



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
9 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo séptimo período de sesiones
Temas 14 y 113 del programa

Consejo de Seguridad
Sexagésimo octavo año

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

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención

Informe del Secretario General

I. Introducción y mandato

1. Desde que se aprobó en la Cumbre Mundial 2005 el concepto de la responsabilidad de proteger, la comunidad internacional ha progresado en el desarrollo del concepto y su aplicación¹. En 2009, en su resolución 63/308, la Asamblea General convino en seguir examinando el concepto. Desde entonces, he publicado informes anuales para prestar asistencia a la Asamblea examinando diversos aspectos del concepto y su aplicación.

2. En el primer informe, sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677), se estableció una estrategia de tres pilares para la aplicación del concepto en consonancia con lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial. El primer pilar se refiere a la responsabilidad primordial que incumbe a cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad (“crímenes atroces”) de conformidad con sus obligaciones nacionales e internacionales. El segundo pilar establece el compromiso paralelo de la comunidad internacional de alentar y ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad. El tercer pilar pone de relieve la gama de instrumentos disponibles en virtud de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas para la respuesta oportuna y decisiva cuando es evidente que los Estados no cumplen sus obligaciones.

¹ Resolución 60/1.



3. En el segundo informe, publicado en 2010, y centrado en la alerta temprana, la evaluación y la responsabilidad de proteger (A/64/864), se solicitaba una colaboración pronta adaptada a las necesidades cambiantes de cada situación. En el tercer informe, publicado en 2011, se examinaba la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877-S/2011/393). Centrando la atención en la respuesta oportuna y decisiva, en el cuarto informe, publicado en 2012 (A/66/874-S/2012/578), se hacía un balance de los instrumentos basados en la Carta que podían utilizarse para responder a situaciones preocupantes y las asociaciones que podían utilizarse, así como los modos de proteger responsablemente.

4. El fomento de la responsabilidad de proteger mediante la prevención de los crímenes atroces constituye un elemento clave de mi programa de acción quinquenal. Los hechos recientes, en particular los ocurridos en la República Árabe Siria, subrayan la importancia vital de la acción temprana para prevenir los crímenes atroces y las terribles consecuencias cuando falla la prevención.

5. Los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial giran en torno al reconocimiento de los Estados Miembros de su obligación primordial de proteger a su población. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. En ese sentido, el término “poblaciones”, se refiere no solo a los ciudadanos o los civiles, sino también a todas las poblaciones dentro de las fronteras estatales.

6. La responsabilidad de proteger es compatible con las obligaciones vigentes con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, que son vinculantes para todos los Estados. La obligación de los Estados de prevenir activamente el genocidio se establece en el artículo 1 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En el artículo 1, común a los Convenios de Ginebra, se establece la obligación de los Estados partes de velar por el respeto del derecho internacional humanitario en toda circunstancia.

7. Más allá de las obligaciones morales y jurídicas, la historia ha demostrado que la creación de sociedades resilientes a los crímenes atroces refuerza la soberanía del Estado y aumenta las perspectivas de paz y estabilidad. La creación de resiliencia supone el establecimiento de marcos jurídicos apropiados y de estructuras e instituciones estatales que sean legítimas, que respeten el derecho internacional de los derechos humanos y el estado de derecho en general, y que tengan la capacidad para afrontar y neutralizar las fuentes de tensión antes de que se intensifiquen. Significa construir una sociedad que acepte y valore la diversidad y en la que las distintas comunidades coexistan pacíficamente.

8. Centrando la atención en la responsabilidad de los Estados de proteger a su población mediante la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como la incitación a su comisión, el presente informe evalúa las causas y la dinámica de ese tipo de crímenes y violaciones y examina la variedad de medidas estructurales y operacionales que los Estados pueden adoptar para evitar los crímenes atroces. Asimismo, proporciona ejemplos de iniciativas que los Estados Miembros ya están emprendiendo y describe medidas adicionales que podrían adoptarse para prevenir los crímenes atroces.

II. Metodología

9. A fin de recabar las opiniones de los Estados Miembros y otros asociados importantes sobre el tema del presente informe, mi Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger llevó a cabo un proceso de consulta. Mediante una nota verbal de fecha 11 de marzo de 2013, se invitó a los Estados Miembros y las organizaciones regionales y subregionales a que dieran a conocer sus opiniones sobre las medidas disponibles para aumentar la capacidad nacional de prevención, las dificultades que planteaba la aplicación de esas medidas y ejemplos de prácticas preventivas. También se invitó a las organizaciones no gubernamentales a que dieran su aporte. Al 16 de mayo de 2013, la Secretaría había recibido comunicaciones por escrito de 27 Estados Miembros, 1 organización regional y 27 organizaciones de la sociedad civil.

10. Además de las comunicaciones por escrito, en abril de 2013, la Secretaría celebró consultas con más de 120 Estados Miembros de África, Asia, Europa y América Latina y el Caribe en reuniones con grupos regionales que tuvieron lugar en Nueva York. Además, Eslovenia organizó una reunión consultiva en Liubliana, en la que participaron 31 Estados Miembros europeos. Las consultas y comunicaciones por escrito formaron el sustrato del contenido del presente informe.

11. Los ejemplos incluidos en el informe ponen de relieve las medidas adoptadas por los Estados Miembros de todas las regiones que pueden contribuir a afrontar los factores de riesgo de crímenes atroces y a desarrollar la resiliencia de los Estados, incluso si no se adoptan con ese objetivo específico. Algunos de los ejemplos surgieron del proceso de consultas mientras que otros se encontraron mediante la investigación documental. No tiene por objeto proporcionar una evaluación de los progresos logrados ni reflejar todas las iniciativas pertinentes. Sin embargo, ilustran la manera en que se han puesto en práctica algunas de las opciones normativas presentadas.

III. Factores de riesgo

12. Cabe reconocer que existe una superposición entre los factores de riesgo relacionados con los conflictos armados y los relacionados con los crímenes atroces. Los crímenes atroces tienen más probabilidades de ocurrir durante conflictos armados, especialmente los conflictos armados internos. Los conflictos armados en sí son fuente de riesgo de crímenes atroces, al tiempo que los crímenes atroces también pueden hacer aumentar el riesgo de conflictos armados. No todos los conflictos armados generan crímenes atroces ni todos los crímenes atroces ocurren en un contexto de conflicto armado. Lo que distingue a los crímenes atroces son los ataques dirigidos deliberadamente contra comunidades, poblaciones o grupos específicos, incluidas las personas protegidas con arreglo a los Convenios de Ginebra, y a veces ocurren durante ciclos de reacción y contraataque entre las comunidades.

13. Como resultado de ello, si bien la prevención de conflictos y la prevención de atrocidades están estrechamente relacionadas, no son sinónimos, y las medidas de prevención de atrocidades deberían elaborarse teniendo esto en cuenta. Centrarse exclusivamente en la prevención de los conflictos podría hacer que se pasaran por alto los crímenes atroces que ocurren fuera de los conflictos armados o que no están necesariamente relacionados con estos.

14. El genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad tienen mucho en común respecto de los actos específicos prohibidos² y, por lo tanto, respecto de los factores de riesgo asociados. No obstante, existen diferencias importantes. En el caso del genocidio, la diferencia estriba en la intención de los autores de destruir “total o parcialmente” a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Los crímenes de guerra solo pueden cometerse en el contexto de los conflictos armados o de una ocupación. Los crímenes de guerra pueden incluir ataques contra infraestructuras civiles que no sean objetivos militares y contra cualquier persona que ya no participe activamente en las hostilidades, así como el uso de las armas prohibidas en virtud del derecho internacional. Los crímenes de lesa humanidad se distinguen por el carácter sistemático o generalizado de las violaciones graves de los derechos humanos que se cometen. Los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad pueden cometerse durante el mismo acto o pueden ser precursores de otros crímenes atroces.

15. La historia ha demostrado que los crímenes atroces son procesos, no actos singulares. No existe una causa única ni un conjunto de causas. Más bien, existe una multitud de factores asociados con un riesgo más elevado de crímenes atroces. Muchos de esos factores se reflejan en el marco de análisis elaborado por mi Asesor Especial para la Prevención del Genocidio a fin de evaluar el riesgo de genocidio³. Un próximo marco que aborda los factores de riesgo de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad complementará ese instrumento.

16. La presencia de factores de riesgo no causa directa o inevitablemente crímenes atroces. Puede darse el caso de que las sociedades presenten múltiples fuentes de riesgo y no experimenten crímenes atroces. La ausencia de dichos crímenes puede atribuirse a la existencia de fuentes de resiliencia en un país dado o simplemente a la ausencia de un factor desencadenante o determinante. Si bien es imposible establecer una relación causal directa entre la presencia de factores de riesgo específicos y la comisión de crímenes atroces, estos raramente se cometen en ausencia de dichos factores de riesgo.

17. En primer lugar, los países que corren riesgo de genocidio y, en cierta medida, de otros crímenes atroces, suelen tener antecedentes de discriminación u otras violaciones de los derechos humanos de los miembros de un grupo o población particulares, a menudo por motivos étnicos, raciales o religiosos. Este factor de riesgo es especialmente significativo cuando los legados de los crímenes atroces cometidos en el pasado no se han afrontado adecuadamente imputando la responsabilidad penal individual, o mediante la reparación, la búsqueda de la verdad y la reconciliación, así como medidas de reforma amplia en los sectores judicial y de la seguridad.

² Estos actos se describen en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Todos los actos que constituyen los crímenes y violaciones relacionados con la responsabilidad de proteger están prohibidos en virtud del derecho internacional consuetudinario, que es vinculante para todos los Estados independientemente de sus obligaciones en virtud de los tratados. La depuración étnica, si bien no se define como un crimen diferenciado con arreglo al derecho penal internacional, a menudo es resultado de una combinación de actos que podrían constituir genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad.

³ Puede consultarse el marco de análisis en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas en <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>.

18. El genocidio es una forma extrema de delito basado en la identidad. La identidad, ya sea real o un producto social, puede ser objeto de manipulación por parte de las élites, incluso como táctica deliberada para obtener beneficios personales o políticos, y puede utilizarse para aumentar las divisiones sociales. El conflicto basado en la identidad puede arraigarse en las diferencias que existen entre grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos, ya sean reales o percibidas. No son las diferencias *per se* lo que causa conflictos entre grupos, sino más bien es la discriminación basada en esas diferencias lo que crea un acceso desigual a los recursos y la exclusión de los procesos de adopción de decisiones y conduce a una denegación de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

19. Las modalidades de discriminación contra una comunidad determinada constituyen un factor importante. La discriminación puede ser un acto manifiesto o encubierto y puede manifestarse de muchas formas diferentes. La discriminación política se refiere a la denegación de derechos políticos básicos como la participación y la representación, y la libertad de expresión, opinión y asociación. La discriminación política puede ser evidente en la escasa representación o la exclusión de grupos de la población en los cuerpos legislativos nacionales, el sector de la seguridad y el poder judicial. La discriminación social incluye medidas como la denegación de la ciudadanía o el derecho a profesar una religión o creencia, la identificación obligatoria y las limitaciones respecto de derechos básicos como el matrimonio o la educación impuestas a los miembros de una comunidad. Las modalidades de discriminación económica son evidentes cuando existen notables disparidades socioeconómicas entre las comunidades. La discriminación económica incluye el acceso desigual a las oportunidades económicas, la tierra y otros recursos, el empleo, los alimentos, la vivienda o la atención de la salud. La discriminación y la desigualdad en materia de género hacen aumentar los riesgos subyacentes asociados con la violencia sexual y basada en el género, que puede constituir genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en algunas circunstancias. Entre las prácticas específicas de discriminación por motivos de género figuran la denegación o la protección insuficiente de los derechos básicos relativos a la seguridad física y la condición jurídica y social de la mujer, el control obligatorio de la natalidad y el acceso desigual a los servicios y la propiedad.

20. Esa discriminación provoca discordia entre los grupos, pero, desde la perspectiva de la prevención de las atrocidades, es especialmente inquietante cuando proviene de las modalidades de exclusión deliberada. La discriminación persistente establece divisiones en el seno de la sociedad que sirven tanto de causa material como de justificación percibida para los actos de violencia de grupo. Si no existe discriminación a nivel de grupo, incluso los agravios profundamente arraigados tienen pocas probabilidades de transformarse en modalidades de abuso que den lugar a crímenes atroces. La discriminación suele ir acompañada de la violencia y otras violaciones de los derechos humanos, como la detención arbitraria, la desaparición forzada, la tortura y la matanza, ya sea contra miembros específicos de una comunidad o la comunidad en su conjunto.

21. En segundo lugar, la motivación subyacente para dirigir esos actos contra una comunidad, ya sea política, económica, militar o religiosa, constituye un factor de riesgo adicional de los crímenes atroces. Esa motivación se pone de manifiesto a menudo en el uso de una ideología de exclusión y la creación de identidades en función de un concepto basado en “nosotros” y “ellos” para acentuar las diferencias. Esas diferencias pueden acentuarse aún más mediante la incitación al odio o

campañas de propaganda que representan a la comunidad que es objeto de dichas campañas como desleal, como una amenaza para la seguridad o la economía o como un grupo inferior a fin de justificar la acción contra la comunidad. Si un Estado proporciona una justificación manifiesta de sus actos dirigidos contra un sector en particular de la población, esto también constituye un indicador de riesgo.

22. En tercer lugar, el riesgo de crímenes atroces suele estar vinculado a la presencia de grupos armados o milicias y a la capacidad que tienen estos para cometer crímenes atroces. Los grupos armados o milicias pueden estar vinculado al Estado o a un sector de la población en particular. Entre los riesgos conexos figuran la proliferación de armas, incluidas las armas pequeñas, y la capacidad de los grupos armados para financiar sus operaciones mediante la explotación de los recursos naturales u otro tipo de delincuencia transnacional. En una situación de creciente inestabilidad o conflicto que se ve agravada por la ausencia de algún elemento disuasorio, el acceso a las armas prohibidas puede hacer aumentar más el riesgo de crímenes atroces.

23. En cuarto lugar, el riesgo de crímenes atroces puede depender de circunstancias particulares que faciliten la comisión de esos crímenes, por ejemplo, cualquier acto que indique una trayectoria hacia la violencia masiva o la existencia de un plan o una política a más largo plazo para cometer crímenes atroces. Esto puede incluir un fortalecimiento repentino o gradual del sistema militar o de seguridad, la creación de grupos de milicias o el aumento del respaldo prestado a estos, los intentos de reducir o eliminar la diversidad en el sistema de seguridad, la preparación de sectores de la población a fin de utilizarlos para perpetrar actos, la introducción de leyes encaminadas a menoscabar derechos y libertades o la imposición de leyes de emergencia o de seguridad extraordinaria.

24. En quinto lugar, el riesgo de genocidio y otros crímenes atroces puede agravarse por la incapacidad de un gobierno para prevenir esos crímenes y por la ausencia de estructuras o instituciones diseñadas para proteger a la población. Entre los factores de riesgo figuran un régimen político autocrático o que niegue el derecho a la participación efectiva en los asuntos públicos y restrinja a la sociedad civil; una débil protección legislativa de los derechos humanos; y deficiencias del poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos y el sector de la seguridad. La ausencia o la falta de credibilidad de esas estructuras o instituciones es un factor importante. Cuando el estado de derecho es débil o se ve comprometido, esas instituciones no pueden funcionar adecuadamente y las poblaciones quedan vulnerables. En esas circunstancias, es más probable que queden impunes la discriminación y la violencia pueda emplearse para ejercerla. La impunidad no solo reduce la protección de los derechos humanos, sino que también crea condiciones que propician la incitación a más actos de violencia.

25. En sexto lugar, entre los factores de riesgo de crímenes atroces figuran la comisión de actos que podrían constituir elementos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad descritos, por ejemplo, en los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Esto puede incluir actos como matanza; desaparición forzada; toma de rehenes; tortura u otros tratos inhumanos; violación y otras formas de violencia sexual; reclutamiento de niños y otros tipos de reclutamiento forzado; desplazamientos arbitrarios o deportaciones; uso de armas y municiones prohibidas; ataques contra infraestructuras civiles que no sean objetivos militares o ataques contra el personal de asistencia humanitaria. Además, los

programas encaminados a impedir la reproducción y el traslado forzoso de niños pueden constituir elementos de genocidio o crímenes de lesa humanidad.

26. Los actos relacionados específicamente con el genocidio incluyen métodos menos evidentes de destrucción de un grupo protegido, como la privación deliberada de los recursos necesarios para la supervivencia física del grupo que son accesibles al resto de la población. El indicio de la intención de destruir total o parcialmente también es un factor de riesgo importante asociado con el genocidio. Puede ser difícil verificar las intenciones pero estas se pueden detectar en los discursos con fines de propaganda o la incitación al odio o en las políticas estatales. La intención de destruir se puede manifestar en prácticas discriminatorias generalizadas que culminan en violaciones graves de los derechos humanos de un grupo específico. La intención de destruir también puede inferirse del carácter generalizado o sistemático de los actos dirigidos contra un grupo particular, así como la intensidad y la magnitud de esos actos y el tipo de armas utilizadas.

27. Esos riesgos pueden verse agravados por factores desencadenantes o determinantes que crean un entorno permisivo o generan una rápida agudización de las tensiones. Entre los factores desencadenantes cabe señalar un cambio inconstitucional de gobierno; los acontecimientos que tienen repercusiones desde un país vecino, en particular las hostilidades armadas o los desplazamientos masivos; los disturbios o levantamientos internos; el asesinato de personalidades emblemáticas; o los vacíos de seguridad tras la retirada de las fuerzas de seguridad de una zona. En algunos casos, las pugnas por alcanzar el poder político, como la celebración de elecciones, pueden desencadenar crisis, especialmente cuando los partidos están divididos en facciones sobre la base de identidades, cuando surgen dudas acerca de la transparencia de los procesos electorales o cuando las elecciones previstas se retrasan o se cancelan arbitrariamente. Esas pugnas por alcanzar el poder político pueden intensificarse debido a la coexistencia de otras crisis, como la inestabilidad económica o los desastres naturales. En un contexto de discriminación y tensiones entre grupos, las pugnas por la autoridad política o por los recursos necesarios pueden convertirse en luchas existenciales entre grupos, en las que uno describe al otro como fuente de amenaza.

28. Las dificultades más graves para prevenir los crímenes atroces suelen presentarse en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, esto no disminuye la responsabilidad que tiene el Estado de prevenir dichos crímenes, ni tampoco puede servir de excusa para no hacer nada. Los Estados deben seguir aplicando las normas internacionales pertinentes y hacer todo lo posible para proteger a su población. Si no se vela por que las fuerzas de seguridad estén capacitadas para cumplir el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, puede aumentar el riesgo de que ocurran crímenes de guerra y otros crímenes atroces. Las nuevas modalidades de las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos pueden ser indicios de riesgo de futuros crímenes atroces. La impunidad por las violaciones cometidas por el personal de las fuerzas armadas, las fuerzas irregulares, las milicias, así como los rebeldes armados y otros agentes no estatales también agrava el riesgo de que ocurran crímenes atroces en el futuro. El riesgo de crímenes de guerra puede aumentar si no se cuenta con normas de intervención que se ajusten al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos, en particular si no se prohíben y se evitan efectivamente los ataques

contra civiles y bienes civiles, o el uso desproporcionado o indiscriminado de la fuerza.

29. Los riesgos resaltados en el presente informe pueden verse, en diferentes grados, en los crímenes atroces que han ocurrido en todas las regiones del mundo. Ningún Estado puede considerarse inmune al riesgo de crímenes atroces. Si bien existe una jerarquía de riesgo y posiblemente muchos Estados cuenten con estructuras que aseguren que puedan afrontar las tensiones y los riesgos internos, la responsabilidad de proteger debe considerarse tanto una responsabilidad nacional como internacional.

IV. Opciones normativas para la prevención de atrocidades

30. La variedad de factores de riesgo demuestra que los crímenes atroces son procesos y no acontecimientos aislados que ocurren de la noche a la mañana. El Holocausto no se originó en las cámaras de gas ni el genocidio en Rwanda comenzó con masacres en las iglesias. Esos genocidios comenzaron con la incitación al odio, la discriminación y la marginación. En la Argentina, el régimen militar que gobernó entre 1976 y 1983 identificó a ciertas personas percibidas como opositoras políticas y esto fue un paso que condujo a la generalización de las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, la tortura y otros actos que constituyeron crímenes atroces. Si bien los procesos difirieron, en cada caso se adoptaron varias medidas que, intencionalmente o no, facilitaron la comisión de esos crímenes. Un entorno que es permisivo para esos crímenes no surge de la noche a la mañana; el proceso puede tomar años o decenios. Existen numerosos puntos de partida para adoptar medidas que pueden detener el proceso y prevenir los crímenes atroces. Sea cual sea la configuración de los factores de riesgo en una situación dada, las medidas adoptadas por los Estados para afrontar esos factores de riesgo, incluso con el respaldo de los asociados, pueden reducir las fuentes de riesgo subyacentes y crear resiliencia para confrontar los períodos de tensión.

31. La acción preventiva temprana puede dar respuesta a los factores estructurales y operacionales que inciden en la capacidad de los Estados para prevenir los crímenes atroces. Las opciones normativas estructurales están diseñadas para establecer un entorno de resiliencia, abordar las causas fundamentales de los crímenes atroces, eliminar las fuentes básicas de agravios y crear estructuras estatales que contribuyan a impedir la comisión de crímenes atroces o a superar satisfactoriamente los períodos de inestabilidad. Las medidas operacionales posiblemente entrañen la adopción de medidas deliberadas para mitigar las tensiones, detener la comisión de crímenes inminentes o en curso, asegurar la rendición de cuentas por los crímenes cometidos y prevenir nuevos actos de violencia. Las medidas operacionales también incluyen la elaboración de mecanismos de alerta temprana, evaluación y respuesta.

32. Es importante reconocer que el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad afectan a los hombres y las mujeres, y a los niños y las niñas de manera diferente. Las resoluciones del Consejo de Seguridad 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), relativas a la mujer y la paz y la seguridad afirman la importancia de combatir la violencia sexual como método de guerra, así como la participación plena y en pie de igualdad de la mujer en los procesos de adopción de decisiones y de paz. Las

resoluciones del Consejo de Seguridad 1612 (2005), 1698 (2006), 1998 (2011), 1882 (2009) y 2068 (2012) relativas a los niños y los conflictos armados describen, entre otras cosas, los medios para combatir crímenes específicos contra los niños. Los principios descritos en esas resoluciones se pueden incorporar en las estrategias de prevención de atrocidades.

33. No existe un enfoque válido para todos los casos respecto de la prevención de atrocidades. Las opciones normativas descritas en el presente informe pueden adaptarse al contexto de cada Estado. Algunas son más eficaces cuando se llevan a la práctica en colaboración, por ejemplo, con las Naciones Unidas, los Estados Miembros, los arreglos regionales o subregionales o la sociedad civil.

34. En los siguientes párrafos se destacan las medidas estructurales y operacionales que pueden contribuir a reducir el riesgo de crímenes atroces y se describen algunos ejemplos de las opciones normativas que los Estados Miembros están llevando a la práctica. Si bien a veces surgen problemas en su aplicación, los ejemplos aportan ideas relativas a la manera en que las medidas pueden aplicarse en diferentes contextos.

Creación de resiliencia a nivel nacional

35. Las garantías constitucionales, cuando se defienden, pueden contribuir a crear una sociedad basada en la no discriminación. Los arreglos constitucionales pueden ser medios para dar respuesta a distintas preocupaciones nacionales al tiempo que garantizan la protección de los derechos humanos fundamentales. Las constituciones pueden reconocer la diversidad de un Estado y brindar protección expresa a diferentes poblaciones, incluidas las minorías culturales, étnicas o religiosas. También pueden asegurar el reconocimiento político de la diversidad mediante el traspaso de competencias, incluido el establecimiento de cámaras territoriales para garantizar la participación regional en la gobernanza estatal y la asignación de funciones importantes a las administraciones regionales. Las constituciones pueden facilitar la diversidad en la composición de los órganos administrativos estatales, la administración pública, el poder judicial y las fuerzas de seguridad. Si bien ningún modelo de gestión de la diversidad es perfecto, los arreglos constitucionales tienen el potencial de crear los medios para afrontar las tensiones políticas, incluidas las que tienen un componente territorial o de identidad.

36. Pueden verse ejemplos de ese tipo de garantías constitucionales en todo el mundo. Por ejemplo, la Carta de Derechos y Libertades del Canadá, consagrada en la Constitución del Canadá, afirma que toda persona en dicho país es considerada igual, independientemente de su raza, religión, origen nacional o étnico, color, sexo, edad o discapacidad física o mental. Los tribunales han sostenido que esa disposición protege la igualdad respecto de otras características que no se enuncian específicamente en la Carta. En Croacia, la Ley Constitucional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales allana el camino para la representación de las minorías en las instituciones políticas, administrativas y judiciales en los planos local, nacional y regional. En Sudáfrica, una constitución que reconoce la armonización del derecho consuetudinario con los principios de los derechos humanos respalda un sistema amplio de derechos para las comunidades culturales, lingüísticas, religiosas y tradicionales. Si bien es posible que surjan dificultades para su aplicación, esas constituciones reconocen la diversidad de sus sociedades y ofrecen una protección que puede ayudar a gestionar la diversidad de manera constructiva.

37. La mayoría de los gobiernos buscan la legitimidad mediante algún tipo de proceso electoral democrático. Cuando las elecciones se ajustan a las normas internacionales de libertad, equidad y respeto de los derechos humanos y gozan del respaldo popular, pueden conferir legitimidad al gobierno. Cuando todos los sectores de la población tienen la oportunidad de participar en la vida pública mediante procesos electorales justos e inclusivos, es menos probable que recurran a la violencia para resolver sus diferencias o hacer que se les escuche. Los procesos electorales pueden ayudar a aliviar las tensiones sociales mediante el diálogo público, el debate constructivo y la selección de dirigentes mediante normas convenidas. Los sistemas electorales que alientan la cooperación política entre las comunidades pueden contribuir a prevenir las tensiones que tienen el potencial de desembocar en crímenes atroces. Los órganos de gestión electoral desempeñan una función importante para asegurar la integridad del proceso electoral y requieren los recursos necesarios para desempeñar dicha función de manera imparcial y efectiva. La supervisión por parte de una sociedad civil vigorosa e independiente, y de representantes de los partidos políticos, puede contribuir a asegurar que las elecciones sean abiertas, transparentes y libres de influencia malintencionada y a que se consideren creíbles.

38. Si bien las elecciones generales celebradas en 2006 en Guyana se caracterizaron por tensiones, miedo e incertidumbre política, las iniciativas de consolidación de la paz que llevaron adelante los agentes nacionales, apoyadas y facilitadas por la comunidad internacional, contribuyeron a prevenir un brote de violencia en gran escala. Por ejemplo, la comisión electoral colaboró con asociados para simplificar los procesos electorales, vigilar los medios de difusión a fin de detectar declaraciones inexactas, tendenciosas o incendiarias y alentar a dichos medios a que observaran un código de conducta. En Nepal, la Constitución Provisional exigió a los partidos políticos que tuvieran en cuenta el principio de la inclusión al seleccionar a los candidatos. La Ley 2064 (2007) relativa a la Elección de los Miembros de la Asamblea Constituyente estableció un sistema de cupos para la representación de castas y grupos étnicos desfavorecidos en función del porcentaje que representaban en la población según el último censo. A pesar de algunas dificultades, la Ley contribuyó al establecimiento de una Asamblea Constituyente inclusiva y diversa.

39. La difusión y el reparto del poder pueden engendrar el pluralismo político, que promueve la coexistencia pacífica de diferentes intereses. En una sociedad democrática, el entorno político puede servir de apoyo a un ambiente dinámico y pluralista y proteger los derechos de las personas a establecer y dirigir un partido político y afiliarse a él. Si bien la politización de la identidad puede ser un efecto secundario de los procesos nacionales de paz, los partidos políticos pueden constituirse de una manera que fomente la cohesión nacional, dé cabida a los derechos de diferentes poblaciones y limite la capacidad de los dirigentes políticos de explotar la identidad con miras a excluir o marginar a otros grupos. A fin de promover la resiliencia respecto de los crímenes atroces, los partidos políticos pueden regular el contenido de su discurso y sus programas políticos alentando la tolerancia y el respeto de la diversidad y promoviendo el uso del discurso positivo y la prevención del lenguaje discriminatorio.

40. Los Estados tienen una obligación vinculante con arreglo al derecho consuetudinario internacional de tipificar como delito el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y de investigar y enjuiciar a los autores de

los crímenes. Asegurar la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos y los crímenes atroces cometidos en el pasado contribuye no solo a su prevención sino también al fomento de la credibilidad de las instituciones. El marco jurídico de dicha rendición de cuentas se proporciona mediante la ratificación, la incorporación en el derecho interno y la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes⁴. La incorporación en la legislación nacional de las obligaciones con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y la adopción de medidas prácticas para que se apliquen las leyes refuerzan dichos marcos jurídicos. Aunque no siempre han reproducido estrictamente las definiciones internacionales en su legislación nacional, varios Estados, en particular el Estado Plurinacional de Bolivia, Portugal, Seychelles y Viet Nam, han tipificado como delito el genocidio, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad, o los tres. Guatemala ha sentado un precedente histórico por ser el primer Estado en inculpar a un ex Jefe de Estado por cargos de genocidio y crímenes de lesa humanidad. Los Estados también pueden remitir causas a la Corte Penal Internacional para su enjuiciamiento. Hasta el momento, cuatro Estados partes en el Estatuto de Roma, a saber, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Uganda, han remitido a la Corte causas relativas a situaciones ocurridas en sus territorios.

41. Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas también pueden velar por que el personal que se encuentra bajo el control del Estado, incluidas las fuerzas de seguridad, no cometa actos que podrían equivaler a crímenes atroces. La eliminación de la prescripción, las amnistías o las inmunidades que obstaculizan el enjuiciamiento de los funcionarios estatales y otras personas responsables de crímenes atroces y que por lo tanto no cumplen las normas internacionales, fortalece los marcos jurídicos nacionales para la rendición de cuentas. En la Argentina, un perdón concedido en 1990 por los crímenes atroces que había cometido el régimen de Jorge Rafael Videla se anuló en 2003, cuando el Estado eliminó los obstáculos jurídicos a fin de enjuiciar a los responsables. Actualmente, más de 400 personas han sido condenadas por crímenes de lesa humanidad, incluido el ex-Presidente.

42. En las sociedades que han experimentado crímenes atroces, un proceso de justicia de transición justo e inclusivo puede evitar la recaída en nuevos actos de violencia. Las iniciativas de justicia de transición pueden comprender mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales, incluidos el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones. Esos procesos pueden permitir afrontar las causas profundas de las tensiones promoviendo la revelación de la verdad y asegurando la rendición de cuentas y el acceso a la justicia. La reparación de violaciones y agravios cometidos en el pasado puede facilitar la reconciliación mediante la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento del estado de derecho y la

⁴ Esos instrumentos incluyen la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Segundo Protocolo Facultativo (1989); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y el Tratado sobre el Comercio de Armas.

reinstauración de la confianza en el Estado, así como promover la estabilidad y la paz duradera. El cumplimiento de las normas internacionales y un enfoque amplio aseguran que esos procesos sean efectivos y legítimos.

43. Respecto de los procesos de justicia de transición, la Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación de Timor-Leste brinda un ejemplo de una autoridad legal independiente. Se encomendó a la Comisión que realizara una búsqueda de la verdad durante el período comprendido entre 1974 y 1999 y facilitara la reconciliación de la comunidad. Las recomendaciones de la Comisión se presentaron al Presidente, al Parlamento y al Gobierno de Timor-Leste.

44. Un proceso efectivo de reforma del sector de la seguridad puede contribuir a mitigar el riesgo de crímenes atroces controlando los medios que se usan para cometer dichos crímenes y disuadiendo a las personas de cometer actos de abuso o falta de conducta. Un sector de seguridad legítimo se caracteriza por tener una supervisión civil transparente, democrática y que rinde cuentas, incluso en materia presupuestaria; la inclusión del personal procedente de diversos grupos de la población; la promoción del profesionalismo entre el personal uniformado; la creación de programas para mejorar las relaciones con las comunidades locales; la investigación de los antecedentes de los funcionarios respecto de la participación en crímenes atroces y la supresión de los autores detectados; la capacitación en materia de derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos, así como en la recopilación de pruebas de crímenes atroces; el establecimiento de procedimientos operativos para el uso de la fuerza y de armas de fuego que se ajusten a las normas internacionales; y la adopción de normas internacionales humanitarias y de derechos humanos en los estatutos militares nacionales junto con la creación de mecanismos disciplinarios internos y otros mecanismos de rendición de cuentas a fin de responder a las violaciones cometidas por el personal de las fuerzas de seguridad. La reforma del sector de la seguridad tiene más probabilidades de contribuir a reducir el riesgo de crímenes atroces cuando la inicia un gobierno legítimo con instituciones democráticas o en el marco de un plan amplio de reforma democrática. En muchos países, entre ellos Austria, Eslovenia y Estonia, la supervisión civil de las fuerzas armadas fomenta la rendición de cuentas.

45. Dado que la privación económica o las disparidades reales o percibidas constituyen factores de riesgo de crímenes atroces, se puede adoptar una variedad de medidas políticas, económicas y sociales para aumentar la equidad real o percibida en la distribución de los recursos, bienes, ingresos y oportunidades entre los grupos y promover el desarrollo económico y la prosperidad generales. Las medidas pertinentes para fomentar la igualdad horizontal podrían incluir programas de empleo y de redes de seguridad dirigidos a las poblaciones marginadas, en particular los jóvenes, así como reformas fiscales para aumentar la transparencia y la equidad. Las iniciativas y políticas antidiscriminatorias encaminadas a reducir la corrupción, incluidos el favoritismo o la corrupción vinculados a la identidad, pueden complementar dichas reformas. Dado que la corrupción y la desigualdad socavan la legitimidad del Estado, tales reformas pueden contribuir a mitigar los agravios que crean inestabilidad.

46. En 2008, Australia aprobó una estrategia encaminada a superar las diferencias a nivel nacional, cuyo objetivo era reducir las disparidades entre la población indígena y la no indígena respecto de la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez,

el acceso a la educación preescolar, el rendimiento escolar y el empleo. En el Ecuador, la Constitución sirve de base para las políticas de protección social y un crecimiento económico más inclusivo. La aprobación de un plan nacional de desarrollo ha allanado el camino para el fomento de la inclusión y la transparencia incorporando a los agentes sociales en el proceso de desarrollo.

47. Más allá de esas reformas estructurales, la creación o el fortalecimiento de las instituciones nacionales, incluidos los órganos legislativos, que establecen las bases de la buena gobernanza fundamentada en el estado de derecho, los principios y valores democráticos y la rendición de cuentas, contribuyen a construir sociedades resilientes a los crímenes atroces. Las instituciones nacionales que rinden cuentas ante la población asumen la responsabilidad de su protección y gozan de mayor legitimidad. Una de las principales fuentes de resiliencia es el estado de derecho. La protección legislativa de los derechos humanos, los derechos de las minorías y los derechos de los refugiados y los desplazados internos; un poder judicial independiente y efectivo; instituciones nacionales de derechos humanos; fuerzas de seguridad efectivas, legítimas y que rindan cuentas; y una sociedad civil diversa y vigorosa, que incluya medios de difusión pluralistas todos están relacionados con el estado de derecho y pueden contribuir al fortalecimiento de la capacidad de una sociedad para superar los riesgos asociados con los crímenes atroces. Cuando el estado de derecho es débil o se ve comprometido, las instituciones nacionales están menos capacitadas para funcionar adecuadamente o no están en condiciones de hacerlo y las poblaciones quedan en un estado vulnerable.

48. Las cámaras legislativas de países como Francia, Luxemburgo y Rumania presentan informes públicos anuales sobre sus actividades y la ejecución del presupuesto. En Botswana, la Dirección de Lucha contra la Corrupción y la Delincuencia Económica tiene el mandato de prevenir la corrupción en los órganos públicos realizando una evaluación del riesgo de corrupción, examinando las prácticas y los procedimientos de los órganos del Gobierno y organizando seminarios y prestando servicios de asesoramiento para diversas organizaciones públicas.

Promoción y protección de los derechos humanos

49. Una infraestructura nacional para la promoción y la protección de los derechos humanos fortalece la resiliencia del Estado frente a los crímenes atroces y mejora su capacidad para contrarrestar las fuentes de tensión subyacentes. Esa infraestructura debería basarse en un marco jurídico compatible con el derecho internacional de los derechos humanos. También puede incluir planes de acción nacionales de defensa de los derechos humanos e instituciones de derechos humanos, y comisiones de derechos humanos e instituciones humanitarias dedicadas a la protección, la inclusión y el empoderamiento de los grupos vulnerables o excluidos. Un ombudsman puede representar los intereses de la población investigando y dando respuesta a las quejas relativas a la mala gestión o a violaciones de los derechos.

50. Las instituciones de derechos humanos pueden desempeñar una función crucial en la prevención de atrocidades. Pueden promover y observar la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho interno, incluso cooperando con los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y los mecanismos de derechos humanos y el proceso de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, así como con mecanismos internacionales y regionales. Los Estados que establecen ese tipo de instituciones y las dotan de la

independencia y los recursos necesarios para funcionar demuestran su empeño en crear resiliencia ante crímenes atroces.

51. Hasta mayo de 2012, se había determinado que 69 de las 101 instituciones nacionales de derechos humanos de todas las regiones habían cumplido los Principios de París, que establecen las normas relativas a su condición jurídica y funcionamiento. Una de ellas, la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, ha estado investigando casos de violaciones de los derechos humanos y clasificando los que podrían equivaler a crímenes atroces. El órgano rector de la Comisión incluye organizaciones de la sociedad civil y ha establecido vínculos entre el Gobierno y la sociedad civil. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia está dotada de amplias facultades legales y ha recibido el mandato de investigar posibles violaciones de los derechos humanos. En 2008 se le asignaron responsabilidades adicionales para la prevención de la discriminación racial y étnica. Los miembros de las oficinas de Ombudsman del Consejo Centroamericano de Procuradores para los Derechos Humanos aprobaron la creación de un sistema de alerta temprana para la prevención del genocidio que trataría de cumplir la función autónoma e investigativa que desempeña cada Ombudsman para obtener y analizar información desde el punto de vista de la prevención del genocidio.

52. Las instituciones nacionales que contribuyen a crear resiliencia pueden adoptar distintas formas. En Kenya, la Comisión Nacional de Cohesión e Integración se estableció en 2008 para facilitar y promover la igualdad de oportunidades, las buenas relaciones, la armonía y la convivencia pacífica entre personas de origen étnico y racial diferente y asesorar al Gobierno acerca de las medidas encaminadas a aumentar los conocimientos, mejorar las prácticas relativas a la cohesión, eliminar la discriminación y fortalecer la buena gobernanza.

53. Una sociedad civil activa, diversa y vigorosa a la que se le permite funcionar libre y abiertamente sin temor a la persecución o a las represalias ayuda a asegurar la rendición de cuentas de los dirigentes, el respeto del estado de derecho y la inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. En 2012, México aprobó una ley que establecía nuevos mecanismos de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos y creó una junta especial encargada de asesorar al Gobierno a fin de obtener la participación de la sociedad civil en la aplicación del mecanismo. Si bien la aplicación plantea dificultades, la ley se considera como un paso hacia la protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos que corren riesgos.

54. Los medios de difusión constituyen un elemento importante de la sociedad civil. La independencia y pluralidad de dichos medios deberían alentarse, incluido el derecho de las minorías nacionales, raciales, religiosas y étnicas a tener sus propios medios de difusión. Los Estados también pueden crear un entorno jurídico y social que fomente las normas profesionales y éticas en el periodismo y respete y promueva la libertad de prensa. La libertad de expresión está salvaguardada en las constituciones de muchos Estados, entre ellos los Países Bajos, que cuentan con medios de difusión independientes y diversos. La Constitución de Malawi garantiza la libertad de prensa. Aunque persisten dificultades relacionadas con el acceso a la información, en mayo de 2012, la administración derogó algunas leyes relativas a los medios de difusión por considerarlas represivas y adoptó medidas para fortalecer la función de dichos medios.

55. Al tiempo que se respeta la libertad de opinión y de expresión, es importante combatir la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y teniendo en cuenta la Declaración y Plan de Acción de Rabat (véase A/HRC/22/17/Add.4, apéndice).

Adopción de medidas específicas para prevenir los crímenes atroces

56. Hay ciertas medidas concretas que los Estados pueden adoptar para incorporar una perspectiva de prevención de atrocidades en las administraciones nacionales. Estas medidas incluyen el nombramiento de un coordinador o la creación de un mecanismo interinstitucional con el mandato de prevenir atrocidades o con la responsabilidad de proteger contra atrocidades, que pueda contribuir a integrar en las políticas y estrategias nacionales una perspectiva de prevención de atrocidades. Esos coordinadores pueden ayudar a organizar las actividades nacionales encaminadas a incorporar y aplicar el concepto de responsabilidad de proteger, que puede estimular el establecimiento de planes nacionales de prevención de atrocidades adaptados al contexto nacional.

57. Algunos Estados ya han adoptado esa medida. En 2010, Dinamarca y Ghana pusieron en marcha una iniciativa para establecer coordinadores de la responsabilidad de proteger. Desde entonces, Australia y Costa Rica se han sumado al grupo organizador. En la actualidad, 28 Estados que representan a todas las regiones han nombrado a coordinadores nacionales de la responsabilidad de proteger. Al igual que con cualquier iniciativa nacional, cada Estado ha abordado esa función desde su propia perspectiva. En Dinamarca, el nombramiento de un coordinador nacional de la responsabilidad de proteger fue seguido por el establecimiento de un mecanismo de coordinación interministerial, sobre la base de la competencia de cada ministerio en relación con los tres pilares de la responsabilidad de proteger. En una iniciativa aparte, un conjunto de conferencias regionales sobre la prevención del genocidio organizadas desde 2008 por la Argentina, Camboya, la República Unida de Tanzania y Suiza ha conducido al establecimiento de una red de coordinadores de la prevención del genocidio y facilitado el intercambio de las experiencias adquiridas.

58. En los Estados Unidos de América, el establecimiento en 2012 de la Junta interinstitucional de Prevención de Atrocidades estuvo precedido por un examen exhaustivo de las capacidades y deficiencias existentes y dio lugar a un conjunto de recomendaciones que se están aplicando actualmente.

59. En África, Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda han establecido comités nacionales para la prevención y la sanción del delito de genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y todas las formas de discriminación, sobre la base del Protocolo de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos y con arreglo a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Los 11 Estados miembros de este órgano subregional se han comprometido a establecer comités similares⁵. Aunque todavía están en el

⁵ Angola, Burundi, Kenya, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudán, Uganda y Zambia.

proceso de desarrollo, los comités podrían allanar el camino para la creación o el fortalecimiento de mecanismos nacionales de alerta temprana.

60. Los mecanismos efectivos de alerta temprana con un enfoque específico de la prevención de atrocidades que están vinculados a la formulación de políticas pueden contribuir a detectar, evaluar y afrontar las fuentes de tensión y los focos de riesgo o determinar las poblaciones vulnerables. En ese contexto, los mecanismos de alerta temprana pueden servir para alertar a los encargados de la adopción de decisiones, en particular los funcionarios públicos, los políticos y los representantes de las organizaciones regionales y subregionales, respecto de situaciones que pudieran degenerar en crímenes atroces. Más concretamente, esos mecanismos pueden contribuir a detectar las fuentes de riesgo, observar la evolución de la situación y formular recomendaciones para la acción preventiva temprana. Pueden canalizar la información pertinente hacia los agentes apropiados de una manera sistemática y oportuna que facilite una mejor planificación y utilización de los recursos para la acción preventiva. Si bien la alerta temprana no siempre redundará en una acción temprana, la acción preventiva oportuna es poco probable sin la alerta temprana.

61. Los procesos institucionalizados para el diálogo entre el Estado y las diferentes comunidades son importantes para mantener abiertos los canales de comunicación y generar confianza. Los Estados también pueden considerar la posibilidad de crear mecanismos destinados a respaldar la pronta resolución de las tensiones. Un mecanismo nacional efectivo evaluaría periódicamente los factores de riesgo y las causas fundamentales de las tensiones y determinaría los medios para responder a esas tensiones antes de que se intensifiquen. Los mecanismos locales diseñados para resolver las tensiones entre las comunidades y contrarrestar la incitación al odio y a la violencia también pueden contribuir a afianzar la cohesión nacional. Las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, deberían incluirse en esos mecanismos. Los agentes nacionales y locales pueden recurrir a instrumentos como la mediación, el arbitraje, la solución jurídica y otros medios judiciales para resolver controversias. Esos instrumentos son efectivos cuando se los considera creíbles y respetan el estado de derecho.

62. En Ghana, el Consejo Nacional de Paz, establecido en 2011, ha adoptado medidas para mediar en las tensiones locales y elaborar un marco normativo para la solución de conflictos. El Consejo ha contribuido a atenuar las tensiones políticas, en particular las causadas por elecciones muy reñidas. Singapur cuenta con diversos arreglos institucionales que reúnen a los dirigentes religiosos para avivar la confianza interconfesional y vigorizar la interacción comunitaria con miras a aligerar las tensiones que existen entre las religiones antes de que se intensifiquen.

63. La educación puede promover la tolerancia y la comprensión del valor de la diversidad. El cambio del comportamiento, las actitudes y las percepciones de los jóvenes puede contribuir a crear una sociedad resiliente a los crímenes atroces. Los sistemas educativos deberían reflejar la diversidad étnica, nacional y cultural de las sociedades, dar un ejemplo de inclusión en sus políticas y ordenar el uso de libros de texto que promuevan la inclusión y la aceptación. Los programas de estudios deberían incluir instrucción relativa a violaciones cometidas en el pasado y a las causas, la dinámica y las consecuencias de los crímenes atroces. En 2009, la Argentina puso en marcha un programa educativo que incluía la enseñanza relativa al Holocausto en una forma que reforzaba las nociones de rendición de cuentas, participación e inclusión.

64. Los actos de conmemoración y los monumentos en recuerdo de crímenes atroces cometidos en el pasado también son elementos de la acción preventiva. Alemania, Camboya, el Iraq, el Paraguay, Polonia, Rwanda y otros países han institucionalizado el recuerdo de crímenes atroces cometidos en el pasado erigiendo monumentos u organizando ceremonias de conmemoración, promoviendo así un reconocimiento y una comprensión mayores de ese tipo de crímenes. El empoderamiento de las asociaciones de víctimas, incluso en Rwanda, asegura que las personas que resultaron más afectadas por los crímenes atroces continúen siendo parte de la conciencia nacional a medida que sus respectivos países siguen adelante.

Dificultades

65. Si bien existe una amplia gama de opciones normativas que pueden elegirse para fortalecer la capacidad nacional de prevención de atrocidades, siguen existiendo dificultades que impiden que los Estados Miembros cumplan el compromiso asumido en la Cumbre Mundial 2005.

66. En primer lugar y ante todo, se requiere voluntad y liderazgo políticos para llevar a la práctica ese compromiso. A veces es difícil demostrar el valor añadido de la prevención, particularmente en la acción preventiva temprana, que tal vez no tenga resultados inmediatos y visibles. Si bien esa acción tiene más probabilidades de salvar vidas y es menos costosa y contenciosa que la acción realizada en una etapa posterior, puede ser difícil obtener el apoyo político y los recursos necesarios para emprenderla.

67. En segundo lugar, dado que los crímenes atroces son consecuencia de una variedad de factores de riesgo, puede ser difícil determinar lo que debe afrontarse y en qué etapa. La falta de capacidad, conocimientos especializados y comprensión de las causas y la dinámica de esos crímenes o de la gravedad de ciertos riesgos puede crear más barreras para la acción preventiva.

68. En tercer lugar, la responsabilidad de proteger entraña tanto una responsabilidad nacional como internacional. La prevención de atrocidades debe basarse en las iniciativas nacionales encaminadas a crear una sociedad resiliente a los crímenes atroces y en las iniciativas internacionales encaminadas a prestar asistencia a otros Estados, si es necesario.

Creación de asociaciones para la prevención

69. Las asociaciones, en particular con las Naciones Unidas, otros Estados Miembros, organizaciones regionales o subregionales y la sociedad civil, pueden ayudar a los Estados a fortalecer las iniciativas nacionales de prevención de atrocidades y superar las dificultades mencionadas. Las asociaciones, fundamentadas en la implicación nacional en las iniciativas de prevención de atrocidades, pueden proporcionar asistencia técnica y recursos a los Estados Miembros para reforzar las capacidades nacionales. También pueden allanar el camino para fortalecer la colaboración regional e internacional relativa a la prevención de atrocidades.

70. Como ejemplo de asociación regional, cabe citar que en 2012, 18 Estados pusieron en marcha la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas. En colaboración con los asociados de la sociedad civil y mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, esta coalición respalda las iniciativas emprendidas por sus miembros a fin de crear la capacidad nacional para prevenir los crímenes atroces.

V. El camino a seguir

71. Más allá de la variedad de opciones normativas descritas, los Estados Miembros que se comprometieron a cumplir su responsabilidad de proteger a las poblaciones mediante la prevención de crímenes atroces y el cumplimiento de las obligaciones que les incumbían en virtud del derecho internacional podrían considerar la posibilidad de adoptar las siguientes medidas para redoblar los esfuerzos nacionales de prevención de atrocidades. Las medidas podrían emprenderse en asociación con las Naciones Unidas, otros Estados Miembros o la sociedad civil. Exhorto a todos los Estados Miembros a lo siguiente:

a) Nombrar a un coordinador de categoría superior encargado de la prevención de atrocidades y dotado de recursos suficientes o establecer otros mecanismos nacionales para cumplir este mandato;

b) Realizar una evaluación nacional del riesgo y la resiliencia, utilizando el marco de análisis sobre la prevención del genocidio elaborado por mi Asesor Especial, según corresponda, y analizando los factores de riesgo descritos en el presente informe y los instrumentos elaborados por la sociedad civil. El examen debería abarcar todo el sistema nacional e incluir la determinación de las poblaciones vulnerables y una evaluación de las estructuras existentes para la resiliencia. La sociedad civil debería incluirse en el proceso de examen;

c) Firmar, ratificar y aplicar los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes⁴;

d) Colaborar con otros Estados Miembros y arreglos regionales o subregionales y apoyarlos a fin de intercambiar experiencias y promover la cooperación para fomentar la utilización efectiva de los recursos;

e) Participar en los procesos de examen entre pares, incluido el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, así como los procesos regionales de examen entre pares y otras opciones para observar la eficacia de las medidas adoptadas;

f) Determinar y establecer asociaciones con otros Estados Miembros, arreglos regionales y subregionales o la sociedad civil para fines de asistencia técnica y creación de capacidad, intercambio de la experiencia adquirida y movilización de recursos;

g) Participar en debates nacionales, regionales e internacionales sobre la promoción ulterior de la responsabilidad de proteger y su ejercicio.

VI. Conclusión

72. Las consecuencias de que los Estados no hubieran protegido a su población fueron evidentes en el brutal legado del siglo XX. Desde comienzos del siglo XXI hemos sido testigos una vez más de crímenes atroces que son consecuencia directa de la falta de adopción de medidas preventivas por Estados, en particular en Côte d'Ivoire, Kenya, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y el Sudán. Esas situaciones son particularmente trágicas cuando sabemos que podrían haberse evitado.

73. Como se ha descrito en el presente informe, la prevención de crímenes atroces requiere esfuerzos continuos por parte de los Estados. También requiere la colaboración de la comunidad internacional prestando asistencia o adoptando otras medidas, cuando es evidente que los Estados no protegen a su población. El sufrimiento inaceptable que padece la República Árabe Siria es un trágico recordatorio de las consecuencias cuando, primero, el Estado y, posteriormente, la comunidad internacional, no cumplen sus responsabilidades a ese respecto. Nuestra inacción colectiva para prevenir los crímenes atroces en la República Árabe Siria durante los últimos dos años y medio seguirá siendo una pesada carga moral para el prestigio de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, en particular los que tienen la responsabilidad primordial de la paz y la seguridad internacionales, así como los que de diferentes maneras han prolongado el conflicto. Insto a todos los Estados Miembros a que presten el máximo apoyo a la conferencia de paz de Ginebra, especialmente a la aplicación de todo acuerdo que se concierte en ese momento.

74. Pocas de las opciones normativas descritas en el presente informe son completamente nuevas. Los Estados ya están aplicando muchas de ellas, incluso si no lo están haciendo con el objetivo específico de prevenir atrocidades. Por consiguiente, tal vez no sea necesario operar cambios radicales. Sin embargo, no basta simplemente con redefinir las iniciativas actuales. Para que sea efectiva, la prevención de atrocidades requiere un examen concertado, amplio e inclusivo de los riesgos y las vulnerabilidades y las medidas que podrían adoptarse para afrontarlos oportunamente. Encomio a todos los Estados que ya han adoptado medidas para fortalecer su capacidad preventiva, incluso mediante la aplicación de medidas descritas en el presente informe.

75. Aguardo con interés el diálogo interactivo oficioso que celebrará próximamente la Asamblea General sobre el presente informe. Al igual que en los diálogos anteriores, este brindará a los Estados Miembros la oportunidad de compartir sus opiniones mientras seguimos trazando el camino hacia la aplicación plena, equilibrada y sostenible del concepto de la responsabilidad de proteger. Ha llegado el momento de hacer que la responsabilidad de proteger sea una realidad para todos los pueblos del mundo y de dar prioridad a la prevención.

76. Con ese objetivo, me propongo organizar una reunión de seguimiento con los Estados Miembros, las organizaciones regionales y subregionales y la sociedad civil sobre el estado de la aplicación de las recomendaciones formuladas en el presente informe. La reunión brindaría una oportunidad para un intercambio oficioso de opiniones sobre los parámetros y la efectividad de las opciones normativas en ciertos contextos, las buenas prácticas y la experiencia adquirida; fomentaría la creación de asociaciones; y determinaría medidas relativas al camino a seguir. Aliento a los Estados Miembros a que faciliten información actualizada a mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger respecto de las medidas adoptadas para aplicar esas recomendaciones.

77. Agradecería recibir sugerencias acerca de la idea central del diálogo del año próximo. Una opción podría ser examinar más a fondo el segundo pilar de la responsabilidad de los Estados Miembros y la comunidad internacional de 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 prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.