



Asamblea General

Distr. general
5 de enero de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Recomendaciones formuladas por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías en su séptimo período de sesiones: formas de prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces cometidos contra las minorías (25 y 26 de noviembre de 2014)

GE.15-00047 (S) 220115 220115



* 1 5 0 0 0 4 7 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. Consideraciones generales	6–10	4
III. Recomendaciones.....	11–91	4
A. Recomendaciones para prevenir la violencia y los crímenes atroces.....	11–44	4
B. Recomendaciones para hacer frente a la violencia reinante.....	45–67	10
C. Recomendaciones para las situaciones posteriores a la violencia.....	68–91	13

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 19/23 del Consejo de Derechos Humanos, el presente documento contiene las recomendaciones formuladas por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías. El séptimo período de sesiones se celebró los días 25 y 26 de noviembre de 2014 y en él se examinó el tema de "Las formas de prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces cometidos contra las minorías". La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, orientó la labor del Foro. Presidió el período de sesiones Patrick Thornberry, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Asistieron unos 570 participantes, incluidos representantes de los Estados miembros y numerosos representantes de comunidades minoritarias, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos especializados de las Naciones Unidas, órganos regionales e intergubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos.

2. Las recomendaciones que figuran en el presente documento se basan principalmente en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. En la Declaración se establecen las normas internacionales fundamentales de derechos humanos relativas a la promoción y la protección de las minorías y se reconoce que la protección de los derechos de las minorías contribuye a la estabilidad política y social y al estrechamiento de la amistad y la cooperación entre pueblos y Estados. Las recomendaciones se basan también en otras normas de derechos humanos, principios y directrices internacionales y regionales en materia de promoción y protección de los derechos de las minorías, como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. La jurisprudencia y las observaciones generales de los diferentes órganos de tratados de las Naciones Unidas y los informes y recomendaciones al respecto de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, en particular el trabajo de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, también sirvieron de orientación para las recomendaciones.

3. Las recomendaciones tienen en cuenta el principio de la responsabilidad de proteger y los tres pilares de ese principio, a saber: el Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y contra la incitación a cometer esos delitos; la comunidad internacional es la responsable de alentar y ayudar a los Estados a cumplir esa responsabilidad; y la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados para ayudar a proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces, como se dispone en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General).

4. La serie de cuestiones que se abordan en las recomendaciones no es exhaustiva. Estas están orientadas a la acción para su utilización por una amplia gama de interesados a fin de mejorar la prevención y responder mejor a los actos de violencia cometidos contra las minorías. Se espera que las recomendaciones se interpreten de manera constructiva, a la luz de las obligaciones vinculantes de derechos humanos y en un espíritu de cooperación y de diálogo abierto, y que se utilicen para elegir con conocimiento de causa una solución adecuada cuando haya que hacer frente y responder a situaciones de violencia que afecten a las minorías.

5. Las recomendaciones están formuladas en términos generales para ponerse en práctica en países de distintas características políticas, religiosas, históricas y culturales, respetando plenamente las normas universales de derechos humanos. Hay una gran diversidad de situaciones según el país y la minoría de que se trate y, por consiguiente, es posible que se requieran diferentes medidas para prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces contra los grupos minoritarios en cada Estado concreto. La puesta en

práctica de las recomendaciones debe vigilarse y examinarse periódicamente para garantizar que alcancen los objetivos deseados. El Foro ha insistido siempre en que las soluciones homogéneas a problemas diferentes en general no son posibles ni deseables y las recomendaciones deben aplicarse, por lo tanto, teniendo presente esa consideración. El deber de los Estados de proteger a su población contra la violencia y los crímenes atroces, independientemente de las identidades nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas o de otro tipo, trasciende la ideología, la religión o el sistema de valores de un Estado concreto y está consagrado en instrumentos de derechos humanos universalmente aceptados.

II. Consideraciones generales

6. Las recomendaciones que se hacen en el presente documento deben leerse conjuntamente con las recomendaciones sustantivas y orientadas a la acción formuladas en los seis anteriores períodos de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, pues también son aplicables a las situaciones en las que hay que prevenir y combatir la violencia contra las minorías.

7. En sus esfuerzos por prevenir y combatir la violencia y los crímenes atroces contra las minorías, se alienta encarecidamente a todas las partes interesadas a que articulen sus iniciativas en torno a los cuatro pilares fundamentales de la protección de los derechos de las minorías: la protección de la existencia; la protección y promoción de la identidad de las minorías; la igualdad y la no discriminación; y el derecho a una participación efectiva en todas las esferas de la vida civil, política, pública, económica, social y cultural.

8. Es importante recordar que, en las medidas destinadas a aplicar las recomendaciones, habrá que prestar atención sistemáticamente a las condiciones, situaciones y necesidades concretas de las mujeres pertenecientes a minorías, que son resultado de formas múltiples y concomitantes de discriminación.

9. Todas las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones deben, en la medida de lo posible, formularse, concebirse, aplicarse, vigilarse y evaluarse en consulta con las minorías, incluidas las mujeres pertenecientes a ellas, y con su participación efectiva.

10. El reconocimiento de la condición de minoría no lo decide solamente el Estado. De conformidad con la interpretación autorizada del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la existencia de las minorías debe establecerse con criterios objetivos. No habrá que escatimar recurso alguno para que se respete el principio de autoidentificación.

III. Recomendaciones

A. Recomendaciones para prevenir la violencia y los crímenes atroces

1. Recomendaciones a los Estados

11. Una de las medidas esenciales de prevención de la violencia consiste en que los Estados observen cabalmente las normas internacionales en materia de protección de los derechos de las minorías, igualdad y no discriminación, y apliquen la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas y otras normas regionales e internacionales en la materia.

12. La gravedad y persistencia de las desigualdades pueden crear las condiciones para que las comunidades minoritarias sean vulnerables a la violencia. Es necesario comprender y abordar la dinámica y los efectos de la discriminación, la exclusión y la desigualdad, incluidas las formas de discriminación concomitantes, a fin de reducir la exposición de las

minorías pobres y marginadas a la persecución, la inseguridad y, en última instancia, la violencia. Los Estados deben alentar la participación efectiva y promover la igualdad y la integración constructiva de las personas pertenecientes a minorías en las esferas política, social, económica y cultural de la sociedad. Deben adoptarse medidas especiales en favor de las comunidades más desfavorecidas.

13. Los Estados deben estudiar medidas apropiadas para que las personas pertenecientes a minorías participen plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de sus países mediante, entre otras cosas, el establecimiento de disposiciones claras y justas sobre la tierra, y de la igualdad de acceso de las diferentes comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas al empleo en el sector público, el crédito, la tecnología y la formación profesional.

14. Los Estados deben aprobar la legislación nacional que resulte necesaria para prohibir y sancionar la discriminación por motivos de nacionalidad, etnia, religión e idioma. Las constituciones y leyes nacionales deben aplicarse en un marco político democrático basado en el estado de derecho con un poder judicial independiente que funcione, y deben garantizar el pleno reconocimiento de los derechos de las minorías y su participación en todos los aspectos del Estado y sus instituciones.

15. Los Estados deben velar por que se preste atención a las cuestiones de las minorías al elaborar, planificar, aplicar, vigilar y evaluar las políticas y programas de desarrollo, en particular en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015, como medio para reforzar la buena gobernanza y el estado de derecho y reducir las desigualdades.

16. Se debe aprobar legislación que prohíba la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia y prevea penas adecuadas, en consonancia con las normas internacionales, entre otros aspectos en lo que respecta a la libertad de expresión y el discurso de odio. Los Estados deben adoptar medidas decididas contra la incitación a la violencia, combatir el discurso de odio con mensajes positivos y alentar el uso de lenguaje positivo por los dirigentes políticos y religiosos y otros dirigentes comunitarios. Los Estados deben adoptar medidas para vigilar el discurso de odio y la incitación a la violencia, por ejemplo en los medios de comunicación y los medios sociales, y dar una respuesta adecuada, entre otras formas, enjuiciando a los autores.

17. Los Estados deben prestar especial atención y hacer frente urgentemente a la situación de las personas pertenecientes a grupos minoritarios que pueden sufrir las formas más graves y arraigadas de discriminación y exclusión. Tal discriminación y tal exclusión pueden conllevar su estigmatización y deshumanización en razón de su trabajo y ascendencia o casta, nociones de contaminación y otras formas de estigmatización que provocan gran variedad de formas de explotación, abusos y exposición a la violencia.

18. Los Estados deben evitar que se produzcan o persistan casos de apatridia, denegación o privación de la ciudadanía de personas pertenecientes a minorías o situaciones prolongadas de irregularidad o incertidumbre en cuanto a su condición migratoria. Esas situaciones dejan a las comunidades minoritarias en una situación de vulnerabilidad ante la violencia y otras vulneraciones de derechos en las que tan solo pueden contar con la escasa protección de las autoridades del Estado, que pueden no reconocer a sus miembros como ciudadanos o nacionales cuyos derechos deben ser protegidos. La tramitación de la solicitud de la naturalización debe ser equitativa, transparente y no discriminatoria en el caso de todas las minorías.

19. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen una gobernanza buena e incluyente y la participación de las minorías en todos los niveles de la política y de los órganos decisorios como medio fundamental para que el Gobierno y los órganos públicos reconozcan lo antes posible las cuestiones y preocupaciones de las minorías, incluida la

amenaza de violencia, y puedan abordarlas adecuadamente. El sistema electoral de los Estados debe garantizar una representación equitativa de todos los grupos minoritarios, especialmente de los más pequeños e insuficientemente representados.

20. La educación tiene que desempeñar un papel fundamental en la prevención de la violencia y la promoción de la comprensión entre las comunidades. Hay que integrar en la enseñanza académica y no académica programas de estudios, métodos educativos y material pedagógico culturalmente apropiados relacionados con los principios de derechos humanos, los derechos de las minorías, la igualdad y la no discriminación, así como las contribuciones positivas de las minorías a la sociedad, con miras a promover la comprensión y la tolerancia entre los distintos grupos de la sociedad. Hay que alentar la enseñanza de los idiomas, la cultura, la religión y la historia de los distintos grupos en todo el sistema educativo, incluidas las instituciones educativas de las minorías o plurilingües.

21. Los Estados, en particular cuando han experimentado tensiones históricas o episodios de violencia, deben considerar la posibilidad de adoptar programas e iniciativas específicos para prevenir la violencia y las tensiones entre las comunidades. Estos pueden consistir en medidas y mecanismos para que los grupos minoritarios puedan expresarse y transmitir sus preocupaciones, participar en el debate y el diálogo nacionales y encontrar soluciones a los problemas que afrontan sus comunidades sobre la base de los principios de inclusión, consulta y participación de las minorías.

22. Los Estados deben determinar y aplicar indicadores de alerta temprana para detectar la existencia de factores que puedan generar violencia y permitir a las autoridades adoptar de inmediato las medidas apropiadas para prevenirla. Entre esos indicadores deben figurar los que sean de importancia para las minorías, que, además, deben evaluarse consultando a las comunidades minoritarias.

23. Los Estados deben considerar la posibilidad de crear instituciones, departamentos o dependencias especiales en las instituciones existentes, en particular en los ministerios encargados de proteger y promover los derechos de las minorías, e incorporar a funcionarios miembros de minorías y con conocimientos especializados en cuestiones de las minorías. Esas instituciones o departamentos pueden tomar la iniciativa en la elaboración y aplicación de políticas, lograr que se preste atención a las cuestiones de las minorías, hacer un seguimiento de la situación de estas, instaurar mecanismos de denuncia, crear instrumentos de diálogo para promover la consulta, llevar a cabo estudios e investigar los abusos contra los derechos humanos, las amenazas y las vulneraciones de los derechos de las minorías. Deben tener un mandato y atribuciones claras, así como una asignación presupuestaria adecuada para que su funcionamiento sea eficiente. En situaciones en que existan tensiones o haya habido episodios de violencia, las cuestiones de las minorías deben abordarse a los más altos niveles gubernamentales para asegurarse de que existan marcos institucionales y normativos adecuados y se preste atención a las cuestiones de las minorías a fin de impedir y combatir la violencia.

24. Los Estados deben reunir datos, en censos nacionales por ejemplo, desglosados, entre otras cosas, por género, edad, etnia, casta, religión, lengua materna y ubicación geográfica. Esos datos, que se analizan en combinación con indicadores socioeconómicos, permiten conocer mejor el tamaño y la situación de las minorías y proporcionan una base objetiva para alcanzar una comprensión común de las causas de las desigualdades y la exposición a la violencia, así como objetivos específicos en el contexto de iniciativas incluyentes destinadas a prevenir la violencia. Los datos deben basarse primordialmente en la autoidentificación, y tanto la sociedad civil como los grupos minoritarios deben participar en todo el proceso desde la etapa de concepción hasta la recopilación y el análisis, a fin de que los procesos de reunión y evaluación de datos se realicen con mayor exactitud y coherencia.

25. Los procedimientos de reunión de datos deben observar plenamente las normas internacionales de protección y uso de datos personales, a fin de evitar que se utilicen indebidamente en contra de una determinada minoría. Hay que consultar plenamente a las minorías en relación con la reunión y utilización de datos como medida de fomento de la confianza, en particular cuando ya se hayan producido actos violentos. Como medida práctica, las personas pertenecientes a minorías deben recibir formación en metodologías de reunión de datos y participar en los procesos de análisis de los mismos.

26. En cuanto elemento esencial para prevenir la violencia contra las minorías, los Estados deben adoptar estrategias de seguridad y policiales que sean holísticas, incluyentes y proactivas, e incorporar prácticas positivas en las estrategias más generales de mantenimiento del orden y de protección. Es esencial celebrar consultas de carácter abierto con las comunidades minoritarias y contar con su participación en las medidas de prevención de la violencia.

27. A fin de evitar todo comportamiento tendencioso con las minorías, incluida una aplicación sesgada de la ley que dé lugar a confrontaciones y tensiones o violencia entre comunidades, los Estados deben velar por que las minorías estén suficientemente representadas y se mantenga su contratación en todos los niveles de las fuerzas del orden y de seguridad y los órganos judiciales. Deben aplicarse medidas de acción afirmativa, como actividades de divulgación para las minorías y procesos transparentes de contratación basados en principios, entre ellos, la representación justa y equitativa de todos los grupos minoritarios en las fuerzas del orden, incluidos los niveles superiores.

28. Especialmente en las sociedades en que ya se hayan producido actos de violencia o conflictos, deben utilizarse metodologías de evaluación de riesgos basadas en el análisis de los acontecimientos violentos ocurridos en el pasado para evaluar la medida en que algunas comunidades pueden verse expuestas a nuevas amenazas de violencia. Se debe hacer una vigilancia cuidadosa de hechos o situaciones como las elecciones o los períodos de agitación política o social que entrañen o puedan exacerbar divisiones basadas en la identidad nacional, étnica, religiosa o lingüística, a fin de prevenir posibles actos de violencia.

29. En situaciones de incipiente tensión, las autoridades deben velar por que las fuerzas del orden estén suficiente y adecuadamente preparadas para hacer frente a la situación, incluido el despliegue de personal de diferente etnia y religión en las zonas de tensión entre comunidades. Hay que considerar prácticas, como la creación de grupos de vigilancia vecinal o mecanismos similares, a fin de detectar las amenazas en una fase temprana y alertar a las fuerzas del orden.

30. Se deben crear órganos de supervisión que garanticen la profesionalidad y rendición de cuentas de las fuerzas policiales y de seguridad mediante, entre otras cosas, un examen independiente de la política, los programas, la contratación y otras actividades policiales y de seguridad. Los órganos de supervisión deben contar entre sus integrantes con miembros de las minorías y tener el mandato y la capacidad técnica para atender las denuncias de trato injusto y de abusos contra las minorías. Es preciso atender de manera específica y especializada las denuncias de las mujeres pertenecientes a minorías que son víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia de género.

31. La formación, tanto inicial como en el servicio, de las fuerzas del orden en derechos humanos y derechos de las minorías es un elemento esencial de la práctica adecuada de la función policial, por lo que debe concebirse de tal modo que promueva una mayor tolerancia y respeto por la diversidad, entre otros medios integrando las cuestiones de género en todos los aspectos de las actividades de los cuerpos de seguridad y policía. La formación de las fuerzas del orden debe reforzar su capacidad en materia de alerta temprana, lo que incluye metodologías de evaluación de riesgos que garanticen que las

fuerzas de seguridad estén bien preparadas para actuar de manera autónoma, objetiva y oportuna a fin de advertir del riesgo de violencia y combatirlo.

2. Recomendaciones a los agentes no estatales

32. Las asociaciones de comunidades minoritarias, las ONG y los dirigentes comunitarios deben permanecer atentos para detectar los primeros indicios de posibles actos de violencia. Deben mantener abiertos canales de comunicación entre ellos y con todas las autoridades competentes, a fin de determinar los problemas y las amenazas y de que las autoridades puedan responder con rapidez a las situaciones de tensión incipientes mediante, entre otras cosas, la promoción de redes y alianzas. Deben velar por que las personas que puedan sufrir formas de discriminación múltiples o concomitantes, como las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como los jóvenes, estén representados en las iniciativas de prevención de la violencia.

33. Los dirigentes comunitarios, incluidos los que ocupan puestos de liderazgo tradicional, religioso, juvenil y femenino, deben entablar y mantener un diálogo constructivo entre las distintas etnias y religiones y estudiar la posibilidad de emprender iniciativas de carácter intercultural e interconfesional, entre ellas iniciativas para jóvenes, a fin de promover unas relaciones armoniosas, combatir los prejuicios e ideas falsas sobre las minorías y prevenir los actos de violencia que podrían cometer agentes terroristas o extremistas nacionalistas, étnicos o religiosos. Deben permanecer atentos a los primeros indicios de radicalización dentro de sus comunidades y evitar que degeneren en extremismo violento y violencia sectaria.

34. Los agentes no estatales y las empresas comerciales, en consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar", deben promover y respetar los derechos humanos dondequiera que operen y abstenerse de toda acción que pueda crear tensiones entre grupos o que directa o indirectamente provoque la violencia contra grupos minoritarios, por ejemplo, en relación con la tierra y el acceso a los recursos o proyectos nacionales de desarrollo. Deben celebrarse consultas con las minorías antes de emprender cualquier actividad que pueda acarrear efectos negativos en las minorías y sus entornos o crear tensiones entre sus comunidades.

35. Los grupos minoritarios y las comunidades mayoritarias deben prestar especial atención a la situación y las perspectivas de los jóvenes. Deben elaborarse iniciativas juveniles para promover la comprensión, la tolerancia y el respeto mutuo entre las comunidades, así como para eliminar las posibilidades de reclutamiento o explotación de jóvenes por grupos que promuevan la violencia o inciten a ella.

36. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben considerar la posibilidad de crear en sus estructuras dependencias o secciones especiales o adquirir conocimientos especializados sobre las cuestiones relacionadas con las minorías para garantizar la colaboración con las comunidades minoritarias y la vigilancia de las situaciones que supongan posibles amenazas, y apoyar la puesta en marcha de programas de derechos humanos en estrecha colaboración y consulta con las comunidades minoritarias. Hay que facultar a esas instituciones para que puedan crear mecanismos de denuncia, a los que puedan acceder las personas o grupos pertenecientes a minorías y en los que se puedan plantear casos de violencia o de amenaza de violencia.

37. Los medios de comunicación públicos y privados y sus fuentes deben velar por la representación de las minorías y ser accesibles en los distintos idiomas minoritarios. Los órganos de comunicación y sus fuentes deben garantizar que no propician ni permiten el discurso de odio o la incitación al odio o delitos violentos. Deben crearse órganos

independientes de supervisión de los medios de comunicación, que incluyan a representantes de las minorías, para vigilar lo publicado en los medios convencionales, sociales y electrónicos y, cuando resulte necesario, plantear a las autoridades nacionales correspondientes sus preocupaciones en relación con la incitación a la violencia.

38. Los grupos minoritarios y las ONG nacionales deben conocer los mecanismos regionales e internacionales existentes y su posible función en la prevención de la violencia contra las minorías. La sociedad civil debe someter las cuestiones de creciente interés nacional a la atención de los órganos regionales y la comunidad internacional.

3. Recomendaciones a los agentes regionales e internacionales

39. Los órganos regionales de derechos humanos deben prestar atención de manera sistemática a las cuestiones de las minorías y las posibles amenazas a determinadas minorías en el marco de sus funciones, también cuando supervisan la aplicación que hacen los Estados de las normas regionales e internacionales. Deben plantear a los Estados cuestiones concretas relativas a la situación de las minorías y colaborar con ellos para determinar el carácter de las presuntas amenazas o de los actos de violencia contra las minorías y encontrar formas constructivas de gestionar la diversidad como estrategia preventiva.

40. Los órganos regionales deben considerar la posibilidad de crear mecanismos regionales específicos encargados de examinar las cuestiones de las minorías, como grupos de trabajo, relatores u otros mecanismos apropiados con facultades para, entre otras cosas, realizar visitas a los países y analizar las situaciones que susciten preocupación en relación con los derechos de las minorías. Deben crearse mecanismos regionales coordinados de alerta temprana y actuación urgente y dotarlos de recursos financieros suficientes a fin de responder rápida y adecuadamente a las situaciones de tensión que surjan e impedir o limitar que degeneren en violencia, graves violaciones de los derechos humanos o conflicto.

41. Las organizaciones internacionales y regionales deben aumentar su capacidad de prestar asistencia técnica a los Estados, entre otros ámbitos en los de las cuestiones de las minorías, la no discriminación, la prevención de conflictos y la violencia, y la capacitación de los funcionarios y las fuerzas del orden. Deben ayudar a las autoridades nacionales a difundir y vigilar la aplicación de las normas regionales e internacionales relacionadas con la protección de las minorías frente a los crímenes atroces, a profundizar en el conocimiento de la naturaleza específica de esos crímenes y a establecer normas para determinar y evaluar las capacidades nacionales del sistema institucional y judicial. Las organizaciones internacionales y regionales deben fomentar la confianza en el proceso de prestación de asistencia técnica y en los actores que participan en él y alentar el establecimiento de relaciones diplomáticas estrechas con los Estados a fin de promover la prestación y aplicación de esa asistencia técnica.

42. Las Naciones Unidas y sus asociados regionales y subregionales deben mejorar su capacidad colectiva de prevenir eficazmente y afrontar los riesgos futuros de violaciones graves de los derechos de las minorías, como se afirma en la iniciativa "Los Derechos Humanos Primero" mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de la cooperación en materia de reunión e intercambio de información y la mejora de la transmisión de información entre ellos y a los Estados. Deben mejorar sus conocimientos técnicos, intercambiar buenas prácticas y evaluaciones de situaciones de interés común, y alentar la mediación y las iniciativas diplomáticas y de diálogo para alcanzar un entendimiento común de los nuevos problemas de seguridad y garantizar una respuesta oportuna y coordinada.

43. Las Naciones Unidas deben ayudar a los Estados y la sociedad civil a reforzar la capacidad de las comunidades minoritarias y las personas pertenecientes a minorías para

determinar los problemas específicos a que se enfrentan y encontrar soluciones concretas, y empoderarlas para que participen activamente en la formulación y aplicación de las leyes, políticas y programas locales, regionales y nacionales pertinentes destinados a prevenir la violencia contra las minorías.

44. Las organizaciones internacionales y regionales deben ayudar a los Estados y otros interesados nacionales pertinentes a difundir las conclusiones y determinar los progresos en la aplicación que hacen los mecanismos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Cabe citar las recomendaciones y observaciones finales aprobadas por los órganos de tratados, las formuladas por los procedimientos especiales y las derivadas del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y, cuando sea pertinente para la situación, las recomendaciones de las comisiones de investigación, misiones de determinación de los hechos y demás mecanismos especiales de investigación de cuestiones de derechos humanos que se ocupen de manera específica de la protección y promoción de los derechos de las minorías.

B. Recomendaciones para hacer frente a la violencia reinante

1. Recomendaciones a los Estados

45. Los Estados deben respetar y garantizar la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y, en caso de conflicto armado, el derecho humanitario, en materia de protección de las personas pertenecientes a las minorías que se encuentren en situación de riesgo o hayan experimentado la violencia. Todas las medidas de protección deben tener en cuenta la complejidad de las situaciones en que las minorías sufren violencia recurrente a manos de múltiples agentes, y deben extenderse más allá de la protección física de las personas para abarcar la preservación de las instituciones culturales de las comunidades, incluidos sus lugares de culto, y sus medios de vida.

46. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a su población de la violencia y los crímenes atroces, con independencia de su identidad nacional, étnica, religiosa, lingüística o de otro tipo, y deben adoptar medidas urgentes de conformidad con el derecho nacional e internacional para poner fin a la violencia con la mayor rapidez posible y por todos los medios que sean adecuados y proporcionados. Cuando proceda, y sobre la base de consultas y diálogo, los Estados deben proporcionar asistencia y apoyo técnicos y de otra índole a otros Estados para que cumplan su responsabilidad de proteger a su población de la violencia o los crímenes atroces.

47. Los Estados deben velar por que las minorías afectadas por la violencia, en particular los grupos más marginados y los afectados por conflictos en los que no son combatientes, tengan un acceso inmediato a la ayuda y el socorro humanitarios, por ejemplo al agua, el saneamiento, los alimentos, el alojamiento y la atención de la salud y otros servicios básicos. Entre las medidas necesarias cabe citar el establecimiento de corredores humanitarios, zonas de seguridad y otras medidas de protección y acceso humanitario.

48. Los Estados deben reconocer que las mujeres pertenecientes a minorías pueden verse expuestas a formas específicas de violencia de género, como la violación y otras formas de violencia sexual utilizadas como "arma" en las situaciones de conflicto, el matrimonio forzado, la trata y la prostitución forzada. Los Estados deben tomar las medidas apropiadas para proteger a las mujeres contra los riesgos y las amenazas de ese tipo de violencia.

49. Los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños pertenecientes a minorías que se encuentran en situación de riesgo o

hayan sido víctimas de la violencia, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño y el derecho internacional humanitario.

50. Los Estados deben crear mecanismos policiales y de seguridad eficaces que permitan detener inmediatamente la violencia contra las minorías cuando esta se desencadena. Deben establecer y mantener canales de comunicación sólidos y eficaces entre las comunidades y las fuerzas del orden para que las comunidades que sean agredidas puedan acudir rápidamente a las autoridades del Estado y obtener respuestas en materia de seguridad.

51. Los agentes del orden deben ser objetivos y profesionales y actuar de forma adecuada y sin prejuicios para proteger a las comunidades minoritarias. Entre las prácticas positivas se pueden señalar el despliegue rápido de personal de diferente etnia y religión en las zonas de tensión y violencia entre comunidades y la implantación de estructuras de mando adecuadas para que los agentes sobre el terreno puedan adoptar las decisiones operacionales necesarias para proteger o defender a las comunidades que son víctimas de actos de violencia.

52. Cuando proceda, los Estados deben velar por que entre las respuestas de las fuerzas del orden a la violencia figuren el despliegue de agentes femeninos y otro tipo de personal que, en la medida de lo posible, estén entrenados para tratar a las mujeres que puedan ser víctimas de violación y otras formas de violencia de género.

53. Los Estados deben velar por que las minorías no se vean forzadas a abandonar sus hogares. En situaciones en que estas se vean obligadas a desplazarse por motivos de seguridad, su realojamiento debe llevarse a cabo con su consentimiento libre e informado y las minorías, incluidas las mujeres, deben participar en su planificación y gestión. En los lugares de desplazamiento no se debe exponer a las minorías a riesgos adicionales, como los que afrontan las mujeres que tienen que salir de un entorno seguro para obtener alimentos y agua o acceder a servicios médicos básicos y de saneamiento u otros suministros básicos. Los Estados deben proteger los derechos de propiedad de los grupos minoritarios y de sus miembros, así como sus lugares de culto y su patrimonio cultural.

54. En la medida de lo posible, los Estados deben reunir con rapidez datos fidedignos para establecer y evaluar los efectos de la violencia reinante en las minorías, incluido el número de personas fallecidas, heridas, privadas de libertad o desplazadas, así como de incidentes de violencia de género.

2. Recomendaciones a los agentes no estatales

55. Otras partes en los conflictos armados, en particular los grupos armados, deben observar plenamente el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y adoptar todas las medidas necesarias para que los derechos y la seguridad de las minorías estén suficientemente protegidos en las zonas bajo su control. Los grupos armados no estatales deben participar en un diálogo interactivo y en un proceso de mediación en el marco de negociaciones de paz para garantizar la protección de los civiles, en particular las minorías expuestas a crímenes atroces.

56. Las instituciones nacionales de derechos humanos también deben intervenir para poner fin a la violencia, entre otros medios denunciándola públicamente, brindándose a actuar como mediadoras imparciales en situaciones de conflicto, formulando y aplicando políticas y programas en situaciones de emergencia, haciendo una labor de vigilancia, investigando y denunciando episodios de violencia contra las minorías, cuando sea necesario, ante los órganos regionales e internacionales, por ejemplo.

57. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben promover la consulta y el diálogo con todas las partes en el conflicto y llevar a cabo estudios y misiones de

determinación de los hechos a fin de investigar los incidentes de violencia contra las minorías. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos puede ser particularmente importante en labores de mediación e investigación independiente, en particular cuando el Estado y/o las fuerzas del orden son autores de los actos de la violencia o están implicados en ellos.

58. Las instituciones nacionales de derechos humanos o las oficinas de los defensores públicos deben considerar la posibilidad de abrir oficinas locales o desplegar personal en las localidades en que se haya dado o esté produciéndose la violencia, a fin de seguir de cerca la situación o denunciarla.

59. Los dirigentes comunitarios y religiosos deben mantener el diálogo entre etnias y religiones cuando la violencia se ha desencadenado con el fin de ayudar a acabar con ella y poner en marcha medidas para proteger a las minorías en caso de que persista y de que puedan cometerse crímenes atroces.

60. Los medios de comunicación deben informar con imparcialidad y objetividad sobre la violencia reinante contra las minorías y sobre los conflictos, utilizando un lenguaje neutro que no agrave las tensiones ni aumente la exposición de las minorías a nuevos actos de violencia.

61. Cuando proceda, las ONG y los agentes humanitarios deben enviar personal y recursos para prestar asistencia a las minorías afectadas por la violencia. En la prestación de asistencia, deben velar por que las minorías participen en la formulación de las estrategias humanitarias que se adopten y por que sus operaciones no expongan a su personal ni a ningún beneficiario a posibles nuevos actos de violencia.

3. Recomendaciones a los agentes regionales e internacionales

62. Los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas de vigilancia de los derechos humanos deben acometer con prontitud una vigilancia del deterioro de las situaciones de violencia, incluidas la violencia sexual y de género sistemática y generalizada, apoyar las iniciativas en materia de acceso a la ayuda humanitaria e intentar utilizar todos los medios procesales y diplomáticos que tengan a su disposición para contribuir rápidamente a poner fin a la violencia, por ejemplo, mediante misiones de determinación de los hechos para investigar los crímenes atroces que hayan podido cometerse.

63. Las organizaciones internacionales y regionales deben prestar asistencia sin demora a los Estados en sus iniciativas de resolución de conflictos y de estabilización. Deben asegurarse de que esas iniciativas aborden las preocupaciones inmediatas en materia de protección, así como las causas estructurales del conflicto. Las organizaciones internacionales y regionales deben garantizar la participación de las minorías en la formulación de las estrategias que se adopten en el marco de esas iniciativas. Esos enfoques incluyentes de las consultas también deben incluir a las comunidades minoritarias que no hayan tomado las armas.

64. El Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales, el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y demás mecanismos pertinentes deben estudiar formas de reforzar la elaboración, gestión y evaluación de la información sobre las graves violaciones de los derechos de las minorías y señalarla rápidamente a la atención de los órganos competentes de las Naciones Unidas encargados de tomar decisiones, en particular la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

65. Las organizaciones regionales e internacionales disponen de diversos instrumentos y medidas que no implican el uso de la fuerza para cumplir el principio de la responsabilidad de proteger. Es preciso darles carácter prioritario y utilizarlos de forma calibrada y

específica a fin de brindar protección, incluidas las sanciones económicas y las prohibiciones de viajar selectivas impuestas a los presuntos autores de atrocidades masivas.

66. En los casos en que haya escasa rendición de cuentas a nivel nacional, y a fin de evitar vacíos de seguridad que puedan poner a las minorías en una situación de mayor riesgo, deben existir medidas internacionales y regionales de rápida rendición de cuentas para reforzar la capacidad de los países al respecto. Deben consistir, entre otras, en medidas para proporcionar protección física a los jueces, abogados y defensores de los derechos humanos, así como asistencia jurídica para juzgar los delitos graves y las atrocidades masivas.

67. Cuando así lo aconsejen las circunstancias y el carácter y el alcance de los actos de violencia que se estén cometiendo, y de conformidad con el derecho y las normas internacionales, incluido el principio de la responsabilidad de proteger, la comunidad internacional debe estudiar todos los medios necesarios para poner fin a los actos de violencia contra las minorías. Si bien las medidas diplomáticas, la mediación y la asistencia deben ser prioritarias, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, cuando un Estado manifiestamente no protege a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

C. Recomendaciones para las situaciones posteriores a la violencia

1. Recomendaciones a los Estados

68. En las situaciones posteriores a la violencia, lo que incluye inmediatamente después, los Estados deben intensificar sus esfuerzos para asegurar la aplicación integral de las normas relativas a los derechos de las minorías, la no discriminación y la igualdad. Esos derechos y normas constituyen el fundamento para impedir nuevos actos de violencia contra las minorías y contribuyen a establecer las condiciones para la reconstrucción de las sociedades divididas, así como su bienestar social, económico y cultural.

69. En las situaciones inmediatamente posteriores a la violencia, los Estados deben establecer y aplicar estrategias de comunicación eficaces para ayudar a vigilar la situación y entablar de inmediato un diálogo constructivo con los dirigentes comunitarios de las minorías para escuchar sus preocupaciones y necesidades inmediatas y ayudar a crear o restablecer la confianza.

70. Debe emprenderse una evaluación de las situaciones humanitarias y de seguridad en curso y urgentes para determinar las necesidades y riesgos inmediatos y a medio o largo plazo de las distintas comunidades minoritarias, en particular cuando se hayan producido desplazamientos, se hayan visto afectados los medios de subsistencia y no sea posible un retorno rápido a los lugares de origen.

71. Inmediatamente después de la violencia o del conflicto, los Estados deben responder con coherencia, rapidez y eficacia para proporcionar a las minorías una protección básica y una seguridad física, incluida la prestación de servicios básicos, como el alojamiento, el agua y el saneamiento, la atención de la salud y la enseñanza primaria.

72. A raíz de incidentes de violencia o de un conflicto, las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías pueden correr particular riesgo de ser víctimas de la violencia de género. Los Estados deben prestar especial atención a la situación de las mujeres pertenecientes a diversas minorías étnicas, nacionales, religiosas o de otro tipo, que suelen ser un objetivo en las situaciones posteriores a la violencia como representantes simbólicas de su comunidad. Cuando las mujeres en situaciones posteriores a la violencia hayan

asumido funciones de liderazgo de hogares y comunidades, hay que reconocer ese hecho e integrarlo plenamente en los procesos de adopción de decisiones después de la violencia.

73. Los Estados deben prestar especial atención a la situación y la seguridad de las minorías afectadas por conflictos en los que se han visto atrapadas sin ser partes en ellos, protegiéndolas contra la violencia y la conversión forzada por las principales partes en el conflicto.

74. De conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Estados deben prestar una atención especial a las comunidades que han sido internamente desplazadas a raíz de la violencia o un conflicto. Los Estados deben evaluar sus necesidades y, cuando proceda, garantizar su regreso seguro, duradero y voluntario a sus lugares de origen. Toda decisión sobre su repatriación o reasentamiento debe adoptarse en consulta con las comunidades y, en las situaciones de desplazamiento prolongado, deben adoptarse soluciones a medio y largo plazo adecuadas y duraderas.

75. Los Estados deben llevar a cabo un análisis en profundidad de la violencia y los conflictos con el fin de hacer patentes las causas subyacentes, incluidas las causas estructurales a largo plazo, e impedir que se vuelva a desatar la violencia o esta desemboque en un conflicto a gran escala. A tal fin, todo marco de análisis de los conflictos debe incluir indicadores sobre los derechos de las minorías.

76. Deben llevarse a cabo cuanto antes la determinación de los hechos y las investigaciones de actos de violencia, lo que incluye la investigación de las muertes, lesiones, desapariciones forzadas y otros atentados y actos de violencia graves cometidos contra miembros de las comunidades. La determinación de los hechos debe incluir una evaluación de si existe un riesgo actual o continuado de violencia. Cuando persista la amenaza de violencia, debe garantizarse la adecuada respuesta de las fuerzas del orden mediante el mantenimiento o el fortalecimiento de su presencia.

77. Los Estados deben garantizar un acceso igual y efectivo a la justicia y las medidas de rendición de cuentas como medio para subsanar las secuelas de las violaciones de los derechos humanos y los crímenes atroces, asegurar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación. Asimismo, deben asegurarse de que exista un entorno propicio al acceso de las minorías a la justicia formal, entre otros medios garantizando su seguridad personal e identificando y eliminando los obstáculos legislativos, administrativos, sociales o culturales que las minorías, en especial las mujeres, pueden encontrar para ejercer su derecho de acceso a la justicia. Esos obstáculos pueden ser unos principios probatorios y unos requisitos procesales onerosos y discriminatorios, así como disposiciones en materia de amnistía e inmunidad. Las iniciativas de justicia a nivel comunitario pueden ser de utilidad, siempre que respeten las normas básicas de derechos humanos, en particular en lo relativo a los derechos de la mujer.

78. Los procesos y mecanismos de justicia de transición deben considerarse un componente esencial de todo marco para el restablecimiento y fortalecimiento del estado de derecho, siempre que sean accesibles e independientes, imparciales y eficaces para recibir, investigar y resolver las denuncias individuales o colectivas presentadas por personas pertenecientes a minorías, incluidas las mujeres y los más marginados. Dichos procesos y mecanismos deben basarse en los cuatro pilares que sostienen la justicia de transición y las medidas de rendición de cuentas: el derecho de las personas y la sociedad a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y las garantías de no repetición.

79. Los programas de verdad, justicia y reconciliación posteriores a la violencia deben concebirse con la plena participación de las comunidades minoritarias afectadas. Deben tener en cuenta la forma en que los ataques dirigidos deliberadamente contra personas en razón de su nacionalidad o identidad étnica o religiosa pueden causar daños particulares y deben tener por objetivo empoderar a las víctimas de las minorías, hacerles justicia y

brindarles reparación, así como restablecer su dignidad y sus posibilidades de mejorar su calidad de vida. Los programas y estrategias de recuperación y consolidación de la paz en entornos posteriores a la violencia deben concebirse de tal manera que reflejen la interrelación de los aspectos del desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos que afectan a las minorías en cuanto factores que se refuerzan mutuamente.

80. En las situaciones posteriores a un conflicto, los Estados deben reconocer la violencia infligida a determinados grupos. A tal efecto, deben reconocer la función esencial de la documentación, conservación y presentación de la memoria en la reconstrucción de las sociedades. Los Estados deben adoptar medidas concretas para fomentar un entendimiento colectivo del pasado y reforzar el proceso de recuperación mediante, entre otras cosas, la reconstrucción de los lugares simbólicos y los espacios e infraestructuras determinados por la sociedad, la celebración de actos conmemorativos o la erección de monumentos. Se debe prestar especial atención a la forma en que se configuran, articulan y perpetúan los procesos de memoria y de duelo, en particular en los medios de comunicación y el sistema educativo.

2. Recomendaciones a los agentes no estatales

81. La labor de los agentes humanitarios que intervengan en situaciones posteriores a un conflicto y posteriores a la violencia debe guiarse por los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Se debe prestar especial atención para que la asistencia llegue a las comunidades minoritarias afectadas y las minorías no experimenten ninguna discriminación o exclusión en el acceso a ella. Se debe prestar asistencia oportuna a las mujeres pertenecientes a minorías que puedan haber sido víctimas de la violencia sexual, así como servicios integrales de salud, incluidos servicios de salud sexual y reproductiva, a las víctimas de la violencia sexual. En la prestación de asistencia, los agentes humanitarios deben velar por que sus operaciones no expongan a ningún beneficiario a posibles nuevos actos de violencia.

82. Todos los agentes que lleven a cabo evaluaciones de necesidades tras un conflicto o un episodio de violencia deben ser conscientes de las dimensiones políticas y de seguridad que afectan a las minorías y permitir que estas colaboren de manera efectiva con las fuerzas políticas y de seguridad presentes sobre el terreno. Las evaluaciones de necesidades deben ser realizadas por equipos que tengan los correspondientes conocimientos especializados en derechos de las minorías, utilizando instrumentos de evaluación concebidos en consulta con ellas.

83. Las comunidades minoritarias deben establecer o restablecer la comunicación en el seno de las comunidades de las víctimas y, siempre que sea posible, con otras comunidades, incluidas las que puedan haber perpetrado actos de violencia. A tal fin, los dirigentes comunitarios podrían considerar la posibilidad de participar en programas de fomento del diálogo y la confianza mutua, incluida la preservación de la memoria histórica a nivel individual, comunitario y colectivo.

84. Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la promoción del diálogo interconfesional e intercultural entre las comunidades y en la potenciación del fomento de una cultura de paz y diálogo, entre otros medios, informando de manera independiente e imparcial sobre los acontecimientos y los procesos de paz posteriores a la violencia o al conflicto.

85. Debe alentarse a los jóvenes pertenecientes a grupos minoritarios y mayoritarios afectados por la violencia o un conflicto, ya sea como víctimas o autores, o incluso si no han participado en la violencia, a entablar un diálogo cara a cara, determinar los valores comunes, explorar las diferencias culturales y examinar las cuestiones relacionadas con la paz.

86. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben participar plenamente en el restablecimiento de una cultura sólida de derechos humanos, prestando atención, entre otras cosas, a los programas de capacitación, educación y concienciación pública con el fin de que se comprendan y respeten los derechos de las minorías. Deben vigilar, informar y asesorar a las autoridades del Estado sobre cuestiones concretas de la fase posterior a la violencia que afecten a las minorías y hacer un seguimiento de la integración de los derechos y las perspectivas de las minorías en cualquiera de los planes para la fase posterior a la violencia y para la reconstrucción.

3. Recomendaciones a los agentes regionales e internacionales

87. Las organizaciones regionales deben mantener una estrecha y permanente comunicación con los gobiernos nacionales cuando hayan tenido lugar actos de violencia y cuando sea necesario para apoyar la mediación, la seguridad, los derechos humanos y las respuestas humanitarias.

88. Cuando proceda y de conformidad con los mecanismos y procedimientos existentes, las Naciones Unidas deben considerar la posibilidad de establecer comisiones de investigación integradas por expertos internacionales para examinar de manera independiente los incidentes de violencia y establecer la responsabilidad por la comisión de crímenes atroces, y formular recomendaciones sobre la base de su evaluación. Los Estados investigados deben cooperar plenamente en las indagaciones y permitir un acceso total y sin trabas a los miembros de las comisiones.

89. Las Naciones Unidas deben procurar que los procesos y mecanismos de justicia de transición tengan en cuenta las causas profundas de los conflictos y se ocupen de las vulneraciones de todos los derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

90. Los órganos, mecanismos y organismos especializados competentes de las Naciones Unidas sobre el terreno deben velar por disponer de suficientes especialistas en derechos de las minorías para promover y coordinar las actividades de fomento de la capacidad en materia de consolidación de la paz en los países donde se haya experimentado violencia entre comunidades.

91. Cuando proceda y de conformidad con el derecho internacional, la comunidad internacional podrá considerar la posibilidad de apoyar el recurso a la Corte Penal Internacional si los Estados no quieren o no pueden enjuiciar a los autores de crímenes atroces contra las minorías.
