

Veinte años de la responsabilidad de proteger. Los informes del secretario general de las Naciones Unidas*

Twenty Years of the Responsibility to Protect. Reports of the Secretary-General of the United Nations

20 anos da responsabilidade de proteger: os relatórios do secretário-geral das Nações Unidas

Faustino García de la Torre García**

Fecha de recepción: 3 de julio de 2025

Fecha de aprobación: 2 de diciembre de 2025

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.15805>

Para citar este artículo: García de la Torre, F. (2025). Veinte años de la responsabilidad de proteger. Los informes del secretario general de las Naciones Unidas.

Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP), 13, 1-47.

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.15805>

Resumen

La responsabilidad de proteger cumple 20 años de vigencia. Desde que los Estados nacionales y la comunidad internacional declarasen en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 su compromiso firme de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica se han hecho avances considerables, al menos en lo que concierne al desarrollo del contenido, la forma y el modo de cumplir su voluntad. El secretario general de las Naciones Unidas ha publicado desde 2009 una serie de informes anuales sobre cuestiones relativas a la responsabilidad de proteger, de cuyo contenido se puede extraer el concepto, las raíces históricas, los principios, los pilares y los actores de esta garantía de no repetición de las atrocidades. En este trabajo se analizan los informes del secretario general que se han publicado en estos 20 años de vigencia y se expone de forma ordenada y sistemática lo que allí se expone.

Palabras clave: responsabilidad de proteger; soberanía; crímenes atroces; obligaciones de tutela penal; Naciones Unidas.

* Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i “Neuro-Derechos Humanos y Derecho Penal” (PID2023-149978NB-I00), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/ UE.

** Profesor ayudante doctor. Universidad de Castilla-La Mancha (España), Área de Derecho Penal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Correo electrónico: faustino.garciatorre@uclm.es. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-4281-2752>

Abstract

The Responsibility to Protect (R2P) marks its twentieth anniversary. Enshrined in the 2005 World Summit Outcome Document, this commitment obliges States and the international community to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, and crimes against humanity. In the years since, significant strides have been made, particularly in articulating the normative content, institutional architecture, and operational modalities of R2P. Beginning in 2009, the United Nations Secretary-General has issued a series of annual reports that collectively trace the evolution of R2P in terms of its conceptual foundations, normative principles, structural pillars, and the roles of key actors. These reports offer not only a systematic elaboration of the doctrine but also a lens through which to assess its development as a global norm aimed at the prevention and non-recurrence of mass atrocities. This paper undertakes a comprehensive analysis of the reports published by the Secretary-General over the past twenty years, presenting their content in a coherent and analytically rigorous manner, with the aim of clarifying the normative trajectory and institutional consolidation of R2P within the international legal and political order.

Keywords: Responsibility to protect; sovereignty; atrocity crimes; State obligations; United Nations.

Resumo

A responsabilidade de proteger completa 20 anos de vigência. Desde que os Estados nacionais e a comunidade internacional afirmaram, no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005, seu firme compromisso de proteger as populações do genocídio, dos crimes de guerra, dos crimes contra a humanidade e da limpeza étnica, registraram-se avanços consideráveis, ao menos no que diz respeito ao desenvolvimento do conteúdo, da forma e dos modos de cumprir essa vontade. Desde 2009, o secretário-geral das Nações Unidas vem publicando uma série de relatórios anuais sobre questões relativas à responsabilidade de proteger, a partir dos quais é possível extrair o conceito, as raízes históricas, os princípios, os pilares e os atores dessa garantia de não repetição de atrocidades. Neste artigo, analisam-se os relatórios do secretário-geral publicados nesses 20 anos de vigência e expõe-se, de forma ordenada e sistemática, aquilo que eles apresentam.

Palavras-chave: responsabilidade de proteger; soberania; crimes de atrocidade; obrigações de tutela penal; Nações Unidas.

Introducción

Las atrocidades masivas cometidas en el curso de la Segunda Guerra Mundial alcanzaron una envergadura de tales dimensiones que resulta absolutamente inconcebible que puedan volver a suceder. Tras destapar los horrores de la contienda, la gran mayoría de los Estados nacionales, responsables desde antaño de la protección de la vida e integridad física de los ciudadanos, acordaron establecer una serie de garantías para impedir su repetición. En primer lugar, sometieron sus relaciones soberanas a lo dispuesto en la Carta fundacional de las Naciones Unidas. Después, firmaron diversos convenios de protección de los derechos humanos, que les comprometen a abstenerse de cometer crímenes graves contra la población y a castigar los que se perpetren en su territorio. Por último, un grupo menor de Estados permiten que la Corte Penal Internacional (CPI) enjuicie las brutalidades que las autoridades nacionales no son capaces de perseguir, o cuando no están dispuestas a hacerlo. De este modo, las poblaciones de la mayor parte del mundo tenían asegurada una vida libre de atrocidades.

Pero no pasó mucho tiempo desde la puesta en marcha de todas esas acciones colectivas para que se revelase la insuficiencia del conjunto de garantías establecido. Los conflictos que se desarrollaron durante los años noventa del siglo pasado pusieron en tela de juicio las responsabilidades que incumben a los Estados y a las Naciones Unidas en la prevención de conductas como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y las limpiezas étnicas, especialmente, y la capacidad de la comunidad internacional de frenar tales atrocidades por medio de la intervención humanitaria (Breau, 2016, pp. 11 y ss.; Weiss, 2016, pp. 57 y ss.). Las matanzas indiscriminadas que se produjeron ante los ojos de la comunidad internacional, que permaneció impasible con la aquiescencia de varias naciones ante el sufrimiento de las poblaciones, condujo al establecimiento de un compromiso más firme con la no repetición del pasado (Evans, 2008, pp. 11 y ss.; Thakur, 2013, p. 189). Con la finalidad de asegurar a la población una vida libre de atrocidades, los Estados miembros de las Naciones Unidas y la comunidad internacional declararon y asumieron su ‘responsabilidad de proteger’ (R2P), que cumple ahora 20 años de vigencia.

La responsabilidad de proteger aparece enunciada en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, en los siguientes términos:

Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos

crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, §138).

A esta declaración de principios que incumbe, sobre todo, a los Estados nacionales, se agrega el compromiso de la comunidad internacional que, por medio de las Naciones Unidas, “tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”, estando dispuestos

a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad,

y, cuando sea necesario y apropiado, “a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (2005, §139).

Este compromiso culmina con el mandato a la Asamblea General de las Naciones Unidas para que siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, §139).

En cumplimiento de este encargo, el secretario general de las Naciones Unidas ha publicado una serie de informes anuales que, en conjunto, trazan la hoja de ruta de la responsabilidad de proteger y de su progresiva puesta en práctica. El primero de ellos (2009) definió la estrategia de los tres pilares sobre la que descansa el concepto

y, a partir de ahí, los informes han abordado sucesivamente cuestiones clave: la alerta temprana como herramienta fundamental de prevención (2010); el uso de los instrumentos previstos en la Carta de las Naciones Unidas para implementar cada pilar (2012); el alcance de las obligaciones estatales en materia de prevención (2013); el fortalecimiento de la rendición de cuentas (2017) y la manera de mejorarla (2018), así como la labor de la Oficina para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger (2021). Otros informes se han centrado en el papel de los mecanismos regionales y subregionales (2011) y en las alianzas internacionales que pueden incentivar a los Estados a cumplir sus compromisos (2014). Junto a estos bloques temáticos, algunos documentos han tratado cuestiones específicas, como la igualdad de género en la prevención y la paz internacional (2020), la vulnerabilidad de los niños y jóvenes frente a los crímenes atroces (2022) o la relación entre desarrollo sostenible y la responsabilidad de proteger (2023). Finalmente, los informes dedicados al décimo y vigésimo aniversario del compromiso de 2005 han ofrecido el balance de su implementación (2015, 2025), han identificado las agendas pendientes (2016) y los retos futuros en prevención y respuesta (2024), al igual que la preocupante falta de compromiso internacional y las medidas necesarias para reducir la vulnerabilidad de la población civil (2019).

En síntesis, los informes anuales del secretario general sobre la responsabilidad de proteger pueden agruparse en cuatro grandes bloques temáticos. El primero —que incluye los informes de 2009, 2010, 2012, 2013, 2017, 2018 y 2021— desarrolla la arquitectura operativa del compromiso asumido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. El segundo bloque, que se compone de los informes de 2011 y 2014, examina la cooperación internacional para incentivar el cumplimiento estatal. El tercero se ocupa de cuestiones transversales en los informes de 2020, 2022 y 2023. Finalmente, el cuarto bloque, integrado por los informes de 2015, 2016, 2019, 2024 y 2025, ofrece los balances de implementación y las perspectivas de futuro, incluyendo las agendas pendientes y los riesgos emergentes para la protección de las poblaciones civiles.

Varios autores han subrayado el valor de los informes anuales del secretario general como instrumentos destinados a construir una comprensión común sobre los desafíos que plantea la implementación de la responsabilidad de proteger. En su opinión, estos documentos condensan el pensamiento institucional dentro de las Naciones Unidas y ofrecen orientaciones prácticas para la aplicación fiel de las decisiones adoptadas por la Asamblea General, ayudando a enfrentar las dificultades inherentes a su puesta en marcha tanto en el ámbito nacional como en el internacional (Luck, 2016, p. 299; Strauss, 2016, p. 322). Incluso, se afirma que, por

ser la regularidad y la amplitud del debate sobre la responsabilidad de proteger en las Naciones Unidas relativamente única, en comparación con otros principios, se trata de una de las contribuciones más notables al desarrollo del compromiso, que puede llegar a transformar los escepticismos sobre su vaguedad en adhesiones. La regularidad y la amplitud del debate sobre la responsabilidad de proteger dentro de las Naciones Unidas, poco comunes en comparación con otros principios, constituyen una de las contribuciones más notables a su desarrollo (Butchard, 2020, p. 39). Esa deliberación continua no solo mantiene vivo el compromiso político, sino que puede transformar el escepticismo acerca de su supuesta vaguedad en adhesiones más sólidas a sus objetivos y mecanismos (Welsh, 2019, p. 58).

Dada la importancia que los informes anuales del secretario general de las Naciones Unidas han tenido para la implementación de la responsabilidad de proteger, y la pertinencia de abordar esta cuestión en su vigésimo aniversario, este trabajo ofrece una sistematización de sus principales contenidos y orientaciones. El análisis se fundamenta básicamente en los informes presentados en cumplimiento del mandato formulado en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, a partir de los cuales se reconstruyen las nociones esenciales de la responsabilidad de proteger: su evolución histórica, sus fines y principios, la arquitectura de los pilares que guían su aplicación y el papel de los actores llamados a proteger a las poblaciones frente a los crímenes atroces. El propósito es brindar una imagen precisa, clara y, al mismo tiempo, oficialmente respaldada de esta garantía de una vida libre de atrocidades. Los cinco apartados que siguen a esta introducción abordan sucesivamente cada uno de estos bloques temáticos.

Nota preliminar

Antes de comenzar con el análisis de 17 informes anuales sobre la responsabilidad de proteger, no se puede dejar de reconocer —especialmente a la luz de los acontecimientos más recientes— la falta de cumplimiento del compromiso establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. El secretario general de las Naciones Unidas lo reconoce abiertamente en los dos últimos informes anuales, en los que considera que nos encontramos todavía lejos de que los Estados incluyan de forma efectiva la responsabilidad de proteger en sus leyes, políticas, y en las prácticas y actitudes de las instituciones, precisamente, en un momento en que “el mundo se enfrenta al mayor número de conflictos violentos desde la Segunda Guerra Mundial” (secretario general de las Naciones Unidas, 2024, §§6, 9; 2025, §§8, 11, 13, 17).

Estas consideraciones no son una novedad de nuestro tiempo, pues atraviesan prácticamente todos los informes. Ya en el décimo aniversario de la responsabilidad de proteger, el secretario general expresó su preocupación por la situación efectiva de las poblaciones en numerosas regiones y advirtió que los constantes menosprecios de las normas internacionales estaban poniendo en duda la seriedad del compromiso asumido en 2005 (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §§1, 2; 2016, §§4, 34). La situación no ha mejorado en la última década. Además de no haberse remediado lo anterior, el secretario general alerta del auge de la intolerancia y la xenofobia, de la estigmatización y del discurso de odio contra minorías, fenómenos que derivan cada vez con mayor frecuencia en actos de violencia. A ello se suma el aumento de ataques deliberados contra escuelas y hospitales, la destrucción de lugares de culto y bienes protegidos, y la utilización del acceso a alimentos y de la violencia sexual y de género como armas generalizadas (2020, §1; 2025, §§23, 24).

La situación crítica de los derechos humanos en numerosas partes del mundo refleja el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la responsabilidad de proteger dos décadas después de su adopción. Diversos autores coinciden en que la norma atraviesa un proceso de deterioro, debido a la disolución de su capacidad operativa, con el riesgo de quedar reducida a una declaración de buenas intenciones sin eficacia real. Esta crisis se vincula tanto al debilitamiento del orden internacional como a supuestos erróneos sobre su implementación y alcance. Aunque la responsabilidad de proteger no ha desaparecido, se halla en una fase de fragilidad y descrédito, cuya superación dependerá de la traducción del compromiso político en acciones efectivas de protección (Gallagher, 2025, pp. 483 y ss.; Jarvis, 2025, pp. 2 y ss.).

El pesimismo actual debe generar mucha más credibilidad en esta institución. Es ahora más urgente que nunca forzar a los Estados nacionales y a la comunidad internacional a cumplir el compromiso establecido hace 20 años en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Como señala Evans, a pesar de las deficiencias y de los fracasos visibles, en estas dos décadas se han producido avances reales en la mayoría de los objetivos que inspiraron el consenso de 2005, especialmente en materia de prevención. La responsabilidad de proteger ha conseguido captar una repulsa intercultural frente a los crímenes atroces, hablar en un lenguaje moralmente accesible a la mayoría y crear consensos allí donde antes había parálisis. Renunciar ahora sería ignorar su fuerza como ideal movilizador y abandonar la aspiración de hacerla plenamente efectiva (2024, pp. 1 y ss.).

En palabras del secretario general, “es hora de que la comunidad internacional salve la distancia entre los compromisos asumidos de palabra y cómo vive la población en la realidad”, por varias razones de peso. Primero, porque los crímenes atroces “constituyen una grave afrenta a la humanidad y a la propia dignidad de los seres humanos, agudizan las necesidades de protección más generales, tornan las crisis existentes en exigencias humanitarias más graves y crean condiciones particularmente nocivas para los grupos vulnerables como las mujeres y los niños”. Estos actos también representan una grave amenaza para la paz y la seguridad internacional, que suele amplificar las fuentes de conflicto, limitar el alcance de la solución pacífica de las crisis, producir importantes corrientes de refugiados y desplazamientos internos, así como desestabilizar a los países vecinos (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §18; 2025, §§11, 21). Segundo, porque la pasividad de los Estados y de la comunidad internacional ante la comisión de los crímenes atroces socava la confianza en el sistema internacional, provocando que la población pierda la fe en las instituciones que representamos y los valores que defendemos (2016, §25; 2024, §10). Y tercero, porque “todos estaremos en peligro mientras pensemos que no puede ocurrirnos a nosotros” (2009, §25).

Es imperativo que pongamos fin a las tendencias de incremento de atrocidades en los últimos años. Tenemos la responsabilidad de reducir el número de civiles expuestos a ser víctimas de crímenes atroces, entre ellos mujeres y niños, al igual que cualquier violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (secretario general de las Naciones Unidas, 2017, §4). La enorme magnitud del sufrimiento que acarrea la comisión de crímenes atroces debería forzar a la comunidad internacional a evaluar francamente sus fracasos y redoblar su compromiso de proteger a las poblaciones vulnerables de los más graves crímenes internacionales (2015, §§1, 2). “Podemos y debemos hacerlo mejor, pues la humanidad lo espera y la historia lo exige” (2009, §6).

1. Concepto, contenido y alcance de la responsabilidad de proteger

La responsabilidad de proteger parte del compromiso enunciado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, por el que los Estados firmantes ratifican su obligación de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad; y la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, se compromete a alentar y ayudar a los Estados nacionales a ejercer esta responsabilidad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, §§138, 139). De los informes anuales del

secretario general se infiere de este acuerdo un deber estatal de prevenir y reaccionar ante la comisión de estos “crímenes atroces” en cada territorio soberano, o la incitación a cometerlos; en cuyo cumplimiento participa la comunidad internacional, que debe ayudar a los Estados a establecer mecanismos de alerta temprana, así como responder, en caso necesario, con los medios diplomáticos, humanitarios y cualesquiera pacíficos que sean apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §1; 2013, §5; 2014, §2; 2015, §§10, 11, 67, 68; 2016, §1; 2017, §4; 2020, §§2, 8; 2024, §1).

La responsabilidad de proteger condensa un poderoso imperativo de carácter nacional e internacional, con vocación permanente y universal, al que, en palabras del secretario general, “resulta necesario adherirse y que hay que promover en todos los rincones del mundo, no solo en las deliberaciones de los órganos integrados por los Estados miembros en las Naciones Unidas” (secretario general de las Naciones Unidas, 2010, §12; 2013, §68; 2015, §§67, 68). Su establecimiento responde a la voluntad de cerrar las brechas que todavía persisten en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho internacional humanitario. Lo hace mediante una ‘nueva alianza’ entre los Estados y la comunidad internacional, regida por las disposiciones de seguridad colectiva previstas en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y articulada a través de una fórmula relativamente nueva que clarifica el alcance de las responsabilidades en esta materia (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §3; 2012, §§9, 59; 2013, §6; 2015, §§11 y ss.; 2017, §§10, 11; 2022, §32; 2024, §1; 2025, §36).

La fórmula es tan sencilla en la teoría como compleja en la práctica: situar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que garantizan una vida libre de atrocidades por encima de cualquier otro interés estratégico o político, nacional o internacional. En esta línea, el secretario general ha reiterado en sus informes anuales el rechazo frontal al uso de la soberanía como escudo político para desencadenar impunemente la violencia masiva, subrayando que no cabe invocar razón alguna que justifique el incumplimiento de estas obligaciones (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§13, 14, 16; 2011, §§10, 26; 2013, §§24, 47; 2015, §§7, 13, 55; 2016, §10; 2023, §13). La responsabilidad de proteger introduce de esta forma un cambio conceptual básico en la idea de ‘soberanía’ en el derecho internacional, que parte de la idea de que “la seguridad de nosotros los pueblos importa exactamente lo mismo que la seguridad de los Estados” (2016, §1).

La doctrina mayoritaria no se posiciona en contra de esta concepción por considerar que supone una aversión al concepto clásico de soberanía, sino que, al contrario, defiende su implementación y desarrollo porque contribuye a su reafirmación y refuerzo (Glanville, 2014). Esta ha sido también la opinión del secretario general, quien ha afirmado que el cumplimiento de las obligaciones internacionales que garantizan el derecho a una vida libre de atrocidades refuerza la legitimidad interna de los Estados en cuanto que aumenta las perspectivas de paz y estabilidad. Además, ha remarcado el hecho de que resulta prácticamente improbable que la comunidad internacional adopte medidas colectivas que repercutan en el ámbito de las prerrogativas soberanas de un Estado que cumple plenamente su responsabilidad originaria (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§10, 14, 16; 2012, §18; 2013, §7; 2015, §12; 2023, §13).¹

A mi juicio, las transformaciones de la idea de soberanía que entraña la responsabilidad de proteger no son menores, ni en el plano individual ni en el colectivo. Aunque puede afirmarse que no introduce variaciones sustanciales en las obligaciones del Estado —ya que la prevención, persecución y castigo de los crímenes atroces forman parte de los compromisos asumidos entre el gobierno y sus ciudadanos—, proporciona una base jurídica adicional para expandir territorialmente las obligaciones constitucionales (Glanville, 2021). Pese a que la novedad más significativa reside, quizás, en la capacidad de la retórica argumentativa de la responsabilidad de proteger para delimitar jurídicamente los supuestos y el alcance de la intervención de la comunidad internacional frente a la comisión de crímenes atroces, de modo análogo a como la doctrina de los deberes constitucionales de protección opera dentro de las estructuras estatales.

La restricción del objeto de las obligaciones que derivan de la responsabilidad de proteger no ha despertado controversias significativas (Welsh, 2015, pp. 81 y ss.). Con el fin de no exceder el consenso que allí alcanzaron los Estados nacionales y la comunidad internacional, o extenderlo hasta un punto en el que ya no sea reconocible ni tenga utilidad práctica, existe común acuerdo de que las obligaciones internacionales relacionadas con este concepto abarcan exclusivamente los denominados “crímenes atroces”:² genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad (secretario general de las Naciones Unidas, 2009,

1 El secretario general afirma que la responsabilidad de proteger no se concibió para crear una estructura jerárquica, mediante la cual impusiera la comunidad internacional exigencias o soluciones a los Estados, sino que reafirma el principio fundamental de igualdad soberana, consagrado en el artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas. *Vid.* secretario general de las Naciones Unidas, 2014, §12.

2 En el informe del décimo aniversario de la responsabilidad de proteger del año 2015 se acoge esta expresión para hacer referencia a los crímenes mencionados. *Vid.* la nota a pie de página 1 en secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §§6, 7.

§10; 2012, §9). El único ámbito que ha generado cierto debate doctrinal sobre una eventual ampliación del objeto de la responsabilidad de proteger es el relativo a la protección de la humanidad frente a los efectos perniciosos del cambio climático (Dewanto *et al.*, 2025, pp. 494 y ss.; Breau, 2016, pp. 148 y ss.). Sin embargo, estas propuestas apenas han tenido repercusión en los foros oficiales.

Las principales críticas se han formulado en torno a la amplitud de los medios que exigen su puesta en práctica, en particular por lo que respecta a los mecanismos que la comunidad internacional ha habilitado para garantizar a las poblaciones una vida libre de atrocidades. En este sentido, el secretario general de las Naciones Unidas ha reconocido que no pueden ignorarse las diferencias institucionales y culturales de una región a otra a la hora de cumplir las obligaciones internacionales, lo que previsiblemente conducirá a ritmos y formas de implementación diferentes en el énfasis y la interpretación (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §8). No obstante, ha subrayado que el compromiso establecido en los párrafos 138 y 139 no puede atenuarse o aminorarse por medio de interpretaciones regionales, subregionales o nacionales, porque su plena vigencia exige incorporar el derecho a una vida libre de atrocidades en todas las culturas y sociedades sin reservas ni condiciones, como imagen de valores y normas, no solo mundiales, sino también locales (2009, §20; 2016, §19).

Esa pretensión de universalidad normativa contrasta con una práctica calificada de selectiva de la comunidad internacional, que ha intervenido con firmeza en determinados escenarios, pero permanece inactiva ante la persistente resistencia de algunos Estados a incorporar la responsabilidad de proteger en sus políticas nacionales, o incluso a recibir asesoramiento externo para ello (Moses, 2024, pp. 211 y ss.). Esta situación revela una disparidad que no responde a criterios jurídicos coherentes, sino al peso de intereses políticos y geoestratégicos de los llamados a actuar. El resultado es una acusación recurrente de doble rasero que erosiona la credibilidad del principio y cuestiona su capacidad para transformarse en una norma internacional verdaderamente universal (Hehir, 2024, pp. 205 y ss.).

Una vía plausible para comenzar a superar esta problemática consiste en concebir la responsabilidad de proteger como una base argumentativa para la ampliación extraterritorial de los deberes estatales de protección y para la construcción de deberes análogos a cargo de la comunidad internacional. Se trataría de articular una metodología que, una vez ponderados los elementos relevantes, permitiera identificar con precisión los supuestos en los que la adopción de una medida resulta jurídicamente obligada, de modo análogo a cómo operaría la ‘prohibición de infraprotección’ en el derecho público estatal a la hora de determinar obligaciones

de criminalizar. Desde esta perspectiva, la responsabilidad de proteger dejaría de ser una norma dirigida exclusivamente al Estado para proyectarse también sobre la comunidad internacional, configurando un espacio normativo en el que la garantía de una vida libre de atrocidades no dependa de la voluntad política contingente, sino de una obligación positiva colectivamente exigible.

2. Pasado, presente y futuro de la responsabilidad de proteger

La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) fue la primera en hablar de la responsabilidad de proteger en un documento oficial del año 2001 (ICISS, 2001), después de que Canadá convocase en 2000 una comisión independiente que puso de manifiesto la polémica suscitada con la intervención militar con fines de protección humanitaria (Evans, 2015, pp. 19 y ss.). Al igual que la doctrina, el secretario general señala a Deng en los informes anuales como máximo artífice de la idea de la “soberanía como responsabilidad”, y reconoce que este principio se había llevado antes a la práctica por la Unión Africana en el año 2000, cuando trató de pasar de la no intervención a la no indiferencia, estipulando en el artículo 4h de su acta constitutiva el derecho a intervenir en un Estado miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancia graves como crímenes de guerra, genocidio y de lesa humanidad (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §8).

Sin perjuicio de que la responsabilidad de proteger pueda deducirse de normas internacionales anteriores, como el Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, el secretario general afirma que su establecimiento formal en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 “obedece por una parte a las dolorosas lecciones de la historia y, por otra, a la evolución de las normas jurídicas y los imperativos políticos” (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §4; 2010, §7). De esta declaración y de otras similares (2012, §4; 2018, §22; 2025, §13), se deduce que este compromiso marca un punto de inflexión en la historia de la comunidad internacional, que se estipula tras haberse constatado un fracaso rotundo en la prevención de crímenes atroces y con la intervención humanitaria como único recurso disponible para asegurar a las poblaciones una vida libre de atrocidades (Weiss, 2016, pp. 56 y ss.; Breau, 2016, pp. 11 y ss.).

El secretario general ha reconocido que, hasta no hace mucho, la práctica imperante en las Naciones Unidas y en muchas capitales consistía en desestimar o minimizar los indicios de que se avecinaba un homicidio en masa. No obstante,

sostiene que existen motivos suficientes para creer que de esas tragedias se han extraído enseñanzas dolorosas, pero duraderas, que hoy nos inclinan a no mirar hacia otro lado cuando se cometen crímenes atroces en cualquier parte del mundo (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §25; 2018, §3; 2021, §1; 2024, §17). La prevención de los crímenes atroces sigue siendo un reto mundial y una obligación constante que es urgente cumplir para remediar la diferencia notable que existe entre lo que se promete y la realidad. Como afirma en el informe anual dedicado a la primera década de la responsabilidad de proteger, “no se juzgará a las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados miembros por sus compromisos retóricos, sino por la protección real que ofrezcan a las comunidades en riesgo” (2015, §55).

2.1. Lecciones dolorosas de la historia

Los brutales acontecimientos del siglo xx —como el Holocausto, los campos de exterminio en Camboya, el genocidio de Ruanda y las matanzas masivas en Srebrenica, entre otras muchas otras masacres— pusieron de manifiesto la insuficiencia de garantías establecidas en el derecho internacional para que los Estados garanticen a la población el derecho a una vida libre de atrocidades, al igual que las deficiencias de las instituciones colectivas para hacer cumplir dicha responsabilidad y hacerla efectiva (Evans, 2008, pp. 15 y ss.; Bellamy, 2014, pp. 19 y ss.).

En los informes anuales se reconoce, con carácter retrospectivo, que instancias decisorias de alto nivel han ignorado, desestimado o minimizado señales de alerta —claramente perceptibles en los contextos subyacentes— sobre la planificación y preparación de crímenes atroces del pasado, debido a la existencia de intereses políticos contrapuestos. El secretario general lamenta que las Naciones Unidas no actuaran como debían³ y concluye que buena parte del problema deriva de la forma en que la comunidad internacional ha afrontado la prevención de los crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§7, 54, 55). Ello fue lo que condujo a que los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobasen la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y se comprometieran a llevar a la práctica el derecho a una vida libre de atrocidades (2012, §4; 2015, §14; 2018, §§1, 22).

3 Por ejemplo, reconoce que el órgano mundial hizo oídos sordos cuando el Khmer Rouge propugnó una Camboya homogénea desde el punto de vista social y étnico con un “sistema social depurado”, y cuando su emisora de radio instó a los oyentes a purificar las masas de Camboya. Tampoco reaccionó resueltamente ante la retórica y las emisiones incendiarias desde el punto de vista étnico que proliferaban en los Balcanes a principios de la década de los noventa, o en Ruanda en 1993 y 1994, en los meses que precedieron al genocidio. *Vid.* secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §54; 2010, §7.

La denominada “intervención humanitaria” ha colocado históricamente a la comunidad internacional ante la disyuntiva de permanecer al margen mientras aumentan las muertes de civiles o desplegar la fuerza militar en territorio extranjero para proteger a poblaciones vulnerables. Ambos extremos resultaban políticamente renuentes para los Estados, lo que contribuyó a que la práctica dominante en las Naciones Unidas fuese ignorar o minimizar las señales de que se avecinaba un homicidio masivo (Badescu, 2011, pp. 1 y ss.). La responsabilidad de proteger pretende ofrecer un enfoque distinto frente a esa lógica binaria —inacción o fuerza—, basado en la prevención, la asistencia y la adopción gradual de medidas proporcionadas antes de llegar al uso de la fuerza (Evans, 2008, pp. 51 y ss.).

2.2. Desafíos futuros

Hace 20 años que Kofi Annan adoptó una serie de medidas con las que se fue desarrollando este compromiso de no repetición de los errores del pasado, en que se hizo demasiado poco para proteger a las personas vulnerables de la comisión de conductas atroces como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Pero, a pesar de la promesa de que las atrocidades del siglo xx no ocurrirán más, seguimos siendo testigos de la perpetración de crímenes brutales en muchas naciones y de la falta de respuesta por parte de la comunidad internacional (Gallagher, 2025, pp. 483 y ss.). De hecho, el secretario general no ha hecho más que constatar en sus informes anuales un aumento de la frecuencia y de la escala de crímenes atroces, que proseguirá, en su opinión, “a no ser que la comunidad internacional emprenda una acción más decidida y coherente para dar cumplimiento a su responsabilidad” (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §1).

En el documento correspondiente al año posterior al décimo aniversario de la responsabilidad de proteger, denunciaba que “la derogación del derecho internacional humanitario ha pasado a ser la moneda común en el conflicto armado” (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §§1, 26). En los informes más actuales, confirma la existencia de un patrón creciente de empleo de medios de guerra que desprecian la vida humana y de métodos que implican vulneraciones sistemáticas de los principios de distinción, proporcionalidad, necesidad y precaución en los ataques —como escuelas y hospitales, lugares de culto y sitios protegidos—, así como la utilización del acceso de alimentos, la violencia sexual y de género como arma de presión política. En este contexto, el secretario subraya que los niños, las niñas, los jóvenes y las mujeres siguen siendo objeto de crímenes atroces, reclutados y utilizados por fuerzas y grupos armados, incluidos los grupos designados como

entidades terroristas por las Naciones Unidas (2020, §13; 2021, §1; 2022, §§5, 11; 2024, §§9 y ss.; 2025, §§17, 23, 24).

La puesta en práctica de la responsabilidad de proteger exige afrontar una serie de problemas graves, entre los que destacan los conflictos armados, las emergencias climáticas y las crisis financieras, alimentarias y energéticas. El panorama al que conducen todos estos problemas, que ya es alarmante por sí mismo, se ensombrece mucho más cuando se constata el aumento de la estigmatización y el discurso del odio que incita en la actualidad a la violencia contra las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas u otros grupos étnicos y raciales. Es por ello urgente frenar la tendencia latente hacia el extremismo político, fruto de la retórica populista de la seguridad, del lenguaje incendiario y divisivo, que está empujando a la población en contra de las voces disidentes reales y percibidas, contra la libertad de prensa y los medios de comunicación, al igual que el nivel creciente de xenofobia, que se traduce en una aceptación cada vez mayor de políticas y prácticas discriminatorias (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §1, 26; 2020, §13; 2021, §1; 2024, §§9 y ss.).

El secretario general sostiene, además, que los factores que amplían el alcance de los crímenes atroces coinciden con un clima de renuncia al internacionalismo, menor respeto por el derecho internacional humanitario y derrotismo creciente ante la promoción de temarios ambiciosos como el que va dirigido a la protección (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §§1, 14, 17; 2019, §7; 2020, §1). La puesta en práctica de la responsabilidad de proteger plantea el reto global de acabar con las divisiones políticas en la comunidad internacional, en particular en el Consejo de Seguridad, que exacerban la tendencia a alejarse de la acción decisiva con fines de prevención o de respuesta a los crímenes atroces. En su opinión, asistimos a un declive preocupante del compromiso internacional con el multilateralismo, fruto del apoyo de las grandes potencias mundiales o de las regiones afectadas por los conflictos armados a alguna de las facciones enfrentadas, que anteponen sus lealtades a sus responsabilidades en materia de prevención, prestando apoyo a partes en conflicto en lugar de buscar soluciones pacíficas de las controversias (2014, §8; 2016, §1; 2023, §5; 2025, §15).

En esta línea de análisis, la doctrina académica denuncia que la crisis actual de la responsabilidad de proteger es inseparable del debilitamiento del multilateralismo. La erosión del consenso en los órganos decisorios y la reaparición de lógicas de poder que bloquean acuerdos colectivos han reducido la capacidad de respuesta frente a atrocidades masivas. El retroceso no solo se percibe en la literatura en la parálisis institucional, sino también en la renuncia discursiva de algunos actores

tradicionalmente comprometidos con el marco de la responsabilidad de proteger, lo que transmite un repliegue simbólico y político (Evans, 2024).

En los informes anuales también se pone de manifiesto que las nuevas dinámicas en los conflictos armados “representan una amenaza poderosa y nueva para las normas internacionales establecidas” (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §46). En primer lugar, se muestra preocupación por la aparición de una serie de agentes no estatales —que no buscan legitimidad internacional— con capacidad de cometer crímenes atroces. Aunque la comisión de brutalidades por grupos armados no estatales tampoco es un fenómeno nuevo, considera que la descarada manera con la que determinados grupos armados parecen haber adoptado el recurso al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad como estrategia para fomentar sus objetivos no tiene precedentes. Esta circunstancia plantea una dificultad adicional para los Estados nacionales a la hora de cumplir con sus responsabilidades en el ámbito de la prevención, cuando pierden el control sobre su territorio (2009, §40; 2011, §23; 2015, §46; 2016, §4; 2025, §16).

También se alerta sobre el uso de nuevas tecnologías para perpetrar crímenes atroces. Las tecnologías digitales emergentes están siendo usadas indebidamente por actores malintencionados para vulnerar los derechos de la población, y en algunos casos para avivar aún más las divisiones dentro de la sociedad (secretario general de las Naciones Unidas, 2024, §28; 2025, §26). La literatura reciente advierte que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han convertido en un factor estratégico para los actores que planifican o ejecutan crímenes atroces. Las redes sociales y las plataformas digitales permiten a grupos extremistas difundir propaganda, incitar al odio y reclutar seguidores a escala transnacional, ampliando su capacidad de reorganizarse, financiarse y coordinar operaciones violentas más allá de las fronteras estatales. De este modo, células pequeñas y dispersas, pero unidas por ideologías semejantes, pueden infligir daños significativos a las poblaciones civiles. Además, el empleo de herramientas basadas en inteligencia artificial, como el análisis predictivo, tiende a reproducir y exacerbar sesgos estructurales, favoreciendo prácticas discriminatorias que incrementan los factores de riesgo de atrocidades masivas y dificultan la atribución clara de responsabilidades por su despliegue (D'Alessandra & Gildea, 2024, pp. 369 y ss.).

Todo lo anterior confirma que la responsabilidad de proteger no puede seguir tratándose como un conjunto de deberes de alcance exclusivamente estatal. La persistencia de atrocidades, la multiplicación de actores armados no estatales y el uso estratégico de tecnologías digitales —cuyos efectos y capacidades trascienden

cualquier frontera— evidencian que la garantía de una vida libre de atrocidades exige proyectar los deberes estatales de protección más allá del espacio nacional, en casos en que se perpetran atrocidades, y construir obligaciones análogas a cargo de la comunidad internacional.

3. Fines, principios y reglas de la responsabilidad de proteger

En el informe anual que corresponde al décimo aniversario de la responsabilidad de proteger, el secretario general de las Naciones Unidas afirma la existencia de un consenso sobre sus aspectos fundamentales en todas las regiones del mundo (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §§6, 7). De la lectura sistemática de los informes anuales puede extraerse una formulación cada vez más definida de su finalidad protectora, sus principios rectores y las reglas que deben guiar la prevención y la respuesta frente a los crímenes atroces.

En cuanto a los fines, se subraya el acuerdo en que la prevención de crímenes atroces es la parte central de la responsabilidad de proteger y que, por lo tanto, debe darse prioridad al establecimiento de medidas rápidas, tempranas, determinadas y coordinadas a nivel mundial, regional y nacional a la hora de proteger a las poblaciones (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §§7, 11, 12; 2015, §54; 2016, §18; 2017, §8; 2025, §38).⁴ La prevención comprende también la respuesta, sin establecer distinciones demasiado estrictas entre ambas perspectivas, porque no se encuentran en extremos opuestos, sino que coinciden en la práctica (2012, §7, 11).⁵

En lo que concierne a los principios, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de disponer de todos los medios y procedimientos especificados en la Carta de las Naciones Unidas a la hora de prevenir y responder ante la comisión de atrocidades. Proteger responsablemente significa hacer lo correcto, en el lugar correcto, en el momento correcto y por los motivos correctos. De modo que, en todo caso, se establecerán medidas ‘apropiadas y necesarias’ para proteger a la población, que pueden incluir como *ultima ratio* (*last resort*) el recurso a la coerción y al uso de la fuerza militar, aun siendo preferible el establecimiento de medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad

4 El secretario general recuerda que “demasiadas veces no sonó la alarma o no se suscitó atención, ni se logró que los altos mandos políticos, la Secretaría o los órganos intergubernamentales tomaran medidas efectivas”. Vid. secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §10.

5 Para el secretario general de las Naciones Unidas, “la prevención y la protección son, de hecho, dos caras de la misma moneda”, ya que “una protección eficaz es el resultado de una sólida evaluación de la prevención”. Vid. secretario general de las Naciones Unidas, 2024, §57.

con los capítulos VI y VII de la Carta (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§17, 42; 2011, §30; 2012, §9, 21, 32, 51; 2013, §5; 2019, §9).

Por último, existe una regla inamovible del derecho internacional que alcanza cualquier medida que se establezca con base en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, que el secretario general destaca en sus informes anuales: tomar en consideración siempre y en todo caso los requisitos de autorización y tener en cuenta a los actores principales para determinar cuáles son las medidas correctas que se han de tomar en el momento adecuado (2012, §35).

3.1. Prevención temprana de crímenes atroces

La prevención de atrocidades es la primera y principal finalidad que persigue la declaración de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (secretario general de las Naciones Unidas, 2017, §§1, 8; 2019, §§8, 9; 2021, §34). En el marco de la responsabilidad de proteger, “la prevención debe ser la norma en lugar de ser la excepción” (2015, §60). Desde el punto de vista de los Estados nacionales, prevenir significa “tratar de persuadir a (o negociar con) los perpetradores para que no cometan esos crímenes” y, en su defecto, establecer una acción directa para prevenirlos (2019, §22). Mientras que, para la comunidad internacional, “hacer todo lo posible por ayudar a un país a evitar el estallido de crímenes de esa índole” (2018, §4).

La prevención de atrocidades implica un proceso continuo de actividades sostenidas para dotar de resiliencia a las sociedades, entre las que destaca la promoción del Estado de derecho y de los derechos humanos, la no discriminación, así como la creación y el mantenimiento de instituciones nacionales legítimas y responsables, la eliminación de la corrupción, la gestión de la diversidad de forma constructiva y la estimulación de una sociedad civil fuerte y diversa con medios de comunicación pluralistas. Los Estados nacionales y la comunidad internacional tomarán estas acciones con carácter prioritario para proteger a la población (secretario general de las Naciones Unidas, 2021, §17; 2025, §34).

De forma más concreta, la prevención efectiva de atrocidades requiere asignar prioridad en la protección al establecimiento de un sistema de alerta temprana con capacidad de identificar situaciones de riesgo y tomar medidas urgentes tan pronto como resulte necesario (secretario general de las Naciones Unidas, 2010, §4; 2012, §7; 2018, §§4, 5). El secretario general insta en sus informes a los Estados miembros y a la comunidad internacional a actuar temprano y con decisión ante la comisión de crímenes atroces, porque “las evasivas y los retrasos pueden agravar las situaciones en que se cometen, en la medida en que las condiciones en que se encuentran

las poblaciones afectadas se deterioran y se limita el conjunto de opciones de políticas atractivas” (2016, §48). En su opinión, “la prevención más eficiente se centra en reconocer y afrontar los factores e indicadores de riesgo como patrones en el contexto en el que surgen, en conjunción con la labor en los ámbitos regional e internacional” (2024, §48).

Los Estados nacionales, junto con los organismos de la comunidad internacional, pueden potenciar su contribución a la prevención de atrocidades demostrando mayor disposición ante los primeros síntomas de riesgo de proporcionar una respuesta adecuada (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §60). La comisión de crímenes atroces es un proceso y no un acto singulares. A menudo, van precedidos por una serie de factores estructurales de carácter sociopolítico que crean patrones de selección de objetivos y desencadenan la violencia masiva (2023, §6). En sus palabras: “Los crímenes atroces son el resultado de una elección política deliberada y estudiada, que requiere una planificación, propaganda y movilización de recursos humanos y materiales sustanciales, así como las condiciones propicias tanto a nivel interno como internacional” (2009, §30).

Los mecanismos de alerta temprana deben identificar los factores estructurales que conducen a la comisión de atrocidades. Pero no existe una causa ni un conjunto de causas que los desencadenen, sino una multitud de factores asociados con un riesgo más o menos elevado de su comisión. Aunque es imposible establecer una relación causal directa entre la presencia de factores de riesgo específicos y la comisión de crímenes atroces, existen patrones claros que se mantienen en muchos casos, lo que permite determinar los riesgos y la probabilidad de que se cometan de forma masiva. El secretario general de las Naciones Unidas menciona en los informes anuales algunos de los patrones más característicos, como la pobreza extrema, la desigualdad o la inseguridad alimentaria; la debilidad de las instituciones, inestabilidad o el deterioro del Estado de derecho; las ideas discriminatorias y las políticas de exclusión que niegan a las poblaciones sus derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos (secretario general de las Naciones Unidas, 2013, §§15, 16; 2023, §§6 y ss.; 2024, §§19 y ss.).⁶

En línea de principio, hay más probabilidades de que se cometan crímenes atroces en el curso de un conflicto armado, ya que este contexto supone una fuente de riesgo alto de comisión de tales conductas. A su vez, los crímenes atroces suelen aumentar el riesgo de desencadenar conflictos armados, dados los niveles de tensión política a

6 Dentro de las Naciones Unidas, la Oficina para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger ha preparado el marco de análisis para crímenes atroces, que puede servir de guía para detectar el riesgo de atrocidades. *Vid.* secretario general de las Naciones Unidas, 2018, §9.

los que conducen. Pero no siempre se cometen atrocidades en los conflictos armados, o no tendría por qué, como tampoco dan lugar en todo caso a conflictos armados. Por ende, las medidas de prevención en el marco de los mecanismos de alerta temprana deben tener en cuenta que los crímenes atroces no son un sinónimo de conflicto armado, a no sea que se centren exclusivamente en esto último y dejen de observar los comportamientos que ocurren fuera de dichos marcos o que no están relacionados con ellos (secretario general de las Naciones Unidas, 2013, §§12, 13; 2016, §11).

En el curso o fuera de un conflicto armado, una señal clara y manifiesta de atrocidades lo constituye el deterioro repentino de los derechos humanos. Los países que corren riesgo de genocidio y de otros crímenes atroces suelen tener antecedentes de violaciones graves de derechos humanos por motivos étnicos, raciales o religiosos que no han surgido espontáneamente, sino que son precedidas por factores que propician un entorno idóneo para que se desenvuelvan. La presencia de una motivación política subyacente de los actos estatales o paraestatales contra un sector en particular de la población, por los que se estigmatiza y criminaliza de forma continua comunidades de personas, añadiendo una capa distintiva de vulnerabilidad a esta población, constituye un factor de riesgo serio y evidente que no pueden dejar de tener en cuenta los mecanismos de alerta temprana (secretario general de las Naciones Unidas, 2013, §§17, 21 y ss.; 2023, §17; 2024, §§20, 21; 2025, §30).

Más allá de las dificultades estructurales, en los informes anuales se ponen de manifiesto otros problemas de carácter logístico. El secretario general denuncia que la prevención no ha contado con suficientes recursos locales, nacionales, regionales y mundiales tras la asunción del compromiso de la responsabilidad de proteger. Por eso, decidió ampliar la capacidad preventiva de las Naciones Unidas (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §38; 2010, §10; 2011, §25). No obstante, más recientemente reconoce los progresos que se han hecho para mejorar la capacidad de alerta temprana. Tanto Estados nacionales, organizaciones regionales y subregionales como la sociedad civil habían incrementado su capacidad para detectar los primeros signos de crímenes atroces y ajustar su política según corresponda (2018, §§9 y ss.).

3.2. Respuesta oportuna y decisiva ante los crímenes atroces

La prevención de atrocidades es un elemento necesario e imprescindible de la responsabilidad de proteger, pero las Naciones Unidas reconocen que puede ser insuficiente para cumplir el compromiso y resultar preciso tomar otras medidas de reacción, incluso por medio de la comunidad internacional. Cuando el enfoque

preventivo —prioritario y preferible— no da resultados, debe darse una respuesta oportuna y decisiva para debilitar la determinación de quienes podrían llegar a perpetrar estos crímenes. La alerta temprana pierde su sentido si no se sigue de medidas, cada una de las cuales salva vidas, previene los daños económicos, sociales, humanitarios y de otra índole que a largo plazo infligen los crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §10; 2012, §3; 2015, §36; 2016, §34; 2018, §18).

El secretario general considera en los informes anuales que, “al aplicar la responsabilidad de proteger, pasando de las palabras a los hechos en los planos mundial y regional, lo que se necesita es una respuesta temprana y flexible a medida de las circunstancias reinantes en cada caso, y no un conjunto de opciones normativas generales o prescriptivas” (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §12). Esta perspectiva exige tomar en consideración todos los recursos de arreglo de controversias que contempla la Carta de las Naciones Unidas y, sobre todo, evaluar detenidamente las posibilidades reales de cada instrumento en las circunstancias concretas de cada uno de los actores principales (2012, §48).

La respuesta oportuna es una responsabilidad que recae en cada miembro individual de la comunidad internacional, aunque comienza en el Estado donde tienen lugar las atrocidades (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §35; 2016, §45; 2018, §§18, 24). En el plano nacional, los arreglos constitucionales solucionan algunas preocupaciones nacionales, al tiempo que garantizan la protección de los derechos humanos. Una infraestructura nacional para su promoción, que contemple el reconocimiento de la diversidad y la protección expresa de las diferentes poblaciones, incluidas las minorías culturales, étnicas y religiosas, fortalece la resiliencia del Estado frente a los crímenes atroces y mejora su capacidad para contrarrestar las fuentes de tensión. Del mismo modo, un reparto adecuado de poder engendra el pluralismo político y promueve la coexistencia pacífica de diferentes intereses. Resulta también fundamental garantizar la independencia y la pluralidad de los medios de difusión de la sociedad civil, incluyendo el derecho de las minorías nacionales, raciales, religiosas y étnicas a tener sus propios recursos expresivos. Los discursos políticos deben promover la resiliencia respecto de los crímenes atroces, alentando a la población la tolerancia y el respeto de la diversidad, promoviendo el uso del discurso positivo y la prevención del lenguaje discriminatorio (2013, §§35 y ss.).

Los Estados nacionales pueden adoptar otras medidas concretas para incorporar una perspectiva de prevención de atrocidades en sus administraciones, como la creación de un mecanismo institucional con el mandato de prevenir atrocidades

o con la responsabilidad de proteger, y el nombramiento de un coordinador que pueda contribuir a integrar en las políticas y estrategias nacionales una perspectiva de prevención de atrocidades. También la educación puede promover la tolerancia y la comprensión del valor de la diversidad, así como los actos de conmemoración y los monumentos en recuerdo de crímenes atroces cometidos en el pasado (2013, §§56 y ss.).

La comunidad internacional debe recurrir a la gran variedad de instrumentos normativos que contemplan los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas a fin de cumplir la responsabilidad de proteger. En el capítulo VI se prevén los mecanismos no coercitivos, entre los que se encuentra la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos, las misiones de supervisión y observación, las misiones de constatación de los hechos y comisiones de investigación, las actividades de promoción pública por parte de funcionarios internacionales y el mantenimiento de la paz fundado en el consentimiento. Puesto que, en determinados momentos y lugares, estos pueden ser insuficientes para proteger adecuadamente del peligro a una población, se asume que una estrategia amplia de cumplimiento de la responsabilidad de proteger debe hacer referencia también a los métodos del capítulo VII (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §30; 2012, §22).

El secretario general recuerda que, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta, la comunidad internacional ha empleado instrumentos más eficaces, que incluyen sanciones concebidas para desalentar los ataques contra civiles, el establecimiento de misiones de mantenimiento de la paz y autorización de medidas militares con el propósito expreso de proteger a los civiles (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §22).⁷ En su consideración, las sanciones diplomáticas son un medio útil para recalcar el mensaje de que la comisión de atrocidades constituye un comportamiento inaceptable por la comunidad internacional. Los responsables de atrocidades, cuanto menos, no deberían poder ser elegidos para ocupar puestos de responsabilidad en órganos subregionales, regionales o mundiales. También deberán considerarse las sanciones selectivas, como las que pesan sobre los viajes, las transferencias financieras,

7 Si bien las sanciones se pueden estructurar cuidadosamente de modo que afecten sobre todo a los responsables y se minimicen los efectos sobre la población civil y someterse 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. 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.

los artículos de lujo y las armas, o de conformidad con la resolución de la Unión pro-Paz, aunque no tengan fuerza jurídica obligatoria (2009, §14).

Las sanciones podrían no bastar por sí solas para poner fin a los abusos cometidos por una autoridad decidida a todo, pero, si se aplican con suficiente antelación, pueden probar que la comunidad internacional está dispuesta a cumplir sus obligaciones colectivas en virtud del párrafo 139, y servir de advertencia sobre la posible aplicación de medidas más severas en un futuro si persiste la violencia contra la población (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §14). En determinados casos, se puede utilizar incluso 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 áreas de prohibición de vuelos, el establecimiento de una presencia militar en la tierra y en el mar, con propósitos de protección o de disuasión, o cualquier otro medio que determine el Consejo de Seguridad (2012, §32; 2015, §37).

3.3. Empleo de medidas adecuadas y recurso a la fuerza como *ultima ratio*

El párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 insta a los Estados a adoptar “medidas apropiadas y necesarias” para prevenir la comisión de crímenes atroces y la incitación a perpetrarlos. Las medidas coercitivas no se deben excluir de la estrategia integral, ni reservar su uso para cuando se hayan intentado todos los recursos y se hayan demostrado inadecuados (Bellamy, 2015, p. 188).⁸ Resulta imposible diseñar una estrategia eficaz sin incluir medidas coercitivas colectivas, como sanciones o incluso intervenciones militares, destinadas a aquellos supuestos extremos en los que los Estados desafían a la comunidad internacional (Evans, 2008, pp. 57, 67). El secretario general asume en sus informes anuales que, cuando sea necesario, debe ofrecerse una respuesta efectiva frente al riesgo de comisión de crímenes atroces, adoptando medidas oportunas y sostenidas conforme a la Carta. No obstante, subraya expresamente que las decisiones relativas al uso de la fuerza coercitiva nunca deben tomarse a la ligera, incluso bajo el amparo de la responsabilidad de proteger (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§10, 56; 2012, §§56, 57; 2019, §17).

Los Estados que, en virtud del párrafo 138, asumieron el compromiso de prevenir ampliamente la comisión de atrocidades mediante todos los medios disponibles expresaron en el párrafo 139 su preferencia por responder a las situaciones de riesgo utilizando en primer término herramientas diplomáticas, humanitarias

8 Este autor señala que no puede haber una lista de control gradual, en la que haya que probar cada una de las medidas, cuando está claro que algunas de ellas van a ser inadecuadas y que pueden estar en juego las vidas de muchas personas.

y otros medios pacíficos previstos en los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas.⁹ Desde la óptica de los instrumentos disponibles, la responsabilidad de proteger se configura como una obligación permanente de recurrir prioritariamente a medios pacíficos para proteger a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la limpieza étnica (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §21; 2015, §37).

El secretario general advierte que, cuanto más coercitivo es el instrumento empleado para gestionar una crisis, menor suele ser su eficacia para proteger a las personas. De ahí que el recurso a la fuerza —incluida la intervención militar— deba reservarse como último recurso. Aunque estas medidas forman parte del abanico destinado a prevenir atrocidades, la prioridad debe ser una reacción temprana y efectiva mediante medios no coercitivos, precisamente para reducir la necesidad de emplear la fuerza (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §40; 2012, §§21, 37, 60; 2016, §§18, 21, 45). En su criterio, la acción coercitiva al amparo del capítulo VII de la Carta solo debe contemplarse cuando resulte improbable que las medidas pacíficas alcancen los objetivos propuestos o cuando los instrumentos previstos en los capítulos VI y VIII se hayan mostrado claramente insuficientes. Ello exige verificar dos condiciones acumulativas: que los medios pacíficos son inadecuados y que las autoridades nacionales no están protegiendo a su población frente a los crímenes atroces (2009, §49; 2010, §5).

La doctrina interpreta estas manifestaciones en el sentido de que la responsabilidad de proteger reafirma el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como árbitro de la *ultima ratio* en el uso de medios coercitivos, lo que se valora como una apuesta por el multilateralismo y por el funcionamiento dentro de la estructura esencialmente pluralista de la Carta de las Naciones Unidas (Dunne, 2015, pp. 83, 96). De hecho, la *ultima ratio* constituye uno de los criterios de legitimidad —junto con la gravedad del daño, el propósito adecuado, los medios proporcionales y el equilibrio de consecuencias— que la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados propuso sin éxito al Consejo de Seguridad para autorizar el uso coercitivo de la fuerza, con el objetivo de favorecer el consenso y evitar decisiones arbitrarias (Evans, 2008, pp. 139 y ss.).

Todo lo anterior confirma que la responsabilidad de proteger requiere criterios operativos capaces de imponer límites jurídicos a la inacción. En esta línea, resulta especialmente pertinente explorar el posible papel de la prohibición de infraprotección

9 En palabras del secretario general: “La aplicación temprana y flexible de estos medios debe ser por defecto nuestra primera reacción ante la comisión de crímenes atroces” (secretario general de las Naciones Unidas, 2016, §45).

en el plano internacional, particularmente en relación con el uso de la fuerza. Del mismo modo que, en el ámbito interno, este criterio determina el punto en que el derecho penal se vuelve jurídicamente obligado para salvaguardar bienes jurídicos, una traslación metodológica análoga permitiría identificar cuándo, agotadas las vías no coercitivas, los medios coercitivos del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas deja de ser una decisión discrecional y pasa a constituir la única respuesta normativamente exigible para proteger a la población frente a crímenes atroces y garantizar una vida libre de atrocidades.

3.4. Respeto a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas

Cualquier medida que se establezca con base en los párrafos 138 y 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 debe guardar conformidad con las disposiciones, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ello implica tener en consideración el hecho de que las decisiones sobre las medidas colectivas, así como la determinación de la falta de adecuación de los medios pacíficos, o la evidencia de que las autoridades nacionales no protegen a su población, tienen que ser aprobadas por el Consejo de Seguridad o, menos frecuentemente, por la Asamblea General. Toda decisión de usar medios militares para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces debe regirse por las disposiciones en materia de seguridad colectiva contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a las cuales corresponden al Consejo de Seguridad facultades y responsabilidades específicas. En especial, las medidas colectivas pueden ser autorizadas por el Consejo de Seguridad, conforme a los artículos 41 y 42, por la Asamblea General, o en virtud de acuerdos regionales o subregionales con la autorización previa del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 53 de la Carta (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§3, 49, 56; 2010, §5; 2011, §§32, 33; 2016, §22).

4. Primer, segundo y tercer pilar de la responsabilidad de proteger

La responsabilidad de proteger compromete la soberanía de los Estados nacionales, que tienen que esforzarse para proteger a la población en su territorio ante la comisión e incitación de crímenes atroces. Este compromiso también alcanza a la comunidad internacional, que debe ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones y adoptar medidas colectivas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas cuando resulte evidente su incumplimiento, con arreglo a las circunstancias de cada caso y en cooperación con las organizaciones pertinentes (Breau, 2016, p. 181). En esta misma línea, el secretario general ha reiterado en sus informes anuales que, si

bien la responsabilidad primordial de proteger incumbe a cada Estado, la prevención y la respuesta frente a los crímenes atroces son también obligaciones de la comunidad internacional en su conjunto, incluidas las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales (secretario general de las Naciones Unidas, 2013, §73; 2019, §2; 2021, §16; 2025, §3).

La configuración del compromiso establecido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 se desarrolla en los informes anuales del secretario general en la estrategia de los “tres pilares” (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §11; 2017, §2; 2018, §5). Ahora bien, esta arquitectura conceptual no deriva del informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados, que no utilizó el lenguaje de los ‘pilares’, sino que articuló la responsabilidad de proteger a partir de las obligaciones de prevenir, reaccionar y reconstruir, clasificación que, en términos generales, sigue asumiendo la doctrina (Evans, 2008, pp. 79 y ss.; Breau, 2016, pp. 183 y ss.). Solo con posterioridad, en la fase de implementación, el secretario general reorganizó ese esquema en tres dimensiones diferenciadas, con el propósito de dotar al sistema de las Naciones Unidas de un marco operativo más claro para la adopción de decisiones.

El secretario general sostiene que los tres pilares de la responsabilidad de proteger poseen igual solidez, relevancia y peso normativo; por lo tanto, el concepto resultaría incompleto sin la presencia conjunta de los tres, cuya eficacia depende precisamente de su mutuo reforzamiento. Subraya, además, que deben estar disponibles para su activación en todo momento, con pleno respeto a los propósitos, principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien no fueron diseñados para operar de manera secuencial ni como fases cronológicas cerradas, ninguno está llamado a actuar aisladamente. Al contrario, el secretario general indica que, en la práctica, su despliegue suele ser simultáneo (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§12, 29, 33; 2012, §§2, 13; 2014, §6; 2016, §20).¹⁰

Cabe sostener que los dos primeros pilares de la estrategia de implementación se orientan principalmente a la prevención, mientras que el tercero se refiere a la respuesta colectiva cuando un Estado no cumple con su deber de protección. No obstante, en la práctica las fronteras entre ellos resultan difusas. El ejercicio de la responsabilidad en el marco del primer pilar puede incorporar elementos propios del tercero, del mismo modo que las acciones desarrolladas bajo el segundo pueden combinar medidas preventivas y de respuesta, e incluso operar simultáneamente.

10 Por ejemplo, puede que un gobierno haga todo lo que pueda por proteger a su población de los crímenes atroces, y solicite a la vez asistencia selectiva en el marco del segundo pilar en relación con determinadas políticas a fin de fortalecer su capacidad.

Así mismo, cuanto más integren los Estados los principios de la responsabilidad de proteger en sus leyes, políticas, prácticas e instituciones, menor necesidad habrá de recurrir a las medidas más intrusivas del tercer pilar, y cuanto mayor sea la capacidad de respuesta prevista en este ámbito, más elevados serán los estándares para su eventual autorización (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §50; 2011, §11; 2012, §§11, 12).

Desde esta perspectiva, el secretario general sostiene que los pilares de la responsabilidad de proteger responden a una cierta lógica secuencial: las medidas eficaces adoptadas en el marco del primer y del segundo pilar pueden evitar la necesidad de recurrir a las previstas en el tercero, del mismo modo que las acciones emprendidas bajo este último deberían, idealmente, contribuir a la consecución futura de los objetivos establecidos en el primero (2012, §15).

4.1. La responsabilidad de proteger que incumbe a los Estados nacionales

El primer pilar de la responsabilidad de proteger gira en torno al compromiso que asumen los Estados nacionales de proteger a todas las poblaciones que se encuentren en su territorio, sean nacionales o no, del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica (Breau, 2016, pp. 61 y ss.). El secretario general de las Naciones Unidas advierte de la equivocación recurrente en este contexto de considerar que la responsabilidad de proteger no es más que una cuestión internacional o que se circunscribe principalmente a las respuestas internacionales a crisis internas, pues se trata en realidad de una cuestión no solo de política exterior, sino también interna (secretario general de las Naciones Unidas, 2019, §6).

En sus informes anuales confirma que el ejercicio de esta responsabilidad no deriva única y exclusivamente de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, sino de la misma naturaleza de la soberanía y de la amplia gama de valores universalmente compartidos. La prevención de atrocidades masivas es una tarea primordial y permanente de los Estados nacionales, que los pueblos del mundo esperan que las autoridades cumplan para que su compromiso pase del campo de la retórica al de la doctrina, de la política a la acción. La responsabilidad de proteger tan solo busca fortalecer el cumplimiento de obligaciones impuestas desde hace largo tiempo por el derecho internacional escrito y consuetudinario, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho penal internacional y el derecho de los refugiados en este sentido (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§11, 13, 18; 2011, §11; 2015, §18; 2016, §12; 2017, §13; 2020, §5; 2021, §6; 2022, §32).

Los Estados nacionales deben hacer todo lo posible por impedir que se cometan crímenes atroces en su territorio y detenerlos cuando ocurren. Los gobiernos comenzarán asegurándose de que su sistema jurídico dispone de un conocimiento preciso de las posibles fuentes de riesgo en las comunidades y de los mecanismos necesarios para reducirlos o mitigarlos, al igual que de la capacidad de respuesta temprana para proteger a las poblaciones vulnerables (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §11; 2017, §§20, 21; 2019, §15). Una acción concertada en este sentido implica la promoción de la buena gobernanza, la gestión constructiva de la diversidad, la igualdad, la inclusión, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la observancia de los valores y prácticas democráticos, con el apoyo de la comunidad internacional que sea necesario. A estos factores añade el secretario general la reforma del sector de la seguridad, para que pueda contribuir a mitigar de forma efectiva el riesgo de que se cometan crímenes atroces, controlando los medios que se usan para perpetrarlos y disuadiendo a las personas de cometer actos de abuso o de falta de conducta (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §6; 2013, §44; 2015, §21).

En este marco de acciones, el secretario general insta a los Estados a nombrar un coordinador especial que se encargue de los asuntos nacionales relacionados con la responsabilidad de proteger, y a crear un mecanismo interinstitucional con el mandato de prevenir atrocidades, que puedan contribuir a integrar en las políticas y estrategias nacionales una perspectiva de prevención y alerta temprana (secretario general de las Naciones Unidas, 2013, §56). Junto con ello, indica en sus informes anuales que la capacitación de miembros de entidades fundamentales de la sociedad, como la Policía, el Ejército, el poder judicial y el legislativo, puede ser un instrumento especialmente efectivo para fines de prevención. Dado que los Estados nacionales pueden ejercer una gran influencia para persuadir a otros de que protejan a las poblaciones en situación de riesgo y pueden adoptar medidas diplomáticas, entre ellas la imposición de sanciones, también les encomienda la promoción de la responsabilidad individual para impedir que delitos de poca entidad se conviertan en verdaderos crímenes, a conceder asilo y abstenerse de devolver a personas que huyen de la violencia (2009, §§25 y ss.; 2012, §41).

Además de los presupuestos anteriores, el compromiso que asumen los Estados nacionales en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 exige formar parte de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de los refugiados, así como del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, como el primer paso en el camino hacia la plena aplicación práctica de la responsabilidad de proteger

(secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §17). De todos estos instrumentos jurídicos deriva una serie de obligaciones estatales negativas, de no hacer u omitir la comisión de violaciones de los derechos humanos fundamentales por su parte. Pero también surgen otras cuantas obligaciones estatales positivas, de prevenir y proteger a la población ante la comisión de tales violaciones y adoptar medidas positivas para garantizar el disfrute de los derechos.

Las obligaciones estatales positivas que derivan del primer pilar de la responsabilidad de proteger exigen a los parlamentos nacionales de cada país garantizar que el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica sean conductas prohibidas por leyes penales que se apliquen rigurosamente, castigando los crímenes atroces y fomentando el cumplimiento de la ley (Stahn, 2007, pp. 116 y ss.). En esta misma línea, el secretario general sostiene que la efectividad del primer pilar exige que los Estados dispongan de marcos normativos internos capaces de prevenir y sancionar los crímenes atroces. Ello implica —según señala expresamente— que los parlamentos nacionales deban adaptar o reformar su legislación penal para tipificar adecuadamente el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como establecer medidas prácticas que garanticen la aplicación plena y efectiva de esos instrumentos jurídicos en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §17; 2015, §19; 2017, §12; 2018, §24).

De la responsabilidad de proteger también surgen una serie de obligaciones procesales de tutela penal, que recaen sobre cada administración nacional de justicia penal, y consisten en la puesta a disposición de la población de recursos de acceso a la justicia para cuando se vulneren sus derechos humanos (Bellamy, 2010, p. 158). Estas obligaciones secundarias entrañan la obligación de investigar, localizar y enjuiciar los presuntos crímenes atroces, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional, así como cerciorarse de que no se acepta la impunidad en el plano nacional o mundial, afianzando de este modo el principio de justicia penal internacional que establece la complementariedad entre las jurisdicciones nacionales y la de la CPI (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §17; 2011, §19; 2017, §24; 2020, §13).

A estos dos tipos de obligaciones —de criminalizar y de enjuiciar— le sigue una tercera categoría —de punir—, que consiste en asegurar el castigo de quienes sean declarados responsables de la comisión o incitación de crímenes atroces. Los Estados nacionales deben promover la responsabilidad individual, para impedir que delitos de poca entidad se conviertan en verdaderos crímenes y poner fin por

completo a esos ultrajes a la dignidad humana. Los responsables de crímenes atroces, cometidos en el presente o en el pasado, deben rendir cuentas, para contribuir no solo a su prevención (general negativa), sino también al fomento de la credibilidad de las instituciones en una función de prevención general positiva (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§18, 27). Los legisladores nacionales deben tener en cuenta, además, la eliminación de la prescripción, las amnistías o las inmunidades que obstaculizan el enjuiciamiento de los crímenes atroces y que, por lo tanto, no cumplen las normas internacionales, ni fortalecen los marcos jurídicos nacionales para la rendición de cuentas (2013, §40, 41).

De los informes anuales se desprende que las obligaciones estatales de tutela penal —primarias, secundarias y terciarias— que derivan del compromiso de la responsabilidad de proteger se insertan de forma clara en una lógica de lucha contra la impunidad de las atrocidades (Mamdani, 2010, pp. 53 y ss.). En este sentido, el secretario general afirma que “la impunidad que es histórica en una sociedad o persiste entre los dirigentes y las instituciones socava el Estado de derecho, siembra las semillas de la violencia futura y aumenta el riesgo de atrocidades”. Además, considera que es un importante factor de riesgo para que se cometan atrocidades, que puede abordarse investigando, procesando y juzgando los crímenes atroces; facilitando los procesos de justicia transicional, incluida la búsqueda de la verdad y la reparación; y promoviendo la justicia, la reconciliación y el Estado de derecho (secretario general de las Naciones Unidas, 2020, §16; 2023, §§15, 26).

4.2. La asistencia internacional y la formación de capacidad que incumbe a la comunidad internacional

El segundo pilar de la responsabilidad de proteger se refiere al compromiso que asume la comunidad internacional en virtud de los párrafos 138 y 139 de ayudar, respaldar y prestar asistencia a los Estados a la hora de cumplir sus responsabilidades, cuando no puedan hacer frente por sus propios medios a la prevención de atrocidades (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§11, 14; 2017, §§2, 16; 2020, §5). La asistencia internacional del segundo pilar está concebida para reforzar el primero y hacer innecesarias o menos probables las medidas en virtud del tercer pilar (2012, §17). En palabras del secretario general, “si se concibe adecuadamente y se ejecuta de manera sistemática, la asistencia internacional en el marco del segundo pilar puede reforzar los esfuerzos que los Estados ya llevan a cabo para proteger a su población de los crímenes atroces, y reducir la probabilidad

de una respuesta colectiva por parte de la comunidad internacional con arreglo al tercer pilar” (2014, §6).¹¹

La comunidad internacional desempeña un papel secundario y complementario al que corresponde a los Estados nacionales en la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §14; 2014, §13). La prevención de los crímenes atroces comienza a nivel nacional y local, pero solo será eficaz si los Estados disponen de las estructuras, los medios y conocimientos necesarios para fomentar la resiliencia. Más que limitarse a prestar apoyo a los Estados cuando lo necesitan, la comunidad internacional contribuye al cumplimiento de esta responsabilidad colectiva, sin debilitar la soberanía nacional con alguna especie de estructura jerárquica mediante la que se imponen exigencias o soluciones a los Estados. La responsabilidad de proteger se organiza conforme al principio de igualdad soberana consagrado en el artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas, debiendo regirse las actividades en el marco del segundo pilar por un conjunto de principios, como garantizar la implicación nacional, crear compromisos mutuos, no hacer daño, dar prioridad a la prevención y mantener la flexibilidad (2014, §12).

El secretario general ha indicado en sus informes anuales tres formas principales de ayudar a los Estados a cumplir la responsabilidad de proteger conforme al primer pilar, evitando así la adopción de medidas más controvertidas en relación con el tercero. Ello puede hacerse, en primer lugar, alentando el cumplimiento de las obligaciones del primer pilar; en segundo, fomentando la capacidad de prevenir; y en tercero, prestando asistencia en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. La comunidad internacional puede alentar a los Estados con actividades confidenciales o públicas de persuasión, concienciación y la difusión de normas, capacitación, educación y enseñanza de principios humanitarios, o sobre el carácter y la dinámica de los crímenes atroces por medio de mecanismos regionales y subregionales. En el marco de todas estas actividades, la comunidad internacional también animará a los donantes privados a prestar apoyo a los países y a los programas que traten de mejorar la prevención y la protección de la población ante los crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§14, 30, 32, 33, 43; 2014, §§14, 29 y ss.).

11 Nótese que, como advierte el secretario general, “el segundo pilar de la responsabilidad de proteger no está pensado para situaciones en las que las autoridades políticas están decididas a cometer crímenes atroces, sino cuando las autoridades políticas nacionales son débiles, están divididas, dudan sobre cómo proceder, son incapaces de proteger eficazmente a su población o se enfrentan a una oposición armada que comete crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger o amenazan con hacerlo”. Vid. secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §29.

La comunidad internacional puede ser decisiva aumentando los niveles de asistencia a los Estados nacionales en el desarrollo de sus propias capacidades de prevención estructural a la hora de cambiar los entornos más propensos a la comisión de atrocidades a otros que lo sean menos. La asistencia internacional puede tener una enorme repercusión a la hora de garantizar una gobernanza eficaz, legítima e inclusiva, con mecanismos que impidan la comisión de crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §21; 2014, §39). Para ello, se puede utilizar una gama amplia de instrumentos de carácter económico, político, humanitarios, y, en algunos casos, militares. Pero, en opinión del secretario general, lo que más se necesita son programas de asistencia orientados a formar una capacidad específica en las sociedades que las hagan menos proclives a transitar la senda de los crímenes atroces, entre los que destacan los programas de análisis de desarrollo a la hora de medir la posibilidad de conflictos, los de mediación interna, consenso y diálogo para resolver controversias locales, o de emulación de capacidad (2009, §§44, 45).

Como reconoce, “las medidas de asistencia que se enmarcan en el segundo pilar no se limitan necesariamente a la prevención en una etapa temprana, sino que también pueden incluir la prestación de apoyo a los Estados que se enfrentan a crímenes atroces inminentes o ya en curso” (secretario general de las Naciones Unidas, 2014, §11). En situaciones de crisis emergentes o ya existentes, la comunidad internacional prestará asistencia técnica a los Estados para que protejan a su población, aportando más capacidad o conocimientos especializados (2014, §28). En este sentido, las denominadas medidas de prevención “operacional” tratan de impedir una aparente amenaza de atrocidades en sociedades que están al borde de una crisis, en las que la preocupación por prevenirlas a menudo debe reconciliarse con la preocupación paralela de prevenir un conflicto (2011, §21).

Los Estados que se encuentren en estos contextos pueden pedir ayuda internacional provisoria, ya sea a fin de privar de los medios necesarios a quienes tengan motivación de cometer crímenes atroces, o para reforzar su propia capacidad de protección de la población. Ello requiere el uso de la diplomacia discreta y preventiva dirigida a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones. El diálogo confidencial u otras formas de intercambio público pueden, por un lado, recordar a los agentes nacionales de los Estados en situaciones de tensión que son responsables de proteger a la población; y, por otro, asesorar sobre las maneras de proceder con las que se pueda mitigar el riesgo de crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2014, §§59, 36).

Además de medidas de persuasión e incentivos positivos, el segundo pilar incluye también la asistencia militar. Los Estados pueden solicitar la asistencia de

fuerzas militares regionales o internacionales para proteger a los civiles que son víctimas de crímenes atroces o que corren riesgo de serlo (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §§16, 29, 40; 2014, §67). El secretario general subraya en los informes anuales la importancia de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que suelen ser recursos de primera línea para ayudar a los Estados que tienen dificultades para cumplir su responsabilidad de proteger. Las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se basan en el principio del consentimiento y se despliegan por lo general en apoyo del Estado de acogida con su total consentimiento. Como tales, entran dentro del segundo pilar y se han de distinguir de los instrumentos del tercer pilar (2009, §§16, 40; 2012, §16; 2015, §33).

4.3. La respuesta oportuna y decisiva que incumbe a los Estados miembros de las Naciones Unidas

El tercer pilar de la responsabilidad de proteger se refiere al compromiso que asumen los Estados de las Naciones Unidas de actuar de forma colectiva cuando es evidente que otro incumple sus obligaciones, por cualquier medio de la amplia variedad de los instrumentos que tienen a su disposición, en cuya determinación se deben seguir las disposiciones de la Carta, sus principios y propósitos (Barber, 2023, pp. 416 y ss.). Es un elemento fundamental de la estrategia que acordaron los jefes de Estado y de gobierno para cumplir la responsabilidad de proteger, reforzando la voluntad de las autoridades nacionales en la medida en que se demuestra la disposición a adoptar medidas colectivas, incluso coercitivas, en el caso de que sea evidente que las autoridades nacionales no cumplen con sus responsabilidades y los medios pacíficos resulten inadecuados (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §11; 2012, §17). Este pilar se comprende mejor en el contexto de los otros dos, pues apenas tiene sentido por sí solo, ya que su objetivo consiste en sentar las bases para que las autoridades nacionales cumplan la responsabilidad que tienen para con sus poblaciones en virtud del primero (2012, §§14, 18).¹²

El secretario general trata de corregir en sus informes anuales la errónea concepción del tercer pilar de la responsabilidad de proteger como un enfoque centrado únicamente en el uso de la fuerza, pues no se trata de elegir entre esta o la inacción. Ello sin dejar de reconocer que “cuando las autoridades de un Estado estén decididas a cometer crímenes relativos a la responsabilidad de proteger, las medidas de asistencia en el marco del segundo pilar serán de escasa utilidad y sería conveniente que

12 “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 las poblaciones protección contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.

la comunidad internacional empezara a hacer acopio de la capacidad y voluntad de responder de manera oportuna y decisiva” (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §29). En estos casos, resulta necesario pasar de las palabras a los hechos mediante una respuesta temprana y flexible que se adapte a las circunstancias en cada situación, y respete plenamente lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas (2009, §49; 2010, §3; 2011, §30).¹³

Como ya se ha dicho, la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger en el marco del tercer pilar tiene a su disposición la gran variedad de instrumentos normativos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, comenzando por los medios pacíficos de solución de controversias previstos en los capítulos VI y VIII en asociación con las autoridades locales. Si bien el secretario general subraya que el diálogo no es un fin en sí mismo y no se debería vacilar en pedir autorización para adoptar medidas más enérgicas si se utiliza la diplomacia discreta como táctica dilatoria en situaciones en que una reacción más temprana y directa pudiera salvar vidas y restablecer el orden. En el párrafo 139 se expone la dura realidad de que es imposible concebir una estrategia para cumplir la responsabilidad de proteger que no contemple la posibilidad de adoptar medidas coercitivas colectivas, incluso mediante sanciones o acciones militares coercitivas en casos extremos. El Estado que se niega a aceptar la asistencia internacional para la prevención y protección, comete atroces crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger y no responde a medidas menos coercitivas en realidad está desafiando a la comunidad internacional a ejercer la responsabilidad que le incumbe en virtud del párrafo 139 (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §56).

También, se ha indicado con anterioridad que las sanciones coercitivas y fuerza militar del capítulo VII han de plantearse como último recurso, cuando las medidas menos coercitivas pueden ser insuficientes para proteger del peligro a una población numerosa (Bellamy, 2015, p. 188). En todo caso, las decisiones sobre las medidas colectivas y la determinación de que los medios pacíficos son inadecuados y de que es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población tienen que ser aprobadas en última instancia por el Consejo de Seguridad o, menos frecuentemente, por la Asamblea General, basándose en información y en evaluaciones proporcionadas por la Secretaría (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §51; 2010, §5; 2011, §30; 2012, §19; 2016, §51).

13 Cabe recordar que “es tanto más probable que las medidas pacíficas y preventivas de los capítulos VI y VII de la Carta sean eficaces si se adoptan en una etapa temprana y sus objetivos e intensidad se determinan con cuidado, lo que exige una alerta temprana y una evaluación específica de las circunstancias propias de cada caso”.

5. Ciudadanos, regiones y otros actores de la responsabilidad de proteger

La última cuestión que puede inferirse de los informes anuales sobre la responsabilidad de proteger del secretario general es que la puesta en práctica del compromiso enunciado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de 2005 no solo atañe a los Estados nacionales y a la comunidad internacional. La prevención de crímenes atroces exige adoptar un enfoque que abarque todo el sistema de las Naciones Unidas, junto con los organismos regionales y subregionales, y a toda la sociedad, desde el plano nacional al local. La experiencia nos enseña que la prevención de atrocidades alcanza su mayor eficacia cuando todos estos actores actúan de consuno (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §59; 2020, §13; 2021, §28).

5.1. Los organismos de las Naciones Unidas y la oficina del secretario general

En estos documentos se afirma que los jefes de Estado y de gobierno subrayaron en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 que la protección de las poblaciones del mundo ante los crímenes atroces es una obligación básica de las Naciones Unidas. Habida cuenta de su legitimidad y carácter mundial, las Naciones Unidas son un elemento central de la estructura de la responsabilidad de proteger, que adquiere especial relevancia en el segundo y en el tercer pilar de este concepto. Sus órganos intergubernamentales desempeñan un papel proactivo, alentando a los Estados nacionales a cumplir su responsabilidad, así como otros organismos internacionales que no son estrictamente asociados, pero que también brindan asistencia (secretario general de las Naciones Unidas, 2014, §§14 y ss.; 2015, §§28 y ss.; 2016, §60; 2017, §§26, 38).

En el marco de las Naciones Unidas, el organismo internacional más completo e inclusivo para llevar a la práctica la responsabilidad de proteger es la Asamblea General, especialmente a la hora de recomendar medidas preventivas a los Estados miembros. En opinión del secretario general, la Asamblea General cuenta con una capacidad especial para convocar a los Estados, elaborar normas y principios internacionales que faciliten la protección de las poblaciones y movilizar recursos en apoyo de los Estados para que cumplan sus compromisos (secretario general de las Naciones Unidas, 2014, §21; 2018, §26; 2019, §9).

En su seno, destaca la labor del secretario general, quien tiene la responsabilidad específica de lograr que la comunidad internacional responda de manera oportuna y decisiva en los términos que exige el párrafo 139. El secretario general debe erigirse en portavoz de los vulnerables y los amenazados cuando sus gobiernos se conviertan

en perseguidores en lugar de protectores, o cuando ya no pueden protegerlos de grupos armados dedicados al saqueo. Además, tiene la responsabilidad de decir al Consejo de Seguridad lo que necesita saber, en especial cualquier asunto que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, incluidas las situaciones en que exista riesgo de que se cometan crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §61; 2017, §40).

El párrafo 139 consagra también una responsabilidad especial por la prevención de crímenes atroces a cargo del Consejo de Seguridad, habida cuenta de su función primordial de abordar las cuestiones relativas a la paz y a la seguridad (secretario general de las Naciones Unidas, 2015, §29; 2017, §28; 2018, §28; 2019, §9; 2021, §36). El Consejo de Seguridad ha reafirmado la responsabilidad de proteger en distintas resoluciones sobre países concretos y, en algunas situaciones, ha autorizado la adopción de medidas para ayudar a los Estados a proteger a su población de los crímenes atroces (Gifkins, 2016, pp. 148 y ss.). Este organismo de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad específica de examinar los riesgos de que se cometan crímenes atroces, adoptar medidas oportunas y decisivas en la etapa más temprana posible, respaldar los despliegues preventivos de las Naciones Unidas y emprender sus propias misiones sobre el terreno, estando facultado incluso a remitir situaciones al fiscal de la Corte Penal Internacional (Bellamy, 2016, pp. 249 y ss.).

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en virtud de los privilegios que les confiere la Carta —incluido el derecho de veto—, soportan una responsabilidad singular de liderazgo en la protección de las poblaciones. Esa posición exige ejercer el veto con contención en contextos de crímenes atroces y, en particular, abstenerse de emplearlo —o de amenazar con hacerlo— cuando resulte evidente el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger (secretario general de las Naciones Unidas, 2009, §61; 2016, §49; 2025, §15). Sin embargo, la doctrina señala que la centralidad del Consejo de Seguridad ha sido ambivalente. Aunque ha ampliado los instrumentos de la responsabilidad de proteger más allá del uso de la fuerza, su frecuente incapacidad para actuar con coherencia ha erosionado la credibilidad del principio. De ahí que parte de la literatura defienda reequilibrar su papel con el de otros órganos, para que la protección frente a atrocidades no dependa de la voluntad de las grandes potencias (Welsh, 2021, pp. 231 y ss.).

El Consejo de Derechos Humanos tiene encomendada con carácter general la promoción del respeto universal de todos los derechos humanos. Este organismo también realiza importantes contribuciones a la prevención de los crímenes atroces, cuando fomenta la rendición de cuentas a los Estados y evalúa su propia situación,

para después formular recomendaciones sobre la forma en que podrían cumplir sus obligaciones. El examen periódico universal que lleva a cabo el Consejo de Derechos Humanos resulta particularmente conveniente para apoyar los esfuerzos destinados a prevenir los crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §34; 2017, §33).

Otros órganos y organismos de las Naciones Unidas que no son estrictamente asociados, aunque forman parte del sistema, también tienen mandatos relacionados con la responsabilidad de proteger.¹⁴ En especial, la Oficina para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, cuya misión consiste en fortalecer la resiliencia nacional en cooperación con las instituciones del Estado en el marco del segundo pilar. La Oficina presta apoyo técnico a las autoridades nacionales, a las organizaciones regionales y subregionales, y a los agentes de la sociedad civil, mediante una serie de iniciativas que tienen por fin mitigar el riesgo de que se cometan crímenes atroces. Este organismo reúne información y analiza el riesgo de que se cometan crímenes atroces; alienta a los agentes a actuar con prontitud y promueve agendas especiales; procura crear y reforzar la capacidad de prevención, de alerta temprana y de respuesta, mediante actividades de capacitación y asistencia técnica específica (secretario general de las Naciones Unidas, 2021, §§6, 11, 16, 19, 21, 30; 2025, §§62 y ss.).

Muy cercanos a la labor de la Oficina, se encuentran los asesores del secretario general sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, que celebran consultas en todo el sistema de las Naciones Unidas y formulan planteamientos sistemáticos y estructurados sobre los mecanismos de alerta temprana (secretario general de las Naciones Unidas, 2018, §17). La función de los asesores especiales depende en sumo grado de la capacidad de alerta temprana y evaluación de la comunidad internacional, debido a que consiste en reunir toda la información posible sobre infracciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que de no ser prevenidas pueden culminar en genocidio. Además, sirven de mecanismo de alerta temprana del secretario general y del Consejo de Seguridad, a los que recomiendan medidas, proponen actividades para prevenir el genocidio y tratan de aumentar la capacidad del sistema para analizar y manejar información relativa a los crímenes atroces (2010, §6).

14 Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. *Vid.* secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §39; 2014, §32.

En último término, se subraya el papel de la Corte Penal Internacional como instancia independiente que refuerza la prevención mediante la atribución individual de responsabilidad penal por las atrocidades masivas. Según los informes del secretario general, la CPI actúa para combatir la impunidad de los perpetradores y, al hacerlo, contribuye a disuadir la comisión de estos crímenes. En este sentido, la mera posibilidad de actuación de la Corte puede tener efectos preventivos y aportar a una respuesta internacional más eficaz (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §37; 2012, §29). La doctrina sostiene que la CPI ejerce una función “residual” de protección: cuando los Estados no pueden o no quieren perseguir crímenes atroces, la Corte puede activar la acción penal en virtud del principio de complementariedad, reforzando así la prevención y el efecto disuasorio (Ralph, 2016, pp. 638 y ss.).

5.2. Las organizaciones regionales y subregionales

Los artífices de las Naciones Unidas también asignaron un lugar destacado a los mecanismos regionales en la configuración del nuevo orden mundial que se ha visto reflejado en la responsabilidad de proteger. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado y de gobierno contemplaron varias maneras para que las organizaciones regionales y subregionales sean de utilidad en la prevención de atrocidades. De este modo, los mecanismos regionales han pasado a formar parte integrante de la estructura internacional orientada a alentar y ayudar a los Estados a hacer efectiva la promesa de que los crímenes atroces no vuelvan a suceder (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §3; 2016, §58; 2017, §§26, 38; 2025, §46).

Aunque la responsabilidad de proteger recae sobre los Estados nacionales, resulta necesario que establezcan alianzas de ámbito regional y subregional para ponerla en práctica. En los informes anuales, el secretario general señala que, en los últimos años, nos hemos percatado de que la eficacia de las respuestas internacionales a los crímenes atroces suele ser óptima cuando colaboran estrechamente los Estados nacionales, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, obteniendo mejores resultados. Por lo tanto, una respuesta oportuna y decisiva es más probable cuando todos estos agentes políticos son favorables a líneas de actuación similares, pues la adopción de decisiones a ambos niveles se refuerza mutuamente en lo que respecta a la legitimidad política (secretario general de las Naciones Unidas, 2011, §6; 2016, §50).

La involucración de organizaciones regionales y subregionales resulta decisiva, porque estas organizaciones terminan a menudo directamente afectadas por las

consecuencias transfronterizas de los crímenes atroces (secretario general de las Naciones Unidas, 2019, §10; 2021, §§19, 30). Estos actores perciben cuando se acerca un conflicto en la zona y saben cuándo y cómo se puede prestar mayor asistencia, contribuyendo en gran medida a asegurar el envío de información y de análisis exactos y oportunos de los países a los encargados de adoptar decisiones en el plano mundial, lo que disminuye el riesgo de interpretaciones erróneas, información equivocada y distorsiones deliberadas. Los mecanismos regionales y subregionales pueden alentar a los gobiernos a reconocer sus obligaciones en virtud de convenios internacionales y a determinar y abordar las fuentes de tensión dentro de sus sociedades antes de que conduzcan a la violencia o a las atrocidades. De esta forma, se contribuye a fortalecer el componente de la prevención estructural en el marco del segundo pilar con el establecimiento de normas, reglas e instituciones que promuevan la tolerancia, la transparencia, la responsabilidad y la gestión constructiva de la diversidad (2011, §§17, 23, 24, 27, 31).

El secretario constata en este ámbito que el desarrollo de mecanismos regionales y subregionales orientados a la responsabilidad de proteger ha variado notablemente de un lugar a otro, en lo que se refiere a su alcance y capacidad. 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 OTAN, la Cedeao han adoptado medidas para proteger a poblaciones que corrían el riesgo de sufrir genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o depuración étnica (secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §43). Por ejemplo, la Unión Africana está integrando factores e indicadores del riesgo de los crímenes atroces en su sistema de alerta temprana. La Unión Europea estableció en 2014 un sistema de alerta temprana de conflictos como instrumento empírico de gestión de los riesgos. En América, la Oficina mantiene consultas periódicas con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También en Asia, las asesorías especiales continúan promoviendo una agenda para llegar a cabo medidas de prevención de las atrocidades (2021, §§19, 21 y ss.; 2025, §§46 y ss.).

5.3. La sociedad civil y los particulares

En consideración del secretario general, los Estados nacionales, la comunidad internacional y las organizaciones regionales y subregionales no serán capaces de garantizar una vida libre de atrocidades si no establecen alianzas con los grupos de la sociedad civil, tales como las asociaciones de mujeres, las organizaciones cívicas y religiosas o de defensa de derechos e intereses, el mundo académico, los medios de comunicación y el sector privado (secretario general de las Naciones Unidas, 2009,

§59; 2011, §12; 2012, §45; 2016, §51; 2017, §4; 2018, §6; 2020, §13). Estos grupos cuentan con diversos instrumentos a su disposición para prevenir los crímenes atroces y se encuentran en una condición idónea para promover la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger, realizando funciones tan importantes que sin su apoyo y comprensión seguirá siendo un asunto pendiente (2011, §16; 2021, §28).

La acción civil aporta una contribución relevante a la prevención de atrocidades, estableciendo expectativas de comportamiento adecuado en la comunidad, sirviendo de testigo de las transgresiones en defensa de los derechos humanos o buscando soluciones prácticas a las controversias. La sociedad civil insta los medios necesarios para manejar de forma constructiva la diversidad cuando defiende con ahínco a las víctimas de crímenes atroces, atiende necesidades humanitarias básicas, se alza ante las desigualdades y la discriminación, contrarresta el discurso del odio, suprime la fuente de los factores de riesgo y mantiene en condiciones de seguridad a las poblaciones vulnerables. También participa en la tarea de disipar tensiones, ofreciendo servicios jurídicos, orientando a las víctimas de crímenes atroces, actuando de mediadores en las controversias locales, calmando tensiones y facilitando ayuda humanitaria que salva vidas humanas (Mégret, 2009, pp. 581 y ss.).¹⁵

El secretario general reconoce que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función importante en los mecanismos de alerta temprana, porque suelen ser las primeras en detectar una evolución inquietante de la situación. En su opinión, “la información es más digna de confianza cuando es corroborada por otros”, y, precisamente, los grupos nacionales y transnacionales de la sociedad civil cuentan con información de alerta temprana que muchos otros agentes no tienen a su alcance (secretario general de las Naciones Unidas, 2010, §12; 2011, §6, 12; 2012, §46; 2014, §27).

Todos y cada uno de nosotros somos importantes a nivel particular para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. A todos nos incumbe la obligación de exigir responsabilidades a los Estados nacionales y sus dirigentes cuando no proporcionan protección, así como pronunciarnos en contra de la intolerancia y hacer frente a la discriminación y la incitación al odio. Como afirma el secretario general, “cada persona tiene algún tipo de influencia y por ello una parte de responsabilidad”

15 Sobre el papel de la ciudadanía en la implementación de la responsabilidad de proteger, este autor critica la arquitectura clásica por reproducir un paradigma de “salvación” internacional que pasa por alto a los propios afectados como agentes de protección. A partir de evidencia histórica, muestra que las poblaciones han recurrido a redes clandestinas, desobediencia civil, resistencia armada u organización para huir y salvar vidas, con frecuencia de forma más efectiva que los actores estatales o internacionales. Propone, por ello, que la responsabilidad de proteger incorpore explícitamente formas de apoyo a esas dinámicas locales de autoprotección, en lugar de reducir a las víctimas a objetos pasivos de rescate.

(secretario general de las Naciones Unidas, 2012, §47). Especialmente con el avance de las nuevas tecnologías, los particulares pueden proporcionar información en tiempo real que pueda ayudar a otros a apartarse de los peligros. En este contexto, los niños y los jóvenes tienen un papel fundamental en la detección de alertas tempranas, estando atentos a los mensajes violentos que se comparten a través de los medios sociales que a menudo pasan desapercibidos a otros grupos de la población (2022, §30). Por último, los agentes del sector privado igualmente pueden contribuir a aumentar la resiliencia, fortaleciendo las economías locales y empleando a trabajadores de todos los grupos sociales (2014, §26).

Conclusiones

Después de 20 años de vigencia, la responsabilidad de proteger se encuentra más o menos definida en los documentos oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se trata de un compromiso reflejado en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 del que derivan obligaciones para los Estados y para la comunidad internacional basadas en la convicción de que las atrocidades del pasado no pueden volver a repetirse. No tenemos derecho a seguir siendo testigos de las brutalidades cometidas en los siglos anteriores, porque todos tenemos el deber de impedirlo, comenzando por los Estados, de cuyo éxito depende su legitimidad; siguiendo por la comunidad internacional, que precisa poner fin a los horrores de una vez por todas para gozar de credibilidad; y terminando por cada uno de nosotros, que deseamos vivir en paz, libres del sufrimiento de las atrocidades. Tenemos el reto de asegurar el futuro en un presente incierto que no termina de desligarse del pasado.

A lo largo de 17 informes anuales, se ha dado forma y contenido a la responsabilidad de proteger desde la Asamblea General. Aunque es cierto que dicho concepto no es más que una aclaración de las obligaciones que incumben a los Estados nacionales desde antaño, la responsabilidad de proteger introduce de forma novedosa una definición de las tareas que corresponden a la comunidad internacional en la prevención y respuesta ante genocidios, crímenes de guerra, de lesa humanidad o limpiezas étnicas. Los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas ya no pueden justificar su pasividad en el principio de no injerencia en los asuntos soberanos de un país, pues, al estar desamparados esos comportamientos por dicha prerrogativa, no pueden permanecer a expensas de que las autoridades nacionales decidan proteger a la población, habiéndose comprometido en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 a garantizar a las poblaciones del mundo el derecho a una vida libre de atrocidades.

Si bien los Estados nacionales siguen siendo los únicos capaces de prevenir de forma efectiva la comisión de crímenes atroces en su territorio. De ahí que sus obligaciones encuentren prioridad en los pilares de la estrategia sobre la que descansa la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. El margen de decisión de las autoridades nacionales también se ve reducido con la firma del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 a tipificar como delito, perseguir y castigar comportamientos constitutivos de genocidio, crímenes de guerra, de lesa humanidad o limpiezas étnicas. Pero, más allá de estas obligaciones, que ya pueden derivarse de convenciones internacionales de protección de los derechos humanos, como también la de abstenerse de llevar a cabo tales conductas, cada Estado nacional es responsable de contemplar mecanismos eficientes de alerta temprana de crímenes atroces, para lo que disponen de la asistencia de la comunidad internacional y de otros actores intergubernamentales, que cuentan con una variedad amplia de medios preventivos.

El papel secundario de la comunidad internacional en la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger toma mayor protagonismo en los casos en que se demuestra que las autoridades nacionales de un territorio incumplen manifiestamente su promesa de prevenir la comisión de crímenes atroces. Entonces, los organismos gubernamentales de las Naciones Unidas tomarán medidas de forma oportuna y decisiva de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, siendo preferible la adopción de instrumentos no coercitivos de los capítulos VI y VII. Únicamente se acudiría a mecanismos más severos en el caso de que los mecanismos no coercitivos resulten insuficientes e inadecuados para garantizar a la población el derecho a una vida libre de atrocidades. Desde esta perspectiva, la responsabilidad de proteger funge como una especie de fundamento limitante de los medios contemplados en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Se pueden decir muchas más cosas sobre la responsabilidad de proteger en su vigésimo aniversario, pero necesitamos más hechos que palabras. Lamentablemente, cada vez son menos quienes tienen asegurado el derecho a una vida libre de atrocidades, cuya existencia general puede llegar incluso a cuestionarse. Nada ni nadie tendría que poder someter a las poblaciones a horrores del pasado, que nos denigran como especie al último escalón de la armonía de la naturaleza. Es posible que la responsabilidad de proteger sea el último intento para evitar que las poblaciones del mundo se deslicen hacia el caos más absoluto, por lo que tenemos la obligación de cumplirla y de hacerla cumplir para que pronto se celebre de una vez por todas un 'feliz aniversario'.

Referencias

Documentos oficiales consultados

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1)*. Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/RES/60/1>

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (2001). *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2009). *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/A/63/677>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2010). *Alerta temprana y evaluación de la responsabilidad de proteger (A/64/864)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/64/864>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2011). *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/A/63/677>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2012). *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva (A/66/874)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/A/63/677>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2013). *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención (A/67/929)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/A/63/677>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2014). *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y responsabilidad de proteger (A/68/947)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/68/947>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2015). *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/69/981)*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/69/981>

- Secretario General de las Naciones Unidas. (2016). *Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger* (A/70/999). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/70/999>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2017). *La aplicación de la responsabilidad de proteger: la rendición de cuentas en materia de prevención* (A/71/1016). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/71/1016>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2018). *La responsabilidad de proteger: desde la alerta temprana hasta la adopción temprana de medidas* (A/72/884). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://docs.un.org/A/72/884>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2019). *La responsabilidad de proteger: enseñanzas extraídas para la prevención* (A/73/898). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/73/898>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2020). *Priorizar la prevención y fortalecer la respuesta: las mujeres y la responsabilidad de proteger* (A/74/964). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/74/964>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2021). *Promover la prevención de atrocidades: labor de la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger* (A/75/863). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/75/863>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2022). *La responsabilidad de proteger: dar prioridad a los niños y a los jóvenes* (A/76/844). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/76/844>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2023). *El desarrollo y la responsabilidad de proteger: reconocer y abordar los riesgos inherentes y las causas de los crímenes atroces* (A/77/910). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/77/910>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2024). *Responsabilidad de proteger: el compromiso de prevenir los crímenes atroces y proteger a las poblaciones de ellos* (A/78/901). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/78/901>

Secretario General de las Naciones Unidas. (2025). *La responsabilidad de proteger: 20 años de compromiso con la acción colectiva y basada en principios* (A/79/875). Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/79/875>

Bibliografía

- Badescu, C. G. (2011). *Humanitarian intervention and the responsibility to protect security and human rights*. Routledge.
- Barber, R. (2023). Reflections on the three pillars of the responsibility to protect, and a possible alternative approach. *Australian Journal of International Affairs*, 77(4), 415-422.
- Bellamy, A. (2010). The responsibility to protect: five years on. *Ethics & International Affairs*, 24(2), 143-169.
- Bellamy, A. (2014). *The responsibility to protect: a defense*. Oxford Academic.
- Bellamy, A. (2015). The responsibility to protect and the just war tradition. In R. Thakur & W. Maley, *Theorising the responsibility to protect* (pp. 181-199). Cambridge University Press.
- Bellamy, A. (2016). UN Security Council. In A. Bellamy & T. Dunne, *The Oxford handbook of the responsibility to protect* (pp. 249-268). Oxford University Press.
- Breau, S. (2016). *The responsibility to protect in international law an emerging paradigm shift*. Routledge.
- Butchard, P. M. (2020). *The responsibility to protect and the failures of the United Nations Security Council*. Hart Publishing.
- D'Alessandra, F., & Gildea, R. (2024). Technology, R2P, and the UN framework of analysis for atrocity crimes. *Global Responsibility to Protect*, 16(4), 363-390.
- Dewanto, W., Krustiyati, A., & Gea, G. (2025). State's "responsibility to protect" environmental law and climate change issue. In *Proceedings of the 2nd International Conference Changing of Business Law*, 494-499.
- Dunne, T. (2015). The responsibility to protect and world order. In T. Ramesh & W. Maley, *Theorising the responsibility to protect* (pp. 81-100). Cambridge University Press.

- Evans, G. (2008). *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Brookings Institution Press.
- Evans, G. (2015). The evolution of the responsibility to protect: from concept and principle to actionable norm. In R. Thakur & W. Maley, *Theorising the responsibility to protect* (pp. 16-37). Cambridge University Press.
- Evans, G. (2024). Atrocity prevention and response: challenges for R2P. *Global Responsibility to Protect*, 1-8.
- Gallagher, A. (2025). Farewell the responsibility to protect?: false death, grave crisis, future opportunities. *International Affairs*, 101(2), 483-500.
- Gifkins, J. (2016). R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and Beyond. *Cooperation and Conflict*, 51(2), 148-165.
- Glanville, L. (2014). *Sovereignty and the responsibility to protect: a new history*. University of Chicago Press.
- Glanville, L. (2021). Questioning the coherence of an extraterritorial legal obligation to prevent genocide and crimes against humanity. *Opinio Juris*. <https://opiniojuris.org/2021/12/06/questioning-the-coherence-of-an-extraterritorial-legal-obligation-to-prevent-genocide-and-crimes-against-humanity/>
- Hehir, A. (2024). The responsibility to protect debate: an enduring black hole. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 18(2), 205-210.
- Jarvis, S. (2025). Failure through consensus building: rethinking the normative status of the responsibility to protect in a pluralist global order. *Journal of Global Security Studies*, 3, 1-17.
- Luck, E. (2016). Getting there, being there: the dual roles of the special adviser. In A. Bellamy & T. Dunne, *The Oxford handbook of the responsibility to protect* (pp. 288-314). Oxford University Press.
- Mamdani, M. (2010). Responsibility to protect or right to punish? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4(1), 53-67.
- Mégret, F. (2009). Beyond the 'salvation' paradigm: responsibility to protect (others) vs the power of protecting oneself. *Security Dialogue*, 40(6), 575-595.
- Moses, J. (2024). Gaza and the political and moral failure of the responsibility to protect. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 18(2), 211-215.

- Ralph, J. (2016). The International Criminal Court. In A. Bellamy & T. Dunne, *The Oxford handbook of the responsibility to protect* (pp. 638-654). Oxford University Press.
- Stahn, C. (2007). Responsibility to protect: political rhetoric or emerging legal norm? *American Journal of International Law*, 101(1), 99-120.
- Strauss, E. (2016). UN Human Rights Council and High Commissioner for Human Rights. In A. Bellamy & T. Dunne, *The Oxford handbook of the responsibility to protect* (pp. 315-334). Oxford University Press.
- Thakur, R. (2013). The responsibility to protect: retrospect and prospect. In C. Sampford & R. Thakur, *Responsibility to protect and sovereignty* (pp. 189-212). Routledge.
- Weiss, T. (2016). The turbulent 1990s: R2P precedents and prospects. In A. Bellamy & T. Dunne, *The Oxford handbook of the responsibility to protect* (pp. 56-73). Oxford University Press.
- Welsh, J. (2015). The “narrow but deep approach” to implementing the responsibility to protect: reassessing the focus on international crimes. In S. Rosenberg, A. Zucker & T. Galis, *Reconstructing atrocity prevention* (pp. 81-94). Cambridge University Press.
- Welsh, J. (2019). Norm robustness and the responsibility to protect. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 53-72.
- Welsh, J. (2021). The Security Council’s role in fulfilling the responsibility to protect. *Ethics & International Affairs*, 35(2), 227-243.