año, con lo que proseguiría su labor hasta el 31 de diciembre de 2008.

3. Posteriormente, de conformidad con una nota del Presidente del Consejo de Seguridad de fecha 3 de enero de 2008 (S/2008/2), Sudáfrica sucedió al Congo en la presidencia del Grupo de Trabajo Especial. Dumisani S. Kumalo, Embajador y Representante Permanente de Sudáfrica fue elegido Presidente para el período que finalizó el 31 de diciembre de 2008.

4. El presente informe reseña las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo Especial en 2008, bajo la presidencia de Sudáfrica.

II. Actividades realizadas

A. Reunión informativa sobre el Departamento de Asuntos Políticos

5. El 21 de enero de 2008, Sudáfrica, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo Especial, representó al Consejo de Seguridad en una reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana con organizaciones regionales no africanas y organizaciones internacionales.

6. El 24 de enero de 2008, el Grupo de Trabajo Especial se reunió para celebrar consultas sobre sus actividades en 2008.

7. El 6 de marzo de 2008, el Grupo de Trabajo Especial se reunió para escuchar una exposición informativa de B. Lynn Pascoe, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, sobre la propuesta de fortalecer el Departamento de Asuntos Políticos. La reunión dio al Grupo de Trabajo la oportunidad de comprender cómo interpretaba el Departamento de Asuntos Políticos su papel en la prevención y solución de conflictos y de conocer las medidas propuestas para reforzar el Departamento.

8. El Sr. Pascoe señaló que las dificultades que enfrentaba el Departamento estaban bien documentadas en informes y evaluaciones que ponían de manifiesto una situación insostenible en que las responsabilidades eran cada vez mayores sin que los recursos aumentaran en absoluto. La consecuencia era un departamento político desbordado que no podía desempeñar sistemáticamente la labor de análisis, gestiones diplomáticas y coordinación necesaria para que la diplomacia preventiva diera resultado.

9. Sin embargo, el Sr. Pascoe observó que el Secretario General esperaba que el Departamento fuera aún más activo y que se redujera la carga cada vez más onerosa de las operaciones de mantenimiento de la paz que suponía el creciente número de operaciones, incluidas operaciones difíciles como la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID).

10. Las Naciones Unidas debían ser más eficaces no sólo en lo que respecta a estabilizar situaciones de conflicto y encarar los efectos humanitarios secundarios, sino también en lo que respecta a prevenirlas y resolverlas por medios políticos. La prevención de conflictos y su resolución son responsabilidades encomendadas en la Carta que simplemente no podemos dejar de cumplir.

11. En vista de esta situación, el Sr. Pascoe enumeró una serie de medidas que se proponían para fortalecer el Departamento de Asuntos Políticos:

a) Fortalecimiento sustancial, que debía haber tenido lugar desde hace tiempo, de las divisiones regionales del Departamento, sumado a cierto grado de reorganización para aumentar la eficiencia;

b) Establecimiento de una división integrada de política, asociaciones y apoyo a la mediación, que ayudaría al Departamento a desempeñar sus actividades de mediación en forma más sistemática y aumentaría su capacidad de ocuparse de cuestiones de carácter general que afectan a la paz y la seguridad;

c) Fortalecimiento de la Subdivisión de Órganos Subsidiarios del Consejo de Seguridad y de la División de Asistencia Electoral;

d) Creación de puestos para reforzar la capacidad de gestión, evaluación, supervisión y comunicaciones del Departamento en apoyo de su labor general.

12. El Presidente, en nombre de los miembros del Grupo de Trabajo Especial, agradeció al Sr. Pascoe y le dio seguridades de que lo apoyarían en todo lo que consideraran que pudiera ayudar al Departamento a cumplir sus funciones de prevención y solución de conflictos, ya fuera en su calidad de representantes de sus respectivos países o de miembros del Consejo de Seguridad.

B. Reunión sobre el concepto de “responsabilidad de proteger”

13. El 1° de diciembre de 2008, el Grupo de Trabajo Especial organizó una importante reunión sustantiva en la que trató el concepto de la responsabilidad de proteger. Al proponer y convocar la reunión, el Presidente consideró que no se estaba teniendo suficientemente en cuenta la prevención de conflictos, componente crítico de la responsabilidad de proteger.

14. Además, había otros dos motivos para celebrar la reunión. El primero era que, a principios del año siguiente el Secretario General debía presentar su informe sobre la responsabilidad de proteger a la Asamblea General, que celebraría un debate al respecto. El Presidente creía que las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre el concepto de responsabilidad de proteger podrían contribuir a ese debate, cuyo objetivo, entre otras cosas, era llegar a un acuerdo sobre las cuestiones planteadas en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General).

15. En segundo lugar, había acuerdo en que el concepto de responsabilidad de proteger era de la competencia del Grupo de Trabajo Especial. Por lo tanto, la reunión debía interpretarse en el contexto del mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África que tiene la función de proponer recomendaciones al Consejo de Seguridad para aumentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales (Unión Africana) y subregionales en materia de prevención y solución de conflictos (véase S/2002/207, secc. III iv)).

16. La reunión interactiva, que tuvo muchos asistentes, permitió ver con claridad las posiciones nacionales de los miembros del Consejo y los expertos sobre el terreno acerca de los aspectos de carácter no militar de la responsabilidad de proteger. La reunión también sirvió de foro para que el Consejo iniciara una conversación encaminada a formular posiciones en el sentido de que todos los pilares de la responsabilidad de proteger tienen igual importancia. El resumen de la reunión preparado por el Presidente figura en el apéndice I del presente anexo.

C. Reunión informativa de los presidentes de los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad

17. De conformidad con las disposiciones pertinentes, el Presidente del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África se sumó a sus colegas y los presidentes de los distintos órganos subsidiarios para informar al Consejo de Seguridad en su 6043ª sesión oficial, celebrada el 15 de diciembre de 2008. El texto de la exposición del Presidente sobre las actividades del Grupo de Trabajo Especial en el año 2008 figura en el apéndice II del presente anexo.

III. Conclusiones

18. Ha sido un honor para Sudáfrica ser miembro del Consejo de Seguridad en los últimos dos años y presidir el Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África durante su último año en el Consejo.

19. Sudáfrica asumió la presidencia del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África en el año 2008 porque consideraba que podía aportar un valor agregado a la labor del Consejo sobre el tema de África y, concretamente, porque sentía que esa función reforzaría también el programa de paz, seguridad y desarrollo de África. Nuestra contribución general al Consejo ha coincidido con los objetivos del Grupo de Trabajo.

20. Complace a Sudáfrica que los miembros del Consejo hayan respondido positivamente a su labor en el Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África y que ahora se entiendan mejor las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad en África y la función de la prevención de conflictos.

21. Al retirarse Sudáfrica del Consejo y del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África, deseo expresar mi agradecimiento a la Secretaría, especialmente al Secretario del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África, Oseloka Obaze, por el apoyo que siempre hemos recibido en el desarrollo de las actividades de este Grupo.

Nueva York, 29 de diciembre de 2008

(Firmado) **D. S. Kumalo**
Representante Permanente
Presidente del Grupo de Trabajo Especial sobre
la prevención y la solución de conflictos en África

Apéndice I

Acta resumida de la reunión sobre la responsabilidad de proteger

Embajador Dumisani S. Kumalo, Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas y Presidente del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África

En su declaración de apertura, el *Embajador Kumalo* dijo que la reunión se celebraba por dos razones. En primer lugar, a principios del año siguiente, el Secretario General tenía que presentar su informe sobre la responsabilidad de proteger a la Asamblea General para que lo examinara y esperaba que la reunión contribuyera al debate. En segundo lugar, el concepto de responsabilidad de proteger estaba dentro del mandato del Grupo de Trabajo Especial, ya que la prevención de conflictos era un aspecto crítico de la responsabilidad de proteger. A ese respecto, el Embajador Kumalo subrayó que la responsabilidad de proteger no se refería exclusivamente a la intervención militar y observó con preocupación que el concepto estaba tardando en llevarse a la práctica.

Dr. Edward C. Luck, Asesor Especial del Secretario General y Primer Vicepresidente y Director de Estudios del International Peace Institute

El *Dr. Luck* recordó que el Secretario General había dejado en claro en el discurso que pronunció el 15 de julio en Berlín que la responsabilidad de proteger no era “otro nombre de la intervención humanitaria”. Adoptando una actitud afirmativa y respetuosa respecto de la soberanía, el concepto apuntaba a ayudar a los Estados a hacer las cosas bien y no simplemente a reaccionar cuando habían fracasado. A este respecto, el Secretario General había sugerido que la responsabilidad de proteger se asentaba en tres pilares: 1) la responsabilidad del Estado de proteger a su propia población; 2) la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar al Estado a cumplir sus responsabilidades de protección; y 3) la responsabilidad de la comunidad internacional de responder cuando un Estado no cumplía su responsabilidad de proteger. Los tres pilares se reforzaban mutuamente y aunque sin duda eran preferibles las medidas preventivas y de protección, no podían descartarse las medidas colectivas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La cuestión era lograr el equilibrio apropiado. En relación con el documento preparado por Sudáfrica, el Dr. Luck aclaró que ni el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 ni el Secretario General habían usado la palabra “intervención” para referirse a la responsabilidad de proteger, que tenía por objeto apoyar al Estado y no debilitarlo. Reiterando que la responsabilidad de proteger era un concepto mucho más amplio y con más matices que el de intervención humanitaria, observó con preocupación que, a veces, los gobiernos nacionales y los órganos intergubernamentales tendían a limitar sus opciones y no ofrecían la protección necesaria a las poblaciones afectadas. La mejor manera de disuadir a los Estados poderosos de usar indebidamente la responsabilidad de proteger para fines unilaterales era que la comunidad internacional estableciera un marco claro para hacer efectiva la responsabilidad de proteger en forma colectiva y legal. Por último, el Dr. Luck opinaba que los Estados deberían colaborar más estrechamente con la comunidad internacional para hacer efectiva la promesa de la responsabilidad de proteger.

Embajadora Kila Hanitra Ratsifandrihamanana, Observadora Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas

La *Embajadora Ratsifandrihamanana* subrayó la importancia de adoptar un enfoque no militar de la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger y advirtió de la posibilidad de que los Estados más poderosos intervinieran en los Estados más débiles. Mucho antes de que surgiera el concepto de responsabilidad de proteger, la Unión Africana había declarado en el artículo 4 h) de su Acta Constitutiva que intervendría en un Estado miembro para proteger, por ejemplo, los derechos humanos o el buen gobierno. Sin embargo, las intervenciones militares sólo podrían autorizarse en “circunstancias extremas”. Al mismo tiempo, en los casos de desastres naturales podrían aplicarse medidas no militares en ejercicio de la responsabilidad de proteger. En cuanto a los problemas especiales de África, la Embajadora Ratsifandrihamanana instó a la comunidad internacional a que intensificara su apoyo a la UNAMID para que la Fuerza Híbrida pudiera proteger mejor a los civiles. Al tiempo que encomiaba a la comunidad internacional por su papel en la crisis en Kenya a principios del año en curso, la Embajadora Ratsifandrihamanana, observó con preocupación que se había hecho poco en materia de responsabilidad de proteger en el caso de Somalia.

Sra. Nicola Reindorp, Directora de Promoción del Global Center on the Responsibility to Protect

La *Sra. Reindorp* observó que todos los interesados a nivel nacional, regional e internacional deben actuar para poner en práctica los principios de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, el Consejo de Seguridad tiene una función particular en lo que respecta a prevenir atrocidades masivas. Al desempeñarla, el Consejo debe tener presentes cinco consideraciones: 1) el Consejo debe estar abierto a la información de todas las fuentes que indique que hay una población en peligro, de manera de estar preparado para una alerta temprana y una pronta reacción; 2) el Consejo debe estar dispuesto a ocuparse de todas las situaciones, estén o no en su programa; 3) el Consejo debe estar dispuesto a responder rápidamente antes de que una situación se convierta en catástrofe; 4) el Consejo debe considerar todas las opciones que tiene ante sí, porque las palabras no siempre son suficientes y una breve aplicación de medidas coercitivas puede salvar vidas humanas; 5) el Consejo debe distinguir entre los Estados que no tienen capacidad para proteger y los Estados que perpetran atrocidades ellos mismos y ejercer presión sobre los gobiernos sin demora y con energía. En conclusión, la *Sra. Reindorp* subrayó que el Consejo no puede seguir con su política de “esperar a ver qué pasa”. Cuando fracasan las medidas preventivas, el Consejo debe demostrar su voluntad política de actuar. A menos que modifique su manera de actuar, es probable que el Consejo sea testigo de nuevos fracasos.

Embajador Giulio Terzi di Sant’Agata, Representante Permanente de Italia ante las Naciones Unidas

El *Embajador Terzi* dijo que el concepto de responsabilidad de proteger debe desarrollarse más e incorporarse a la práctica del Consejo. Un Estado soberano debe actuar con responsabilidad para asegurar una situación política estable en lo que respecta a los derechos humanos y el Estado de derecho. Si un estado no tiene esta capacidad, la comunidad internacional debe prestar asistencia. El Embajador Terzi alentó a las Naciones Unidas a emplear mejor los mecanismos existentes, en

particular, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos. Mientras tanto, consideraba que el Consejo de Seguridad debería desempeñar una función fundamental, sobre todo con respecto a la alerta temprana. Cuando un Estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos, el Consejo debe invocar una acción colectiva en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Embajador Jan Grauls, Representante Permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas

El *Embajador Grauls* observó con satisfacción que la sesión que se estaba celebrando parecía demostrar que el concepto de responsabilidad de proteger no era tan tabú para el Consejo de Seguridad. Si bien reconocía que el concepto de responsabilidad de proteger tenía su origen en el acta constitutiva de la Unión Africana, señaló que, África solía ser escenario de situaciones en que esta responsabilidad debería ejercerse. Había llegado el momento de operacionalizar el concepto y, a ese respecto, deberían considerarse los siguientes elementos para llevar a la práctica la responsabilidad de proteger: a) debería hacerse hincapié en la necesidad de evitar conflictos y de reforzar las capacidades nacionales para proteger; b) puesto que la prevención de conflictos y la responsabilidad de proteger eran conceptos distintos, cuando las tensiones aumentaban rápidamente, la comunidad internacional debería actuar con prontitud; c) deberían tomarse medidas para evitar que los Estados volvieran a sumirse en un conflicto una vez que hubieran salido del anterior y d) combatir la impunidad debería ser un elemento vital del conjunto de herramientas para hacer efectiva la responsabilidad de proteger.

Embajador Jean-Maurice Ripert, Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas

Observando que un objetivo principal de la responsabilidad de proteger era salvar vidas y asegurar el libre acceso a las víctimas, el *Embajador Ripert* dijo que la comunidad internacional debía estar en condiciones de intervenir dondequiera que surgiese una situación preocupante. La responsabilidad de proteger estaba totalmente dentro del mandato del Consejo y no era un sustituto de la asistencia humanitaria que las organizaciones no gubernamentales han estado prestando durante muchos años. La responsabilidad de proteger se refería a los derechos humanos cuyas violaciones graves podrían representar una amenaza a la paz y la seguridad, que justificaba la intervención del Consejo de Seguridad. Sin desconocer la importancia de la acción preventiva, cabía señalar que la prevención a menudo sería más eficaz si estaba respaldada por una amenaza convincente de sanciones. El alcance de la responsabilidad de proteger no estaba limitado y podía aplicarse también a situaciones relacionadas con desastres naturales. Si bien reconocía que los desastres naturales no se mencionaban en el documento final de la cumbre de 2005 como un motivo que daría lugar a la responsabilidad de proteger, el Embajador Ripert explicó que ello se debía a que, en ese momento, pocos habrían imaginado que Estados como la República Popular Democrática de Corea y “Birmania” fueran a impedir que la comunidad internacional ayudara a las poblaciones necesitadas. Por último, el Embajador Ripert subrayó que los Estados miembros no podían seguir propugnando la alerta temprana y la prevención sin reforzar el Departamento de Asuntos Políticos. Además, lo decepcionaba que la responsabilidad de proteger no se hubiese puesto en práctica como se deseaba, lo que se debía a la división entre los miembros del Consejo de Seguridad a ese respecto.

Steve Crawshaw, Director de Promoción en las Naciones Unidas de Human Rights Watch

El Sr. *Crawshaw* subrayó que, si bien era importante examinar medidas para evitar casos de atrocidades masivas, era muy desalentador que el Consejo de Seguridad se hubiera abstenido reiteradamente de actuar incluso en situaciones en que era evidente que se estaban produciendo atrocidades masivas. Ejemplo de ello eran el caso de Darfur en 2003, en que inicialmente había sido difícil interesar a los gobiernos en la situación, aún cuando indiscutiblemente se estaban cometiendo atrocidades masivas, y también la situación actual en la región oriental de la República Democrática del Congo. Era inaceptable no hacer nada en el momento en que se cometían atrocidades masivas. Además, preocupaba al Sr. *Crawshaw* que se diluyera el concepto de responsabilidad de proteger y, aunque estaba claro que la acción militar era sólo una medida en un continuo de acciones posibles, sostuvo que no debía excluirse el uso de medios militares para proteger a las poblaciones afectadas.

Burkina Faso

Burkina Faso dijo que la responsabilidad de proteger era principalmente una responsabilidad de prevenir y se refirió, entre otras cosas, a las resoluciones 1296 (2000) y 1674 (2006) sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, que estipulaban que el ataque deliberado de poblaciones civiles podía constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales. La comunidad internacional tenía el derecho y el deber de intervenir en las situaciones en que un gobierno no protegía a su población. Sin embargo, había que evitar el posible abuso del concepto. Observando que las organizaciones regionales estaban interviniendo más en situaciones de conflicto en África, *Burkina Faso* subrayó la necesidad de reforzar su capacidad y encomió a la Unión Africana por haber tomado la iniciativa en materia de prevención, en particular incluyendo el principio de la no indiferencia en su Acta Constitutiva.

Reino Unido

La *Embajadora Pierce* subrayó que la responsabilidad de proteger era un concepto mundial y, refiriéndose a los acontecimientos de Srebrenica, subrayó que se habían cometido atrocidades en todos los continentes. El Consejo de Seguridad aún no había encontrado un equilibrio entre cuándo procedía intervenir y cuándo, proteger la soberanía de los Estados afectados. Los Estados miembros del Consejo que tendían a favorecer la protección de la soberanía deberían mirar hacia atrás y preguntarse si en algunas ocasiones la protección de la soberanía no había llevado a atrocidades que habrían podido evitarse. En realidad el número de intervenciones militares con fines humanitarios era muy pequeño y los gobiernos probablemente temían más a las sanciones que a las medidas militares. La *Embajadora Pierce* se preguntó quién intervendría si no lo hacía el Consejo de Seguridad y, prometiendo que su Gobierno mantendría una actitud abierta, desafió a todos los que veían con escepticismo la acción del Consejo de Seguridad a que propusieran alternativas. Destacando que el aspecto preventivo de la responsabilidad de proteger merecía atención, se preguntó cómo alentar a los gobiernos a que pidieran asistencia preventiva. En conclusión, la *Embajadora Pierce* subrayó la necesidad de reforzar la capacidad de policía de las Naciones Unidas, que a menudo sería más útil que las tropas frente al quebrantamiento del orden público y las violaciones de los derechos humanos.

Sra. Fabienne Hara, Vicepresidenta de Asuntos Multilaterales del International Crisis Group (ICG)

La *Sra. Hara* subrayó que el concepto de responsabilidad de proteger no se centraba en la noción de intervención sino en la protección de las poblaciones afectadas. Coincidió con los oradores anteriores en que era necesario centrarse en la prevención y en que la intervención militar debería ser el último recurso. Esperaba que la próxima vez que fueran a producirse atrocidades masivas, la comunidad internacional no preguntara si debía hacer algo sino quién tenía que hacer qué y cuándo. Refiriéndose a la situación en la región oriental de la República Democrática del Congo, la *Sra. Hara* subrayó que era evidente que no se había hecho bastante para atacar las causas del conflicto, en vista de que la situación en los Kivus ya había hecho erupción cuatro veces en los últimos años. Observó también que el Consejo de Seguridad no había atendido a anteriores pedidos de tropas que le había hecho el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Sr. William R. Pace, Director Ejecutivo del World Federalist Movement's Institute for Global Policy (WFM-IGP)

El *Sr. Pace* se refirió a su experiencia en las negociaciones del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 para demostrar que la responsabilidad de proteger no había sido un proyecto de los países del norte o los países occidentales. El Consejo de Seguridad tenía una clara responsabilidad de prevenir atrocidades actuando prontamente y tenía además a su disposición la más amplia variedad de medidas. Sin embargo, para que la doctrina de la responsabilidad de proteger pudiese llevarse a la práctica, debían adoptarla todos los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas. El Institute for Global Policy responsabilizaría a los Estados por lo que hicieran o dejaran de hacer en materia de responsabilidad de proteger, pero también alentaría a las organizaciones regionales a encarar la cuestión.

Sra. Joanna Weschler, Directora de Investigaciones de Security Council Report

La *Sra. Weschler* reseñó la historia del concepto de responsabilidad de proteger que, a su juicio, había entrado en los debates del Consejo de Seguridad 15 años atrás cuando el Consejo comenzó a incluir tareas de protección en los mandatos de las misiones de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNPROFOR). En 1999, las lecciones de Rwanda y Yugoslavia representaron hitos importantes en el desarrollo del concepto y llevaron a las Naciones Unidas a reflexionar seriamente sobre la manera de prevenir atrocidades masivas de esa índole en el futuro. Posteriormente la forma en que se involucraron el Consejo y el Secretario General en la situación de Timor-Leste contribuyó en gran medida a convencer al Gobierno de Indonesia de que autorizara una intervención. Los mandatos de protección en las operaciones de mantenimiento de la paz han aumentado de uno en 1999 a seis en 2006 y 2007. La historia demostraba que la protección de los civiles era también función del Consejo de Seguridad y que, aunque las críticas eran justificadas, a menudo no se reconocía plenamente lo que el Consejo había hecho.

Embajador Dumisani S. Kumalo, Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

El *Embajador Kumalo* sostuvo que África había reconocido mucho antes que otras regiones la importancia de la responsabilidad de proteger porque tenía muy claro que no podía permitirse “otra Rwanda”. En el curso de las negociaciones de la Cumbre Mundial 2005, las delegaciones de África tuvieron que convencer a las de otras regiones de que incluyeran el concepto en el Documento Final. Destacando que la responsabilidad de proteger debe aplicarse en todos los casos por igual, el Embajador Kumalo manifestó su frustración porque no se hubiera incluido a Somalia en los ejemplos de situaciones que entrañaban la responsabilidad de proteger. Esta desigualdad en la aplicación podía debilitar el concepto. Por otra parte, la idea de ampliar el concepto de responsabilidad de proteger para incluir también los desastres naturales era estirarlo demasiado. El concepto debería abarcar todo un continuo de medidas disponibles y no debía centrarse en la intervención militar. Quienes criticaban el concepto tenían la impresión de que sus partidarios estaban buscando dónde podían castigar a alguien. Para finalizar, el Embajador Kumalo dijo que, con la reunión, Sudáfrica tenía la esperanza de inducir al Consejo de Seguridad a actuar. Esperaba también que, ante la crítica de las organizaciones no gubernamentales, los Estados se sintieran obligados a explicar por qué no habían actuado en algunas situaciones. Personalmente, como africano, le decepcionaría que el concepto perdiera credibilidad.

Dr. Edward C. Luck, Asesor Especial del Secretario General y Primer Vicepresidente y Director de Estudios del Internacional Peace Institute

El *Dr. Luck* al igual que el Embajador Grauls, expresó la esperanza de que, a partir de la reunión, el concepto de responsabilidad de proteger empezara a perder su carácter de tabú en el Consejo de Seguridad. Convino también con el Embajador de Bélgica en la necesidad de distinguir entre la prevención de conflictos y la prevención de atrocidades masivas, agregando que, al adoptarse el concepto, los actores deberían poder plantearse las preguntas que tenían importancia. En este contexto, la Comisión de Consolidación de la Paz parecía estarse inclinando hacia los países que habían experimentado atrocidades masivas, y, como la experiencia seguía siendo uno de los elementos más seguros para predecir atrocidades futuras, la Comisión podía desempeñar una importante función de prevención. Respondiendo a las observaciones hechas por Francia, el *Dr. Luck* dijo que, si bien el Consejo de Seguridad tenía una función crítica en lo que respecta a la responsabilidad de proteger, sus interacciones con otros órganos de las Naciones Unidas eran igualmente importantes. Por su parte, la Asamblea General, aunque no debía tratar de restringir las iniciativas del Consejo de Seguridad, podría desempeñar un papel importante en la prevención, mediación, supervisión e investigación. La Asamblea podría invocar también la resolución titulada “Unión pro paz”, si el Consejo no pudiera actuar. En cuanto a la posibilidad de que los desastres naturales se incluyeran en la definición de la responsabilidad de proteger, al preparar el informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger para la Asamblea, se trataba de mantenerse en el marco convenido por los Estados Miembros en el Documento Final de la Cumbre 2005, en que no se habían incluido los desastres naturales. En vista de que algunos conceptos de las Naciones Unidas se habían debilitado en su paso por el sistema, era importante mantener claramente delimitado el concepto de responsabilidad de proteger: “no [se debía] tratar de correr antes de

poder caminar”. Respondiendo a las preguntas de la Embajadora Pierce, el Dr. Luck señaló que ni el Consejo ni la Asamblea General se habían ocupado de Kenya en el corriente año, pero que el Secretario General podía hacer mucho para procurar una pronta respuesta. En lo que se refiere a la forma en que la comunidad internacional podría alentar a los gobiernos a pedir asistencia internacional para cumplir su obligación de proteger, recordó experiencias positivas anteriores en Timor-Leste y en Kenya.

Embajadora Lila Hanitra Ratsifandrihamanana, Observadora Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas

La *Embajadora Ratsifandrihamanana* agradeció que Sudáfrica hubiera señalado a la atención el caso de Somalia, que a su juicio merecía mayor atención internacional, inclusive por parte del Consejo. Observando que algunos oradores habían destacado la iniciativa de África en lo que respecta a la responsabilidad de proteger, dijo que la Unión Africana asumiría el liderazgo a ese respecto. La Unión Africana ya había pedido asistencia internacional para el establecimiento de un sistema de alerta temprana. La Unión Africana solía ser la primera fuerza externa en hacerse presente en situaciones de crisis, como Darfur y Somalia. Sin embargo, como sus recursos eran limitados, la organización seguiría instando al Consejo de Seguridad a que examinara medios de financiar las actividades africanas de mantenimiento de la paz. En cuanto a la situación en Darfur, la Embajadora Ratsifandrihamanana expresó la esperanza de que la UNAMID alcanzara el objetivo de desplegarse en un 80% el corriente año, argumentando que había que alentar al Gobierno sudanés a que facilitara el despliegue. Ningún gobierno africano desearía deliberadamente masacrar a su propia población, de manera que todos los actores compartían la responsabilidad. En cuanto a Somalia, expresó la esperanza de la Unión Africana de que se desplegara una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas con miras a facilitar un eventual despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de la Organización. Por último, subrayó que la responsabilidad de proteger empieza por promover el desarrollo, luchar contra la pobreza y evitar toda incitación a la violencia, lo que también confiere cierta responsabilidad a los medios de comunicación.

Sra. Nicola Reindorp, Directora de Promoción del Global Centre on the Responsibility to Protect

La *Sra. Reindorp* observó que, así como era importante distinguir entre la responsabilidad de proteger y la intervención humanitaria, la responsabilidad de proteger no podía reducirse a una cuestión de pronta asistencia humanitaria. El concepto de responsabilidad de proteger había surgido específicamente para proteger contra atrocidades masivas. En vista de que había acuerdo general en que la prevención de atrocidades masivas era sustancialmente diferente de la prevención de conflictos, el Consejo debía considerar de qué manera se podría traducir en medidas diferentes para encarar esas situaciones. Instando al Consejo a reconocer que la responsabilidad de proteger estaba dentro de su competencia, la Sra. Reindorp subrayó que, si los miembros del Consejo tomaban en serio la prevención, el propio Consejo de Seguridad debía responder prontamente. La responsabilidad de proteger entrañaba un llamamiento de los 192 Estados Miembros al Consejo en nombre de las poblaciones afectadas.

Indonesia

Subrayando la importancia de la prevención, el *Sr. Soemirat* propuso que se hiciera mayor hincapié en la responsabilidad de proteger de los Estados que en la de la comunidad internacional, lo que supondría centrarse más en reforzar la capacidad de los Estados Miembros de proteger a sus poblaciones. Advirtiendo del peligro que representaba una zona gris en la definición de responsabilidad de proteger, subrayó que el concepto se refería a la respuesta a los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad y no a los desastres naturales. El Consejo debía ser consecuente en la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger y, como tenía a su disposición muchos instrumentos, tenía que considerar detenidamente cualquier medida que decidiera adoptar.

Estados Unidos de América

El *Sr. McBride* preguntó qué consecuencias tendría para el debate sobre la responsabilidad de proteger en otros órganos el hecho de que el Consejo se ocupara activamente de las situaciones en Kenia y en Zimbabue. Al mismo tiempo, observando que su delegación estaba preparando un proyecto de resolución sobre la piratería en Somalia, se preguntó por qué medios podría el Consejo hacer efectiva la responsabilidad de proteger, en el contexto de ese país.

Costa Rica

El *Sr. González* subrayó que la responsabilidad de proteger constituía no sólo una evolución del concepto de soberanía, sino también una evolución del concepto de seguridad en que el multilateralismo ocupaba un lugar más prominente y la atención se centraba en la seguridad de las personas. Había llegado el momento de pasar de la definición de la responsabilidad de proteger a su puesta en práctica, en la cual el compromiso de todos los actores en todos los niveles era un elemento fundamental. Era importante adoptar un enfoque no punitivo y no coercitivo, por lo que la intervención militar sólo podía ser un último recurso y debían considerarse con igual seriedad los tres pilares de la responsabilidad de proteger, según las circunstancias. Costa Rica señaló la importancia de que hubiera una clara división del trabajo entre los distintos órganos de las Naciones Unidas, y observó que el Consejo de Seguridad no era el único órgano que podía desempeñar una función de prevención. El asesor especial del Secretario General para la prevención del genocidio también podía desempeñar un papel importante con respecto a la alerta temprana y la respuesta rápida. Costa Rica subrayó también la importancia de la lucha contra la impunidad y, a este respecto, destacó el papel del Tribunal Penal Internacional y deploró que aún no se hubiese puesto en práctica la resolución 1593 (2005) del Consejo. En conclusión, Costa Rica insistió en la importancia de que el Consejo pudiera y quisiera usar todos los medios a su disposición para poner en práctica el principio de la responsabilidad de proteger.

Países Bajos

El *Sr. Kempeneers* observó que, en lo que respecta a la responsabilidad de proteger, el Consejo tenía un importante papel de prevención, intervención (de ser necesario) y reconstrucción y expresó la esperanza de que las deliberaciones de la reunión permitieran superar algunos equívocos en torno a este concepto. Observando que las medidas militares no tenían mucho peso en el ámbito de la

responsabilidad de proteger, sostuvo que la posibilidad de aplicar medidas coercitivas era parte integrante del imperativo moral de esa responsabilidad. Al mismo tiempo, subrayó que la creación de capacidad debía ser un componente fundamental de la operacionalización de la responsabilidad de proteger, como debía serlo también el papel disuasivo que cabía a la Corte Penal Internacional.

Dr. Edward C. Luck, Asesor del Secretario General y Primer Vicepresidente y Director de Estudios del International Peace Institute

Respondiendo a las preguntas de los Estados Unidos, el *Dr. Luck* observó que, si bien el Artículo 12 de la Carta de las Naciones Unidas limita la acción de la Asamblea General sobre los asuntos de que se ocupa el Consejo, el Consejo puede delegar atribuciones sobre esas cuestiones a la Asamblea General. La primera operación de la FENU en Sinaí se estableció después de que el Consejo remitió la cuestión a la Asamblea General en virtud de la resolución titulada “Unión pro paz”. Además, según la Carta, el hecho de que el Consejo de Seguridad se ocupe de determinado asunto, no inhibe al Secretario General, aunque éste debe coordinar cuidadosamente su actuación con el Consejo. El Dr. Luck sugirió que el Artículo 99 de la Carta abarcaría la responsabilidad de proteger, ya que el Secretario General puede informar al Consejo sobre cualquier cuestión pertinente a este respecto. En cuanto a la pregunta de los Estados Unidos sobre Somalia, habría deseado que la responsabilidad de proteger ofreciera una fórmula mágica, pero en realidad era más eficaz en los primeros momentos de una crisis y en el período que la sucede. Al mismo tiempo, la responsabilidad de proteger tenía la ventaja de recordar a la comunidad internacional las crisis en curso que tal vez no constituyeran una amenaza directa a la paz y la seguridad internacionales o no atrajeran la atención de las grandes Potencias, pero donde el costo humanitario de la crisis justificaría claramente la acción internacional. Tomando nota de la observación de Costa Rica de que la intervención militar sólo podía constituir un último recurso, el *Dr. Luck* observó que aunque el uso de la fuerza era la menos preferible de las opciones, no debía considerarse como el último recurso en una secuencia temporal. En este contexto, recordó que el uso preventivo de la fuerza se había aplicado con el consentimiento del Gobierno en la ex República Yugoslava de Macedonia y en Sierra Leona. La comunidad internacional no podía propugnar una pronta respuesta y al mismo tiempo posponer la acción militar hasta el último minuto. Por último, señaló que algunas veces los países necesitaban asistencia internacional para fortalecer su propia soberanía.

Embajador Dumisani S. Kumalo, Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas y Presidente del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y solución de conflictos en África

En conclusión, el *Embajador Kumalo* expresó la esperanza de que la reunión hubiese sido sólo el principio de una conversación que continuaría su sucesor en la Presidencia del Grupo de Trabajo. Subrayando que los tres pilares de la responsabilidad de proteger tenían igual importancia, expresó la esperanza de que el Consejo de Seguridad pudiera encontrar un medio de contribuir al debate que la Asamblea General celebraría sobre el tema el año siguiente.

Apéndice II

Exposición informativa del Embajador D. S. Kumalo, Presidente del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África, en la 6043ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 15 de diciembre de 2008 (véase S/PV.6043)

Sudáfrica asumió la Presidencia del Grupo de Trabajo Especial sobre prevención y resolución de conflictos en África porque estimamos que esto reforzaría el programa africano de paz, seguridad y desarrollo. Nuestra contribución general al Consejo se ajustó a los propósitos del Grupo de Trabajo. Durante nuestra Presidencia del Consejo recalcamos la necesidad de fortalecer las relaciones de trabajo entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad. Celebramos debates temáticos, que reunieron a varios Jefes de Estado y de Gobierno de África en el Consejo de Seguridad. En este momento, esperamos con interés un informe del grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas, encabezado por el ex Primer Ministro de Italia, Romano Prodi, que formulará propuestas concretas sobre la manera en que las Naciones Unidas pueden apoyar la labor de la Unión Africana con recursos previsibles y sostenibles.

En cuanto al programa del Grupo de Trabajo, celebramos cuatro reuniones, incluida una sesión en la que el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, Sr. B. Lynn Pascoe, informó al Grupo de Trabajo sobre la reforma del Departamento de Asuntos Políticos. La sesión proporcionó al Grupo de Trabajo la oportunidad de comprender cómo concibe el Departamento de Asuntos Políticos su función de prevención y solución de conflictos.

El 1º de diciembre de 2008 tuvo lugar otra importante reunión, en la que se analizó el concepto de responsabilidad de proteger. La reunión se celebró por dos motivos principales. En primer lugar se espera que a principios del año próximo, el Secretario General presente su informe sobre la responsabilidad de proteger ante la Asamblea General, la cual posteriormente celebrará un debate sobre el informe. Las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre el concepto de responsabilidad de proteger podrían contribuir a dicho debate, cuyo propósito, entre otras cosas, es llegar a un acuerdo sobre las cuestiones expuestas en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En segundo lugar interpretábamos que el concepto de responsabilidad de proteger estaba comprendido en el mandato del Grupo de Trabajo. Por lo tanto, era muy importante que la reunión se entendiera en el contexto del mandato del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África que incluía proponer recomendaciones al Consejo de Seguridad para aumentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales (OUA) y subregionales en materia de prevención y solución de conflictos. (véase S/2002/207, secc. III iv)).

Por último, deseo expresar mi profunda gratitud por la cooperación de los miembros del Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África, en nuestro esfuerzo por contribuir al cumplimiento de su mandato. También deseo agradecer a la Secretaría su apoyo a las actividades del Grupo de Trabajo.