

JUAN E. MÉNDEZ Y ANDRÉS SALAZAR VAN EPP

El desafío de la prevención del genocidio

El genocidio, además de tratarse de un crimen contra la humanidad por su propia definición, incluye el agravante de contener la intención específica de destruir “en su totalidad o en parte” a un grupo de personas, no por acciones que hayan cometido como individuos sino por características más o menos intrínsecas a su ser, como la raza, etnia, religión u origen nacional. La definición de este crimen, establecida en 1948 tras el Holocausto, no ha impedido que la comunidad internacional se haya mostrado pasiva ante repetidas instancias de crímenes masivos, entre ellos el genocidio. Las atrocidades cometidas en Ruanda y en los Balcanes, evidencia de un fracaso colectivo, han motivado la búsqueda de mecanismos específicos para sustituir la cultura de reacción ante actos de guerra y violaciones masivas por una cultura de prevención.

La revulsión generada ante los crímenes cometidos durante el Holocausto impulsó, en el contexto de la recién creada Organización de Naciones Unidas, la adopción en 1948 de la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio. Ésta no solo establece la definición del crimen y la necesidad de castigarlo, sino que requiere su prevención. Aunque no todos los Estados la han firmado y ratificado, se considera que su contenido es *jus cogens*, o parte del acervo de normas internacionales aplicables sin distinción a todos los Estados.¹ La prevención del genocidio es pues un principio fundamental del Derecho Internacional que ningún Estado puede ignorar. No obstante, la comunidad internacional se ha mostrado pasiva ante repetidas instancias de crímenes masivos, incluyendo el genocidio. Pese a incluir estipulaciones sobre la necesidad de prevenirlo, ni la convención de 1948 ni las normas internacionales aprobadas más tarde establecieron mecanismos específicos para hacer efectiva la prevención.

Juan E. Méndez es Asesor Especial para la Prevención del Genocidio del Secretario General de la ONU y presidente del Centro Internacional de Justicia Transicional. Ha sido miembro y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Andrés Salazar Van Epp es oficial de asuntos políticos en la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio. Ha sido oficial de asuntos políticos en la Secretaría de Naciones Unidas y en la misión de mantenimiento de la paz en Haití (MINUSTAH)

¹ Esta Convención ha sido firmada y ratificada por 136 Estados, mientras que 41 tan sólo la han firmado.

El genocidio en Ruanda en 1994 y las matanzas ocurridas en los Balcanes durante la misma década, suscitaron reiteradas promesas de la comunidad internacional, que aseguró que no permitiría que tales hechos se produjeran “nunca más”. El genocidio en Ruanda ha sido caracterizado como un fracaso colectivo de la comunidad internacional, la cual se mostró incapaz de reaccionar ante una situación en la que medidas preventivas podrían haber evitado la catástrofe y en la que una acción temprana podría haber frenado las masacres. Por su parte, el sistema de Naciones Unidas reveló la existencia de falencias estructurales, en particular la disyuntiva y falta de coordinación entre las actividades de derechos humanos y las funciones relativas a la paz y la seguridad.²

De la cultura de la reacción a la cultura de la prevención

El fracaso colectivo por impedir atrocidades como las de Ruanda y los Balcanes y de reaccionar con prontitud para ponerles fin, han motivado la búsqueda de mecanismos para pasar de una cultura internacional de reacción ante actos de guerra y violaciones masivas a una cultura de prevención. Más allá del ámbito de la prevención del genocidio, la comunidad internacional ha mostrado un creciente interés por explorar medidas preventivas que pudieran identificar e impedir conflictos armados y, de forma concomitante, costosas intervenciones internacionales para ponerles fin y lidiar con situaciones de post-conflicto.³ Las acciones relacionadas con el genocidio se insertan dentro de este marco de acciones preventivas.

Por su parte, el Consejo de Seguridad ha incrementado su interés por la prevención de conflictos e, incluso, por tomar medidas tempranas ante violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que, según estime, presenten amenazas para la paz y la seguridad internacionales. Así, en reacción al informe del secretario general de la ONU, Kofi Annan, sobre la prevención de los conflictos armados (S/2001/574), el Consejo de Seguridad subrayó “la importancia de crear conciencia y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, recalcando la responsabilidad fundamental de los Estados miembros de prevenir el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, y de poner fin a la impunidad respecto de esos crímenes, reconociendo la función de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda de desalentar la comisión de esos crímenes en el futuro y, de esa forma, contribuir a prevenir los conflictos armados, y subrayando la importancia de que se realicen actividades internacionales a ese respecto de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

² *Informe Carlsson* de la comisión de encuesta sobre las acciones de Naciones Unidas durante el genocidio en Ruanda en 1994. Ver documento ONU S/1999/1257.

³ En ese contexto se insertan el informe del secretario general Boutros Ghali *Agenda para la Paz* (Documento ONU A/47/277) y el más reciente informe del secretario general Annan, sobre *La Prevención del Conflicto Armado* (Documentos ONU A/55/985 – S/2001/574 y A/58/365 – S/2003/888).

El Consejo de Seguridad reconoció “las enseñanzas que pueden extraer todos los interesados del fracaso de las medidas preventivas que precedieron a tragedias como el genocidio de Ruanda (S/1999/1257) y la matanza de Srebrenica (A/54/549) y resuelto a adoptar las medidas apropiadas en el marco de su competencia, en combinación con los esfuerzos que realicen los Estados miembros, para impedir que se repitan esas tragedias”. Este órgano de la ONU invitó al Secretario General a que “le remita la información y los análisis que reciba de fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas sobre casos de violaciones graves del Derecho Internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y sobre posibles situaciones de conflicto que surjan [...expresando] su compromiso de prestar suma atención a esa información y esos análisis respecto de cuestiones que, a su juicio, representen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.⁴

Este contexto, unido a la conmemoración del décimo aniversario del genocidio ocurrido en Ruanda, ofreció a Kofi Annan la ocasión de diseñar un plan de acción para la prevención del genocidio. La visión del Secretario General para tal fin, articulada en su discurso ante la Comisión de Derechos Humanos el 7 de abril de 2004, se apoya en cinco pilares:

- Las acciones dirigidas a prevenir el genocidio se insertan dentro del esfuerzo de Naciones Unidas por prevenir los conflictos armados, ya que éstos suelen proporcionar no sólo el caldo de cultivo sino también el telón de fondo que sirve para ocultar crímenes de lesa humanidad y, en particular, el crimen de genocidio.
- Las acciones de Naciones Unidas para la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado. Para brindar una mayor protección, el Consejo de Seguridad incluye mandatos específicos para proteger a los civiles en acciones de mantenimiento de la paz de la organización.
- La lucha contra la impunidad, asegurando que los responsables de crímenes respondan de sus actos a través de las instancias pertinentes y, si fuese necesario, a través del Tribunal Penal Internacional, si la justicia del país en cuestión no estuviera en capacidad o no estuviera dispuesta a ejercer sus responsabilidades.
- La articulación de un sistema de alerta temprana que permita incitar una acción apropiada basada en un análisis sobrio. A estos efectos, el Secretario General nombró, en julio de 2004, a un Asesor Especial para la Prevención del Genocidio.
- Si pese a estos esfuerzos preventivos se desarrollara una situación de genocidio o éste fuera inminente, es necesario que exista la voluntad política de tomar acciones apropiadas, incluyendo el recurso a la fuerza.⁵

*Si pese a los
esfuerzos
preventivos se
desarrollara
una situación
de genocidio,
es necesario
que exista la
voluntad
política de
tomar
acciones
apropiadas,
incluyendo el
recurso a la
fuerza*

⁴ Párrafo operativo número 10. Documento ONU S/RES/1366 (los otros párrafos citados pertenecen a la sección preambular de la resolución).

⁵ Discurso pronunciado en Ginebra el 7 de abril de 2004. Comunicado de prensa ONU, referencia SG/SM/9197 AFR/893 HR/CN/1077.

El Asesor Especial para la Prevención del Genocidio

El Asesor Especial es un eje central del plan de acción para prevenir el genocidio; sus atribuciones van más allá de la mera alerta. Sus funciones principales son: reunir la información existente, en particular aquella proveniente del sistema de Naciones Unidas, sobre infracciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que tengan origen étnico, racial, religioso o nacional y que, de no ser prevenidas o detenidas, podrían culminar en genocidio; servir como mecanismo de alerta temprana al Secretario General y, por su conducto, al Consejo de Seguridad, al señalar a su atención situaciones que podrían culminar en genocidio; brindar recomendaciones al Consejo de Seguridad, por conducto del Secretario General, sobre medidas para prevenir o detener el genocidio; y enlazar con el sistema de Naciones Unidas en temas relacionados a la prevención del genocidio o crímenes conexos.⁶

En cierto modo, la figura del Asesor Especial constituye una especie de puente entre el ámbito de los derechos humanos, cuya "maquinaria" ha estado tradicionalmente situada en Ginebra y ligada a la Comisión de Derechos Humanos, y el de la paz y la seguridad, radicado en Nueva York y el Consejo de Seguridad. La Oficina del Asesor Especial, compuesta actualmente por un oficial de derechos humanos y otro de asuntos políticos, refleja el carácter de enlace del nombramiento.

Alerta temprana y acción temprana

Para llevar a cabo su trabajo, el Asesor Especial ha de poner en marcha un sistema de alerta temprana que reúna la información disponible sobre violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario que pudieran degenerar en genocidio. Numerosos analistas indican que no fue la ausencia de alerta lo que motivó la inacción internacional en el pasado frente a situaciones de genocidio. Apuntan, más bien, a la ausencia de voluntad política para actuar. Se espera que el Asesor Especial pueda ayudar a crear esa voluntad mediante la combinación de la alerta temprana con la propuesta de acciones realistas y efectivas. La prevención se encuentra en la intersección de estos dos aspectos. La alerta ha de articularse en un modo persuasivo, idealmente con la suficiente antelación como para permitir una gama de acciones incluyendo, por ejemplo, aproximaciones diplomáticas o de mediación, o acciones de monitoreo u observación de derechos humanos que permitan cambiar el curso de los eventos. Cuando el riesgo de genocidio sea inminente, el Asesor Especial posee una importante voz moral para llamar a la acción con un gran margen de independencia.

Resulta necesario recalcar que el asesor especial no determina la existencia del crimen de genocidio. Esto es debido a razones tanto políticas como prácticas. Por un lado, cabe preguntarse si la comunidad internacional en general, y el Consejo de Seguridad en particular, hubieran estado dispuestos a que una figura con

⁶ Mandato esbozado en el anexo a la carta del secretario general dirigida al presidente del Consejo de Seguridad el 13 de julio de 2004, documento ONU S/2004/567.

atribuciones de asesoría nombrada por el Secretario General de la ONU realizara determinaciones de índole legal con consecuencias importantes relacionadas a la convención de 1948. Por otro, el imperativo de la prevención requiere que la acción del Asesor Especial preceda al momento en que los elementos de la definición de genocidio estén presentes. Con demasiada frecuencia, el debate en torno a situaciones de violaciones masivas se ha volcado sobre si éstas constituyen o no genocidio. Si el Asesor Especial tuviera que esperar a que todos los elementos de la definición contenidos en la convención estuvieran dados, su entrada en acción sería siempre demasiado tardía.

Es importante que la determinación del genocidio no se convierta en un sustituto de la acción para atajar violaciones masivas o para tomar acciones preventivas. En el caso de Darfur, la comunidad internacional se desgastó en un debate estéril y paralizante sobre si lo acontecido en 2003-2004 era genocidio o no. Esta dinámica hace patente la necesidad de poner en marcha la obligación de prevenir mayores pérdidas de vida sin necesidad de proceder a una calificación exacta sobre los crímenes cometidos. La Comisión Internacional de Encuesta sobre Darfur, aún concluyendo que el Gobierno sudanés no había seguido una política genocida, insistió en su informe final que los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra cometidos en la región no debieran ser considerados ni menos serios ni horribles que el crimen de genocidio.⁷

El Asesor Especial cuenta con información proveniente tanto del sistema de Naciones Unidas (mecanismos de derechos humanos y presencias en el terreno) como del exterior. Dentro de la Secretaría de Naciones Unidas, el Asesor Especial ha establecido un estrecho contacto con departamentos como el de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como con la Oficina para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, con el fin de asegurar que la información disponible sobre situaciones de riesgo sea recibida y analizada a tiempo.

Indicadores para una alerta temprana

El establecimiento de un sistema de alerta temprana requiere indicadores que apunten hacia la existencia de situaciones que pudieran degenerar en genocidio. Aunque no exista una lista predeterminada para guiar los esfuerzos por reconocer el desarrollo de tendencias genocidas, la historia nos muestra la importancia de tomar un número de factores en cuenta. Debemos estar alerta ante instancias de discriminación contra grupos específicos en el seno de la sociedad y ante tendencias excluyentes. Es necesario tomar constancia cuando los medios de comunicación se usan para incitar el odio y promover la violencia. La presencia y acción de grupos de índole paramilitar a menudo puede convertirse en el brazo promotor de acciones de exterminio y es por ello un factor que ha de ser analizado. El desplazamiento forzoso de poblaciones así como las trabas a la asistencia humanitaria o al suministro de servicios básicos para la supervivencia pueden constituir indicios de situaciones de riesgo.

⁷ Documento ONU S/2005/60.

La Oficina del Asesor Especial ha establecido también contacto y diálogo con actores externos a Naciones Unidas que puedan ayudar en el proceso de análisis y proporcionar información sobre situaciones de preocupación. Aunque existen modelos de análisis cuantitativo que algunas instituciones, tanto gubernamentales como académicas, usan para predecir riesgos de conflicto, y en algunos casos genocidio,⁸ la Oficina del Asesor Especial por el momento no se ha decantado por ningún modelo específico y en la actualidad actúa como punto focal de diversos sistemas de alerta temprana, cuya información recibe y considera caso por caso.

Algunos académicos deploran el énfasis en la alerta temprana y plantean la inhabilidad del conjunto de naciones de crear una fuerza de reacción rápida creíble para confrontar situaciones de genocidio.⁹ Estos argumentos son válidos y el recurso a la fuerza debe existir como última instancia frente a casos flagrantes. No obstante, la prevención del genocidio ha de incorporar un espectro de acción más amplio que el de la intervención armada, sobre todo si concebimos la prevención como acciones encaminadas a impedir el desarrollo de acontecimientos a más largo plazo antes de que los peores crímenes se hayan desencadenado. Mecanismos e instrumentos internacionales de reconocido carácter preventivo como el de la figura del Alto Comisionado de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) para las Minorías Nacionales ofrecen una indicación sobre la acción preventiva en un ámbito amplio.¹⁰ Es también importante enfrentar la prevención del genocidio desde una perspectiva multidisciplinar, utilizando los recursos disponibles en cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales.

No existen recetas únicas. La acción preventiva ha de ajustarse en cada caso a la circunstancia de tiempo, lugar, naturaleza e historia de la situación. Aún así, y a riesgo de generalizar, la acción sobre cuatro ejes se presenta como necesaria. La prevención de genocidio implica la aplicación de medidas de protección (especialmente cuando el riesgo es muy inminente), de ayuda humanitaria (para evitar mayores pérdidas humanas), de rendición de cuentas y lucha contra la impunidad (para establecer la primacía de la ley y evitar la repetición de violaciones) y, finalmente, la promoción de la paz a través del diálogo y la negociación de los problemas subyacentes.

⁸ Por ejemplo: Barbara Harff, "No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955", *American Political Science Review*, febrero de 2003, Vol. 97, Nº 1.

⁹ Paul F. Diehl, "Once Again Nations Agree Genocide Must be Stopped. Can they find Mechanisms to Do It?", *The Washington Post*, 15 de mayo de 2005.

¹⁰ Ver Walter Kemp, "Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities". Aunque se admite que el ámbito de acción del Alto Comisionado es distinto al del Asesor Especial y que el contexto de la OSCE también es diferente del de una organización de membresía mucho más amplia como la ONU, cabe aprovechar las lecciones de la experiencia diplomática adquirida.

Los Estados y su responsabilidad de proteger a los civiles

El sistema internacional es dinámico. Desde la adopción de la convención de 1948, se ha dado una creciente aceptación de la necesidad, no sólo de castigar, sino de prevenir de manera efectiva los crímenes más atroces, particularmente el de genocidio. Cada vez más, los argumentos sobre el derecho soberano de los Estados a disponer sobre sus ciudadanos se ven enfrentados al imperativo moral de respetar los derechos más básicos del ser humano.

El Secretario General, en su informe *Un concepto más amplio de la libertad*,¹¹ exhorta a los Estados miembros de la organización a asumir el concepto de la “responsabilidad de proteger”, retomando así la doctrina articulada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, e identificada como “norma internacional emergente” por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.¹²

El concepto de la “responsabilidad de proteger” establece que la soberanía implica tanto derechos como deberes y que entre estos últimos existe la obligación de cada Estado de proteger a su población. Cuando las autoridades nacionales se ven incapaces o rehúsan proteger a sus ciudadanos, esta responsabilidad pasa a la comunidad internacional, cuyo deber es recurrir a la diplomacia, la asistencia humanitaria u otras medidas para proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil.

Esta norma o doctrina sin duda es controvertida y suscita en algunos Estados el temor que sea utilizada como tapadera para justificar una injerencia externa. Sin embargo, es irrefutable la existencia de larga data de una tensión entre los derechos del individuo como ser humano y aquellos de los Estados como unidad básica del sistema internacional. Aún dejando de lado la “responsabilidad de proteger”, la evolución de la normativa internacional en materia de derechos humanos y justicia, así como el creciente énfasis en la prevención de conflictos armados y de violaciones masivas de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, apuntan a un creciente énfasis en la necesidad de garantizar la protección del individuo.

La labor del asesor especial tiene, por el momento, un carácter experimental ya que abre un nuevo camino en el campo de la prevención. Aún es prematuro aventurar diagnósticos sobre su funcionamiento o efectividad y sería ilusorio (y tal vez presuntuoso) imaginar que este mecanismo fuese por sí sólo suficiente para solucionar el problema de la prevención del genocidio. Sin embargo, cabe indicar preliminarmente la importancia que representa para robustecer una perspectiva preventiva en el seno de Naciones Unidas. Desde el nombramiento del Asesor Especial, todos los órganos del sistema de Naciones Unidas, así como un gran número de Estados y organizaciones de la sociedad civil, han brindado un alto nivel de colaboración a este nuevo instrumento.

¹¹ Documento ONU A/59/2005.

¹² Ver documento ONU A/59/565.