



Asamblea General

Distr. general
6 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Sra. Rita Izsák, Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, de conformidad con la resolución 68/172 de la Asamblea General.

* A/69/150.



Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías

Resumen

Las personas pertenecientes a minorías son con frecuencia víctimas de violencia y atrocidades. La violencia puede adoptar la forma de ataques contra las personas o sus hogares, establecimientos o lugares de culto, o de actos de agresión de mayor alcance contra comunidades con diferentes identidades nacionales, étnicas o religiosas. En los peores casos, los actos violentos consisten en atrocidades masivas, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, depuración étnica e incluso genocidio, a menudo perpetrados con impunidad. Otras veces los autores de la violencia son agentes no estatales, pertenecientes a la mayoría o a grupos más amplios y poderosos, a grupos extremistas o incluso al mundo empresarial. Otras veces los autores son agentes estatales.

Un objetivo principal de las Naciones Unidas y de la mayoría de los Estados en el ámbito de la paz y la estabilidad es prevenir la violencia antes de que estalle. Las trágicas experiencias de violencia y atrocidades ocurridas en el pasado han ayudado a entender mejor las causas de la violencia y las razones por las que dicha violencia va en muchos casos dirigida deliberadamente contra grupos minoritarios, y a elaborar indicadores para predecir los incidentes violentos y facilitar la alerta temprana. Si bien la violencia puede ser difícil de predecir, con mucha frecuencia los Estados no logran responder a las alertas tempranas claras con medidas adecuadas, apropiadas y pertinentes para prevenir o detener la violencia. A fin de salvar vidas y lograr sociedades pacíficas, una de las principales prioridades de las partes interesadas a todos los niveles debe ser mejorar los mecanismos de prevención y responder a las alertas tempranas con acciones tempranas.

Los elementos fundamentales de las estrategias dirigidas a prevenir y combatir mejor la violencia contra las minorías son la adopción de medidas para promover la unidad entre los diferentes grupos de población, la aplicación integral de los derechos de los grupos minoritarios y el establecimiento o fortalecimiento de los marcos institucionales y normativos para la protección de los derechos de dichos grupos. A nivel nacional, una gobernanza correcta e inclusiva que incluya a las minorías y la adopción de medidas que garanticen la igualdad son condiciones previas esenciales para prevenir la violencia. La comunidad internacional también debe mejorar su capacidad para hacer participar a los Estados en las iniciativas dirigidas a prevenir y resolver la violencia, y prestarles asistencia en este ámbito, y para intervenir con eficacia en aquellos casos en los que los Estados no cumplen con su obligación de proteger a las minorías.

I. Introducción

1. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 25/5, decidió ampliar el mandato de la titular actual relativo a las cuestiones de las minorías como Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías y solicitó a la Relatora Especial que, entre otras cosas, promoviera la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, concretamente mediante la celebración de consultas con los gobiernos, teniendo en cuenta las normas internacionales y las disposiciones jurídicas vigentes en cada país en relación con las minorías. Puede consultarse un resumen de las actividades recientes de la Relatora Especial en su informe anual al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/25/56).

II. Prevención y lucha contra la violencia y las atrocidades contra minorías

2. Las minorías pueden ser objeto de violencia debido a diversos factores, como su dimensión numérica, su posición social, económica y política no dominante, su pertenencia a una etnia, cultura, religión o lengua diferentes, el estigma social y la sospecha y los prejuicios con los que a menudo son vistos por la mayoría. Con frecuencia, las minorías están poco preparadas para defenderse y defender sus derechos y la protección contra la violencia que les proporcionan los poderes públicos, en los cuales no siempre están representadas las minorías, es escasa. Los entornos legislativo e institucional son con frecuencia inadecuados y no ofrecen protección jurídica ni práctica contra los ataques ni tampoco la posibilidad de que las víctimas obtengan una reparación ni de que se apliquen penas adecuadas a los autores.

3. La violencia contra las minorías en todo el mundo demuestra la necesidad de adoptar medidas en todas las regiones para proteger a los grupos minoritarios que se encuentran en situación de riesgo. En muchos casos, los actos violentos se cometen con impunidad, lo que puede generar más violencia. El presente informe pretende determinar algunas de las principales causas de la violencia contra las minorías y examinar las medidas que deberían adoptar los Estados y otros agentes para prevenir y abordar correctamente la violencia y evitar que persista o se intensifique. Los casos históricos y actuales de violencia que se mencionan no son exhaustivos, si bien demuestran la gran variedad de situaciones en las que se producen actos de violencia contra minorías en diferentes regiones y el alcance de los retos pendientes en este ámbito.

4. El Holocausto fue uno de los ejemplos más claros de atrocidades masivas a gran escala cometidas contra grupos minoritarios. Las comunidades judías, los romaníes y los sinti, los testigos de Jehová, los homosexuales y otros grupos minoritarios fueron víctimas de la propaganda nazi y el genocidio sistemático. El genocidio de Rwanda es otro ejemplo claro de atrocidades masivas perpetradas contra una minoría y también un ejemplo en el que, pese a las advertencias, la comunidad internacional no actuó. Fueron asesinados cerca de 800.000 tutsis y hutus moderados. El Tribunal Penal Internacional para Rwanda determinó que dichos asesinatos constituyeran un genocidio. En 1995 tuvo lugar en Srebrenica la peor masacre de civiles en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, cuando las

fuerzas serbias de Bosnia asesinaron a unos 8.000 hombres y niños musulmanes. El Secretario General reconoció que la comunidad internacional había fracasado a la hora de prevenir lo que ha sido reconocido como un genocidio (véase A/54/549).

5. En informes y declaraciones de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas se han abordado muchos otros casos de violencia dirigida deliberadamente contra grupos minoritarios. En 2002, los musulmanes de Gujarat (India) fueron objeto de ataques violentos tras declararse un incendio en un tren en el que perecieron 58 hindúes. Según el informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias que visitó la India en 2012, el Gobierno reconoció que más de 1.000 personas habían perdido la vida a consecuencia de la violencia desatada posteriormente entre estas comunidades (véase A/HRC/23/47/Add.1 y Corr.1). El Relator Especial expresaba su preocupación por el lento avance de las investigaciones, al tiempo que tomaba nota de la elaboración, en 2011, del Proyecto de ley titulado “Prevención de la Violencia entre Comunidades (Acceso a la Justicia y Reparación)”.

6. Durante la visita que realizó en 2006 a Etiopía, la anterior Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías fue informada de que, en diciembre de 2003, 424 miembros de la etnia anuak habían sido asesinados en Gambella por miembros de otros grupos étnicos (A/HRC/4/9/Add.3). Entre los factores que contribuyeron a esta matanza cabe señalar la reubicación en la región de habitantes de las tierras altas y una frontera porosa con el conflictivo Sudán del Sur. Soldados fuertemente armados del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán habían penetrado en la región y la afluencia de refugiados provocó conflictos y la ruptura de los tradicionales arreglos relativos al reparto de tierras y a la resolución de conflictos. Pese a las advertencias, las autoridades no lograron impedir la violencia. Los conflictos sobre el uso de la tierra aún persisten en la región.

7. Tras años de tensiones y controversias sobre la tierra, en 2003 se intensificó el conflicto en Darfur (Sudán) entre el Gobierno y los grupos rebeldes, que acusaban al Gobierno de oprimir a los africanos negros no árabes. Las fuerzas gubernamentales y las milicias de autodefensa árabes, o Janjaweed, fueron acusadas de llevar a cabo una campaña sistemática para expulsar a la población no árabe de la región, durante la cual perdieron la vida 300.000 personas, quedaron destruidas cientos de aldeas y se produjo un desplazamiento masivo. La Comisión de Investigación de las Naciones Unidas concluyó que los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en Darfur podrían ser tan graves y atroces como un genocidio (véase S/2005/60).

8. En Colombia, país visitado en 2010 por la anterior Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías, los afrocolombianos informaron de la existencia de casos de violencia, asesinatos selectivos, desapariciones y amenazas y de comunidades que se habían visto obligadas a huir, a pesar de que el Gobierno asegura que el conflicto armado ha terminado. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias concluyó que las comunidades indígenas y afrocolombianas habían sido victimizadas por todas las partes en los conflictos de Colombia y que históricamente los paramilitares, a veces en colusión con las fuerzas del Estado, se habían apropiado de tierras y perpetrado matanzas a fin de intimidar a las poblaciones locales (A/HRC/14/24/Add.2, párr. 76). La explotación de los recursos, la agricultura y los megaproyectos han creado nuevas motivaciones para ejercer la violencia.

9. Según se informa, en 2013, los asesinatos sectarios de minorías religiosas aumentaron más del 20% en el Pakistán. Según la Comisión de Derechos Humanos del Pakistán, 687 personas habían perdido la vida en más de 200 ataques sectarios, un 22% más que en 2012, mientras que 1.319 personas habían resultado heridas, lo que supone un aumento del 46%.¹ En Bangladesh, según manifestaron en un comunicado de prensa varios titulares de mandatos en marzo de 2013, se perpetraron numerosos ataques violentos por motivos religiosos dirigidos deliberadamente contra miembros de la minoría hindú,² y aún persisten los ataques.

10. Los musulmanes rohingya del estado de Rakhine (Myanmar) son objeto de discriminación y exclusión y se les deniega la ciudadanía.³ En 2012, la violencia entre los rohingya y los budistas causó varios centenares de muertos, sobre todo de la etnia rohingya, y más de 150.000 desplazados. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar visitó el país en 2014 y afirmó que grupos políticos, religiosos y de base comunitaria habían organizado, con total impunidad, campañas bien organizadas y coordinadas para incitar a la discriminación, la hostilidad y la violencia contra los rohingya y otras minorías musulmanas (A/HRC/25/64, párr. 21). El Relator se refirió a la propagación de un plan para expulsar del Estado de Rakhine al millón de musulmanes rohingya que, según las estimaciones, viven allí, y concluyó que las violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos en el estado de Rakhine podrían constituir crímenes de lesa humanidad (A/HRC/25/64, párrs. 45 y 51).

11. En la República Centroafricana, los conflictos armados se intensificaron en 2014, cuando cristianos y musulmanes lanzaron ataques mutuos como represalia en un país que raras veces había experimentado antes una violencia sectaria semejante. En marzo de 2014, el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio describía estas vejaciones como crímenes de lesa humanidad y afirmaba que los musulmanes estaban siendo objeto de ataques deliberados y sistemáticos por parte de las milicias antibalaka y de turbas de civiles en Bangui y en las zonas rurales.⁴ En noviembre de 2013, el Asesor Especial había advertido del riesgo de genocidio.⁵

¹ www.southasianmedia.net/stories/south-asia/violence-against-minorities-rose-alarmingly-in-2013-hrcp-story.

² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E.

³ Véanse las declaraciones conjuntas de la Relatora Especial y la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías realizadas el 2 de abril de 2007 y el 31 de octubre de 2012. Pueden consultarse, respectivamente, en

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7792&LangID=E y

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

⁴ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2014-03-12%20Statement%20of%20USG%20Adama%20Dieng%20to%20the%20Security%20Council.%20FINAL.pdf.

www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Statement%20by%20Mr.%20Adama%20Dieng,%20United%20Nations%20Special%20Adviser%20on%20the%20Prevention%20of%20Genocide,%20at%20the%20Arria%20Formula%20Meeting%20of%20

III. Marco jurídico internacional

12. En la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (anexo de la resolución 47/135 de la Asamblea General) se establece que los Estados “protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad” (art. 1, párr. 1). En el preámbulo se hace hincapié en que la promoción y la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías favorecen la estabilidad política y social de los Estados en los que residen esas minorías y que la promoción y la realización constantes de sus derechos como “parte integrante del desarrollo de la sociedad en su conjunto y dentro de un marco democrático basado en el imperio de la ley, contribuirían al robustecimiento de la amistad y de la cooperación entre los pueblos y los Estados”.

13. En su observación sobre la Declaración (véase E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), el Grupo de Trabajo sobre las Minorías afirmaba que la protección de la existencia de las minorías comprende su existencia física, su permanencia en los territorios en que habitan y su acceso continuo a los recursos materiales necesarios para continuar su existencia en esos territorios, y que no se excluirá físicamente a las minorías del territorio, ni tampoco se excluirá su acceso a los recursos necesarios para su sustento. El Grupo de Trabajo consideró que el derecho a la existencia en su sentido físico viene respaldado por la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y que los traslados forzosos de población que tengan por objeto o efecto alejar a personas pertenecientes a minorías del territorio en que habitan constituirían una grave violación de las normas internacionales contemporáneas, comprendido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

14. En la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (anexo de la resolución 260 A III) de la Asamblea General), se reconoce que el genocidio es un delito internacional que entraña responsabilidades de orden nacional e internacional para los individuos y para los Estados. En el artículo II de la Convención se define el genocidio como cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

15. En 2004, se creó el puesto de Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio con el objetivo principal de asesorar sobre la adopción de medidas dirigidas a proteger a las poblaciones vulnerables contra el genocidio. El Asesor Especial detecta las posibles amenazas a las poblaciones en una fase temprana y formula recomendaciones para lograr una gestión más constructiva de las cuestiones relativas a la diversidad cultural. Mediante su resolución 60/1, la Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en el que se establece un principio de suma importancia para la protección de las minorías, a saber, la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. De acuerdo con el principio de la responsabilidad de proteger, se deben agotar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos antes de recurrir a la fuerza. Sin embargo, reconoce el deber de la comunidad internacional de intervenir para proteger a las poblaciones cuando sus propios gobiernos no pueden o no tienen la voluntad de hacerlo. Se ha designado un Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger para que lidere el desarrollo de dicho concepto a nivel conceptual, político, institucional y operacional.

IV. Factores que conducen a la vulnerabilidad de las minorías

16. Aunque cada situación es única, hay muchos factores que pueden generar o aumentar la vulnerabilidad de las minorías ante la violencia. Si bien el espacio nos impide realizar un análisis detallado, a continuación se destacan algunos de los factores más frecuentes e importantes.

A. La exclusión y las desigualdades

17. Las grandes desigualdades y la persistencia de la pobreza forman a menudo parte de las complejas ecuaciones sociales, económicas y geopolíticas que conducen al conflicto y la violencia. Los grupos minoritarios desfavorecidos son en muchos casos pequeños en número, no ocupan una posición dominante en los planos político y económico, sufren marginación en estos ámbitos y se encuentran entre los grupos más pobres de la sociedad. A menudo están escasamente representados en los cargos públicos y en los órganos judiciales y las fuerzas del orden, por lo que raras veces tienen la oportunidad de influir en las decisiones que afectan a sus miembros. Pueden estar socialmente marginados debido, entre otras cosas, a su origen étnico, su religión, su origen nacional y su asociación histórica con el país, su lengua o la percepción que se tiene de ellos como extranjeros o separatistas. Estos factores podrían contribuir a una ideología de exclusión y pueden dejar a las minorías en una situación de vulnerabilidad frente a la violencia, dado que no están bien preparadas para combatirla.

18. Las investigaciones académicas⁶ establecen un vínculo entre una tasa de crecimiento baja, la desigualdad y la propensión a los conflictos que se registran en los países en desarrollo. La probabilidad de que se produzcan disturbios y conflictos violentos es mayor cuando existen importantes desigualdades horizontales en los planos político o económico entre varios grupos étnicos o con culturas diferentes.⁷ Los indicadores demuestran que un mayor nivel educativo puede reducir el riesgo de conflicto interno. En 2009, se calculaba que entre el 50% y el 70% de los 101 millones de niños que no asisten a la escuela pertenecían a minorías o pueblos indígenas. Es fundamental que las minorías estén integradas y se beneficien de las políticas de desarrollo. En su informe anual de 2014 al Consejo de Derechos Humanos, (A/HRC/25/56) la Relatora Especial se centró en la importancia de incluir a las minorías en la planificación, aplicación y evaluación de los nuevos objetivos de desarrollo incluidos en la agenda para el desarrollo después de 2015, al objeto de reducir las desigualdades.

B. Los déficits en los ámbitos de la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho

19. Si bien la violencia puede darse en cualquier país, en aquellos en los que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho funcionan normalmente es menos probable que se registren casos de violencia contra comunidades específicas. La competencia por los recursos y el poder es natural en todas las sociedades y no debería constituir una amenaza para ninguna comunidad. Sin embargo, cuando a los déficits en los ámbitos de la democracia, el estado de derecho y la gobernanza se suma la competencia por el territorio, los recursos y el poder, cuando existen políticas sesgadas y favoritismo entre los distintos sectores étnicos y religiosos y cuando las minorías ven sus derechos denegados, violados o desatendidos, pueden surgir tensiones entre comunidades que ponen en peligro la paz y la estabilidad y que a veces desembocan en actos violentos. Unas instituciones sólidas e independientes, unos órganos judiciales y unas fuerzas del orden eficaces, así como unas instituciones nacionales de derechos humanos independientes, pueden actuar contra la corrupción y la exclusión antes de que el abuso del poder empiece a alimentar las tensiones entre comunidades.

⁶ Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers*, vol. 56, núm. 4 (octubre de 2004), págs. 563-595. Puede consultarse en www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf.

⁷ Frances Stewart, "Crisis prevention: tackling horizontal inequalities", *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3 (2000), págs.245-262. Puede consultarse en www.unicef.org/socialpolicy/files/Crisis_Prevention_Tackling_Horizontal_Inequalities.pdf.

20. El índice de pueblos amenazados elaborado por el Grupo pro Derechos de las Minorías se basa en antecedentes conocidos de violencia masiva, e incluye indicadores de buena gobernanza, estado de derecho, conflictos imperantes y anteriores asesinatos en masa. Se ha llegado a la conclusión de que las comunidades corren más riesgo en Estados cerrados con una gobernanza deficiente, propensos a los conflictos y con un historial de matanzas. En el 75% de los conflictos recientes, muchas de las matanzas han ido dirigidas deliberadamente a grupos étnicos o religiosos. Aunque la diversidad étnica de un Estado no muestra una correlación positiva con el riesgo de conflicto, los riesgos se incrementan de forma importante cuando las divisiones sociopolíticas de la sociedad se corresponden con los sectores étnicos o religiosos.⁸

21. Tras la visita que realizó a Nigeria en febrero de 2014, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías señaló que algunas de las tensiones y los conflictos que habían estallado en los estados septentrionales de Nigeria y en los estados situados en la franja intermedia de este país habían sido descritos como conflictos religiosos o étnicos. Sin embargo, la Relatora Especial concluyó que, si bien las tensiones y los conflictos tenían dimensiones religiosas y étnicas obvias, sus causas fundamentales también radican en otros factores entre los que cabe señalar una gobernanza deficiente, la competencia por los recursos o una asignación desigual de los mismos, los problemas relacionados con la tierra, la manipulación política de las cuestiones étnicas y religiosas, los desplazamientos de población y la migración. La Relatora Especial consideró que, si bien era fundamental mejorar la capacidad, la capacitación y los recursos de las fuerzas de seguridad en las regiones en las que había estallado la violencia, las soluciones sostenibles a la violencia entre comunidades también deben abordar las cuestiones polémicas planteadas desde hace tiempo en los ámbitos político, económico y social y las desigualdades que, en muchos casos, llevan mucho tiempo desatendidas.⁹

C. La incitación al odio y la estigmatización

22. La incitación al odio en las esferas públicas, en los medios de comunicación generalistas y en las redes sociales por parte de figuras influyentes, incluidos líderes religiosos, funcionarios públicos o grupos políticos, puede conducir de manera directa o indirecta a la violencia contra minorías. La intensificación de la incitación al odio puede ser un indicador importante de la posibilidad de que se produzcan actos violentos. Mediante el seguimiento de las manifestaciones que incitan al odio y a la violencia es posible conocer los riesgos específicos que amenazan a la seguridad y responder de manera adecuada a los mismos. El genocidio de Rwanda constituye una prueba evidente del poder de la incitación al odio para envenenar a las sociedades y motivar a miles de personas a matar a sus vecinos y a los que antes eran sus amigos. De igual modo, en la República Centroafricana, se reconoce que la incitación al odio desempeña un papel importante a la hora de suscitar y alimentar la violencia y los funcionarios de las Naciones Unidas la han descrito como un posible

⁸ *Peoples under Threat 2011*. Puede consultarse en www.minorityrights.org/10744/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2011.html#downloads.

⁹ Declaración del 28 de febrero de 2014. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14293&LangID=E).

factor precursor de graves violaciones de los derechos humanos, incluido el posible genocidio.¹⁰

23. Es necesario efectuar estudios para entender el modo en que la incitación al odio se traduce en manifestaciones de odio y violencia. La incitación al odio es un factor dentro de un proceso cuyo objetivo es adjudicar el papel de chivo expiatorio, demonizar o, en casos extremos, deshumanizar a otros a los que se considera extraños o diferentes, y presentarlos como la causa de problemas sociales o como una amenaza. El poder de la incitación al odio para transformar un núcleo de odio extremista en un movimiento de violencia masiva está bien documentado y es fundamental adoptar medidas para contrarrestar sus efectos. Varios países, incluidos algunos que han sufrido experiencias atroces, como Bosnia y Herzegovina, han promulgado leyes para que se juzguen los delitos motivados por el odio y la incitación al odio nacional, racial o religioso. Algunos países, como el Canadá y los Estados Unidos de América, han creado dependencias dentro de la policía encargadas de los delitos motivados por prejuicios,

24. El artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (véase el anexo de la resolución 2200 A, XXI) de la Asamblea General) dispone que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia¹¹ es una importante iniciativa adoptada por la comunidad internacional para ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones, y ofrece orientación sobre el modo de equilibrar la libertad de expresión, consagrada en el artículo 19 del Pacto, con lo dispuesto en el artículo 20. Tal como se recomienda en el Plan de Acción, los Estados deberán promover el diálogo intercultural, así como mecanismos y diálogos para fomentar el entendimiento y el aprendizaje interculturales e interreligiosos. Los Estados también deben promover la educación sobre derechos humanos y concienciar al personal encargado de la aplicación de la ley y de las fuerzas de seguridad sobre esta cuestión.

25. Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante a la hora de alimentar la violencia e incitar a ejercerla. Por ejemplo, en Rwanda, se utilizaron los medios para incitar a la violencia y orquestar actos violentos generalizados contra la minoría tutsi. En el marco de las estrategias de prevención de la violencia, es importante realizar un seguimiento de los medios por parte de órganos reguladores independientes, a ser posible, con la participación de las minorías. Dichos órganos pueden analizar, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos relativo a la libertad de expresión y la prohibición de la incitación al odio, los elementos y las tendencias reflejados en los medios de comunicación, incluidos los medios en Internet, que puedan instigar a la violencia a través de la incitación al odio. Los órganos encargados del seguimiento de los medios deben poder informar de sus conclusiones a las autoridades pertinentes para poner en marcha una investigación, en caso necesario, e iniciar, si procede, procedimientos penales contra los autores de los mencionados delitos.

¹⁰ www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

¹¹ www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

26. La incitación al odio contra los romaníes es una práctica generalizada en los medios de comunicación y en el discurso político público en muchos países europeos. Existe una peligrosa tendencia a tildar a todos los miembros de la población romaní de delincuentes, agresivos o parásitos de los sistemas de bienestar. Los romaníes apenas tienen acceso a los medios generalistas o a los cargos públicos y rara vez tienen la oportunidad de denunciar esta estigmatización. Según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, uno de cada cinco romaníes afirmó haber sido objeto de la violencia racista.¹² Una manifestación trágica del modo en que la incitación al odio puede alimentar y provocar los delitos motivados por prejuicios ocurrió en Hungría durante los años 2008 y 2009, cuando, debido a unos ataques brutales perpetrados contra romaníes inocentes elegidos al azar, perdieron la vida 6 de ellos, incluido un niño de 4 años. Los sospechosos de haber cometido estos actos, que fueron encarcelados posteriormente, se refirieron, durante el juicio, a los gitanos como delincuentes y emplearon otras expresiones utilizadas en los medios de comunicación generalistas, los cuales, a su entender, justificaban sus actos.

27. El 2 de julio de 2014, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, conjuntamente con otros expertos de las Naciones Unidas, instó al Gobierno de Sri Lanka a adoptar medidas urgentes para detener el odio y la violencia por motivos raciales y religiosos contra las comunidades musulmanas y cristianas por parte de grupos budistas extremistas y a llevar a sus autores ante la justicia.¹³ Un grupo conocido como Bodu Bala Sena (Fuerza del Poder Budista), junto con otros grupos, está promoviendo opiniones extremistas, proclamando la superioridad racial de los budistas cingaleses y sembrando el miedo entre la población, por ejemplo, alegando que las minorías religiosas están destruyendo las estatuas de Buda o que los cristianos evangélicos están convirtiendo a la fuerza a su religión a las personas vulnerables. Estas declaraciones han alimentado las tensiones y han contribuido a más de 350 ataques violentos contra los musulmanes y a más de 150 ataques contra los cristianos en los últimos dos años.

28. Los medios de comunicación también pueden contribuir al entendimiento y la reconciliación. Por ejemplo, en 2014, varios activistas pusieron en marcha la campaña Panzagar (lenguaje de las flores) para contrarrestar la incitación al odio contra los musulmanes, que se había convertido en una práctica habitual en los medios de Myanmar.

¹² Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report 1: The Roma* (2009). Puede consultarse en http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EUMIDIS_ROMA_EN.pdf.

¹³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E.

D. Historia de violencia con impunidad y tensiones sin reconciliación

29. Otros factores pertinentes que contribuyen al estallido de la violencia son los agravios infringidos en el pasado y no resueltos, una historia de tensiones étnicas o religiosas entre grupos sin que medie reconciliación, la agitación de factores étnicos o religiosos por parte de los dirigentes políticos y la impunidad que permite a los autores de actos violentos actuar sin consecuencias. La Relatora Especial ha manifestado su preocupación por el alcance de la violencia contra las minorías religiosas, y también lo ha hecho en su informe a la Asamblea General de 2013 (A/68/268), en el que afirmaba que los actos de violencia y las violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos, a veces por parte del propio Estado, amenazan la existencia misma de las minorías religiosas en algunos Estados o territorios. La comunidad internacional debería prestar especial atención a los Estados en los que se han perpetrado impunemente actos violentos dirigidos deliberadamente contra determinados grupos de población.

30. Atrapadas entre las partes beligerantes, las minorías en el Iraq han sido víctimas de ataques violentos durante más de un decenio. En 2014, han proseguido los ataques dirigidos deliberadamente contra las minorías y se han intensificado bajo el denominado Estado Islámico, que se ha hecho con el control de una gran parte del país. En julio de 2014, la Relatora Especial, conjuntamente con otro experto de las Naciones Unidas, publicó un comunicado de prensa,¹⁴ en el que expresaba su gran preocupación por la seguridad física de varios grupos minoritarios en el Iraq, incluidos cristianos, chiítas, shabaks, turcomanos y yazidíes, los cuales estaban siendo objeto de persecución por motivos religiosos y étnicos. La Relatora Especial instó al Gobierno del Iraq y a la comunidad internacional a hacer cuanto estuviera en su mano para proteger a los civiles vulnerables y a las minorías.

31. En algunos casos, la violencia o la amenaza de violencia contra determinados grupos minoritarios estigmatizados son prácticas habituales y casi socialmente toleradas. Pese a la legislación vigente en la India (Ley de Prevención de Atrocidades contra las Castas y Tribus Registradas, aprobada en 1989) por la que se prohíbe la discriminación basada en la casta, persiste la violencia generalizada contra los dalits, quienes, por otra parte, siguen teniendo escaso acceso a la justicia. En mayo de 2013, la Relatora Especial, conjuntamente con otros expertos de las Naciones Unidas, señaló que la discriminación basada en la casta seguía siendo una práctica generalizada y profundamente arraigada, que sus víctimas eran objeto de violencia, discriminación estructural, marginación y exclusión sistemática y que el nivel de impunidad era muy elevado.¹⁵

¹⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E.

¹⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E.

E. Denegación o privación de la ciudadanía

32. Como destacaba la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la anterior Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías (A/HRC/7/23, párr. 20), la denegación o privación de la ciudadanía, así como la apatridia, afectan a unos 15 millones de personas en 49 países, en particular las pertenecientes a grupos minoritarios. La apatridia deja a las minorías en una situación muy vulnerable y la protección que les ofrecen las autoridades estatales es escasa, dado que el Estado no los reconoce como ciudadanos cuyos derechos tiene la obligación de proteger. En algunos casos, los Estados participan activamente en su expulsión, debido a lo cual, a veces, la respuesta a la violencia ejercida contra ellos por otros agentes o a la persecución fomentada por el Estado con el objeto de expulsar a una minoría que no desea tener en su territorio es mínima.

33. En octubre de 2012, la Relatora Especial y otros expertos independientes de las Naciones Unidas expresaron su gran preocupación por la persistente violencia entre comunidades en el estado de Rakhine (Myanmar), que ha provocado matanzas, destrucción de hogares y el desplazamiento masivo de la mayoría de los musulmanes rohingya.¹⁶ Instaron al Gobierno a que abordara de manera urgente las causas fundamentales del conflicto entre las comunidades budistas y musulmanas, a consecuencia del cual se denegó la ciudadanía a los rohingya. Insistieron en que no se debía aprovechar esta situación para expulsar de forma permanente a una comunidad no deseada y expresaron su profunda preocupación por la afirmación del Gobierno según la cual los rohingya eran inmigrantes ilegales y apátridas.

F. Cambio político o de régimen

34. El cambio político o de régimen puede crear un nuevo orden político y social y condiciones que dejan a las minorías en una situación de mayor riesgo de violencia. Si bien la Primavera Árabe surgida en varios países fue acogida en un principio como una revolución popular contra regímenes autocráticos de línea dura, en la práctica generó nuevas incertidumbres para algunas minorías y, en algunos casos, aumentó la hostilidad y la violencia contra las minorías, como la musulmana y la cristiana. En septiembre de 2013, los titulares de mandatos enviaron un comunicado¹⁷ al Gobierno de Egipto sobre el recrudecimiento de la violencia contra las minorías cristianas por parte de los partidarios del derrocado Presidente Mohamed Morsi en diversos lugares del país. Unas 61 iglesias fueron atacadas, destrozadas y profanadas. Las turbas habían atacado escuelas, negocios y hogares cristianos y, según se informó, hubo personas muertas y heridas.

¹⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

¹⁷ [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_\(12.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_(12.2013).pdf)

35. Algunos ataques pueden ser oportunistas y sus autores pueden ampararse en el contexto general de agitación política o social en el que el funcionamiento normal de la ley y el orden queda interrumpido. Tras la visita que realizó a Ucrania en abril de 2014, la Relatora Especial destacó la intensificación de los ataques contra los romaníes en el contexto de la agitación que reina en las regiones oriental y meridional.¹⁸ En un incidente ocurrido en Slavyansk, más de 20 hombres habían entrado en las casas de los romaníes y habían golpeado a sus habitantes exigiéndoles que les entregaran el dinero y los objetos valiosos. Algunos romaníes habían resultado heridos y, al parecer, otros habían abandonado la región por miedo a ser atacados.

36. Cuando una minoría ha dominado históricamente y ha ejercido el poder político y socioeconómico o militar sobre una mayoría más numerosa y luego pierde el poder, puede haber un riesgo de represalias violentas contra dicha minoría tras el cambio de régimen.

G. Discriminación múltiple o intersectorial

37. La discriminación múltiple o intersectorial puede aumentar la vulnerabilidad frente a la violencia. Las mujeres y niñas pertenecientes a minorías se ven especialmente afectadas por esta lacra y son víctimas de violaciones y otras formas de violencia sexual, torturas y asesinatos debido a su identidad étnica o religiosa, y también por razón de género. En 2011, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías se centró en los derechos de las mujeres y niñas pertenecientes a minorías y, en sus recomendaciones,¹⁹ destacó la necesidad de que los participantes en operaciones de mantenimiento de la paz y las fuerzas nacionales de seguridad que tratan de pacificar las regiones afectadas por los conflictos tengan en cuenta en particular las necesidades específicas de las mujeres y niñas pertenecientes a minorías. Es preciso incluir a las mujeres pertenecientes a minorías en los procesos de solución de los conflictos y en la reconstrucción después de los conflictos.

38. En los conflictos del Afganistán, Colombia, Guatemala, el Iraq, Kirguistán, Myanmar, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán, las mujeres pertenecientes a minorías han sido sistemáticamente objeto de violencia sexual y otras formas de violencia. La violencia contra las mujeres pertenecientes a minorías no siempre se produce en el contexto de los conflictos. Las mujeres afectadas por la discriminación basada en la casta en varios países experimentan altos niveles de violencia por pertenecer a una casta baja y también por razón de género, son víctimas de asesinatos, violaciones y violaciones colectivas y sufren torturas cuando son detenidas.

¹⁸ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E.

¹⁹ Véase: *Compilation of Recommendations of the First Four Sessions 2008 to 2011* del Foro sobre Cuestiones de las Minorías de las Naciones Unidas, cap. IV. Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf.

H. Acciones negativas de los agentes no estatales

39. La responsabilidad de los Gobiernos de proteger los derechos humanos y prevenir la violencia se extiende a la regulación de las actividades de los agentes no estatales. Empresas y agentes del mundo empresarial han estado implicados en actos de violencia contra minorías, por ejemplo contra grupos minoritarios que ocupan tierras o territorios considerados valiosos para el desarrollo agrícola, la explotación de los recursos naturales o los proyectos urbanísticos a nivel nacional. A menudo las minorías han sido víctimas de intimidación y violencia por parte de agentes que deseaban hacerse con el control de sus tierras y recursos. En algunos casos, las empresas nacionales o internacionales incitan a la violencia contra grupos minoritarios con la complicidad o el consentimiento de los gobiernos: por ejemplo, para obtener acceso a la tierra o los recursos que se encuentran en las zonas en las que viven dichos grupos minoritarios.

40. Según las estimaciones, en el Camerún, país visitado en septiembre de 2013 por la Relatora Especial, a principios de abril de 2014, 300 pastores mbororo se quedaron sin hogar y fueron desalojados de las tierras de sus antepasados en la localidad de Bamenda, cuando la Universidad Católica reclamó la propiedad de sus tierras para construir un edificio universitario. Los Relatores Especiales sobre cuestiones de las minorías y sobre los derechos de los pueblos indígenas instaron a las autoridades y a la Universidad Católica a replantearse sus acciones y los efectos de las mismas sobre esa comunidad y a buscar un asentamiento para sus miembros.²⁰

41. El 26 de marzo de 2014, los Relatores Especiales publicaron un comunicado de prensa²¹ cuando el gobierno local de Da Nang (Viet Nam) decidió expropiar las tierras utilizadas por los habitantes de la aldea de Con Dau para construir sus viviendas y para sus actividades agrícolas, lo que aparentemente es un caso claro de apropiación de la tierra en beneficio de empresarios privados. La aldea de Con Dau fue construida por muchas generaciones de residentes que habían basado su cultura en el cultivo de arroz y sus actividades religiosas. El cementerio parroquial, patrimonio cultural nacional, ha sido demolido y trasladado a una zona remota.

²⁰ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14496&LangID=E.

²¹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14438&LangID=E.

42. Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a participar en las decisiones que afectan a los miembros de dichas minorías o a sus regiones. Los Estados son los principales garantes de los derechos y tienen jurisdicción territorial, también sobre terceros, por ejemplo las empresas, tal como se establece en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.²² Entre las medidas adoptadas para prevenir la violencia contra las minorías cuando en los actos violentos están involucradas las empresas, es fundamental regular por ley las actividades empresariales y someterlas a una estrecha vigilancia e institucionalizar canales para celebrar consultas con las comunidades afectadas, los gobiernos y las empresas en todas las etapas de las actividades operacionales. Las minorías deben poder plantear sus problemas y preocupaciones sobre las repercusiones para las comunidades de las actividades empresariales y urbanísticas. Debe aplicarse a las minorías y a sus tierras y territorios el principio del consentimiento libre, previo e informado.

43. Los Estados deben investigar de manera exhaustiva los incidentes violentos y, en los casos en los que se demuestre que las empresas han sido instigadoras y autoras de los mismos, imponer sanciones adecuadas conforme a la ley, incluidos la terminación de los contratos y el enjuiciamiento penal. Las víctimas deben recibir con prontitud una indemnización adecuada. Tal como ha afirmado el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (A/HRC/17/32, párr. 5), en las zonas afectadas por conflictos se registran normalmente los abusos más atroces de los derechos humanos en el entorno empresarial.

44. Los autores de actos de violencia contra las minorías pueden ser extremistas, terroristas, miembros de grupos de ultraderecha o miembros radicales de grupos étnicos o religiosos que constituyen grupos armados o insurgentes. A veces dichos actos van dirigidos deliberadamente contra grupos minoritarios específicos, como es el caso del Estado Islámico del Iraq, que ha atacado a minorías religiosas en las zonas bajo su control, y otras veces se dirigen y afectan a comunidades diversas, como es el caso de los actos de violencia perpetrados por Boko Haram en las regiones septentrionales de Nigeria. Las actividades de estos grupos también pueden servir para desestabilizar a las sociedades en general y crear divisiones entre los grupos de población. Es fundamental adoptar medidas para hacer frente a estos agentes ilegales y violentos al objeto de mantener la armonía entre grupos étnicos y religiosos.

45. Cabe recordar también que los agentes no estatales pueden desempeñar un papel positivo en la prevención de la violencia y utilizar su influencia, a menudo importante, para promover los derechos humanos en los entornos en los que operan. Por ejemplo, las empresas, actuando de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y consultando a las minorías, pueden realizar sus actividades tratando de reducir al mínimo los efectos negativos en las minorías y sus entornos y, por ende, reducir la amenaza de violencia.

²² Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (HR/PUB/11/04). Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

I. Conflicto armado

46. Aunque no es una condición indispensable, un conflicto armado ya existente supone un gran riesgo de que se ejerza violencia contra determinados grupos minoritarios. En el párrafo 12 del informe titulado “La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención” (A/67/929-S/2013/399), el Secretario General afirmó que:

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.

47. En un contexto de conflicto armado, la dinámica y la evolución del conflicto pueden generar una situación de extrema vulnerabilidad de las minorías, incluso para quienes no participan directamente en el mismo, como ha sucedido en el Iraq y la República Árabe Siria, donde el conflicto dio lugar a asesinatos selectivos, desplazamientos en masa y una crisis humanitaria. A menudo, las poblaciones civiles pagan el precio más alto del conflicto y los civiles pertenecientes a minorías pueden ser especialmente vulnerables. En ciertas ocasiones, los hombres ingresan, voluntariamente o por la fuerza, en las fuerzas armadas o huyen de los ataques, mientras que las mujeres se quedan como cabezas de familia, haciéndose cargo de los miembros y las propiedades de esta.

48. En diciembre de 2013, la Relatora Especial, junto con otros expertos independientes de las Naciones Unidas, instó a todas las partes de la República Centroafricana a poner fin de forma inmediata e incondicional a la violencia en el país, que en gran parte estaba dirigida contra las minorías.²³ En abril de 2014, la Relatora Especial, junto con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, expresó de nuevo su gran preocupación por la situación de los desplazados internos, pertenecientes principalmente a la minoría musulmana de la República Centroafricana, y solicitó que se protegieran los derechos de las minorías.²⁴ La Relatora Especial destacó que la situación en el país era extrema y que salvar vidas debe ser una preocupación fundamental.

²³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=E.

²⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14538&LangID=E.

V. Mecanismos de alerta temprana y respuesta urgente

49. La violencia contra las minorías puede ser difícil de predecir y desarrollarse con rapidez a partir de un suceso o desencadenante concreto. No obstante, en determinados casos, las señales de alerta son obvias mucho antes de que comience la violencia y existe la posibilidad de evitarla en una etapa temprana primordial. Lo esencial es que los indicadores de alerta temprana conduzcan a una actuación temprana para prevenir la violencia. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha creado indicadores relacionados con la amenaza de genocidio. Estos y otros indicadores similares pueden y deberían emplearse para identificar menores niveles de riesgo de violencia contra las minorías. Se elaboraron 15 indicadores para determinar la existencia de factores que se sabe que conducen al conflicto y al genocidio (véase A/60/18, cap. II). Pueden resumirse del siguiente modo:

- La falta de un marco legislativo e instituciones para prevenir la discriminación racial y ofrecer recursos.
- La denegación de la existencia de grupos particulares.
- La exclusión sistemática de posiciones de poder, del empleo en instituciones estatales y profesiones clave.
- La identificación obligatoria, incluido el uso de tarjetas de identidad en las que se señale la pertenencia a determinada etnia.
- Versiones muy tergiversadas de acontecimientos históricos.
- Separación forzosa de niños.
- Políticas de segregación.
- Discursos o propaganda que incitan al odio y/o a la violencia contra grupos minoritarios.
- Declaraciones en que se exprese apoyo a la superioridad de determinada raza o grupo étnico, la deshumanización y denigración de las minorías, o se condone o justifique la violencia.
- Violencia o restricciones severas en contra de grupos minoritarios que hayan ocupado tradicionalmente una posición importante.
- Cuadros graves de ataques individuales contra miembros de minorías.
- Grupos milicianos y/o grupos políticos extremistas creados basándose en plataformas racistas.
- Afluencias significativas de refugiados y desplazados internos pertenecientes a grupos étnicos o religiosos.
- Desigualdades en los indicadores socioeconómicos que revelan una discriminación racial grave.
- Políticas que impiden la prestación de servicios esenciales o de asistencia en detrimento de determinados grupos.

50. El Comité señaló que la importancia de los indicadores para predecir el genocidio o la violencia contra grupos raciales, étnicos o religiosos debe suplementarse con indicadores generales adicionales en materia de: a) historia previa de genocidio o violencia contra determinado grupo; b) política o práctica de la impunidad; c) la existencia de comunidades proactivas en el extranjero que fomentan el extremismo o facilitan armas; y d) la presencia de factores mitigantes externos, como las Naciones Unidas u otras terceras partes invitadas acreditadas.

51. El Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio ha elaborado un marco de análisis²⁵ que comprende ocho categorías de factores para determinar si hay riesgo de que se cometa genocidio: relaciones entre grupos, incluido el registro de actos de discriminación u otras violaciones de derechos humanos cometidos contra un grupo; circunstancias que inciden en la capacidad de prevención del genocidio; presencia de armas ilegales y elementos armados; motivación de los principales agentes en el Estado/región, y actos que promueven divisiones entre grupos nacionales, raciales, étnicos y religiosos; circunstancias que facilitan la comisión de genocidio (factores dinámicos); actos de genocidio; pruebas de la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso; y factores desencadenantes.

52. Según el marco, entre los factores desencadenantes cabe mencionar: próxima celebración de elecciones; cambio de gobierno al margen de las normas establecidas para el proceso electoral o constitucional; despliegue de fuerzas militares en el interior del país para que actúen contra civiles; inicio de hostilidades armadas; desastres naturales; y aumento de la capacidad de la oposición, que puede percibirse como una amenaza y generar la adopción de medidas preventivas. El Relator Especial considera que estos valiosos indicadores también se pueden aplicar eficazmente en situaciones en las que la violencia no constituya un genocidio. Los indicadores y los mecanismos de alerta temprana deben aprovecharse y conducir a que se activen las alarmas y se tomen medidas concretas.

53. El hecho de no actuar cuando surgen los primeros indicios no se limita al nivel nacional. En abril de 1993, el entonces Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias visitó Rwanda. En su informe, que se hizo público en agosto de 1993 pero no fue examinado por la Comisión de Derechos Humanos hasta marzo del año siguiente, advertía que los ataques dirigidos a los tutsis únicamente por pertenecer a un grupo étnico determinado podrían constituir genocidio. Ante estos indicios, la comunidad internacional no actuó, lo cual tuvo consecuencias trágicas.

54. El Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos visitó la República Centrafricana en 2007 y señaló que las fuerzas de seguridad carecían de la capacidad necesaria para proteger a la población. El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, que visitó el país en 2008 y llevó a cabo una visita de seguimiento en 2010, también encontró un vacío de seguridad. El Relator Especial indicó que los habitantes de las aldeas cada vez se estaban organizando más en grupos *ad hoc* de autodefensa y que la violencia por motivos étnicos estaba en aumento. Declaró que la impunidad por los asesinatos era generalizada.

²⁵ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf.

55. En enero de 2009, el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos advirtió que las operaciones militares llevadas a cabo en la zona oriental de la República Democrática del Congo podían provocar violentas represalias contra la población civil. De nuevo, no se actuó y se produjeron las represalias. En octubre de 2009, en un comunicado de prensa publicado tras su visita a la República Democrática del Congo,²⁶ el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias afirmó que las alarmas se habían activado y solicitó a la comunidad internacional que tomara medidas de prevención inmediatas para evitar que se produjeran más asesinatos.

56. En vista del importante papel que pueden desempeñar los procedimientos especiales a la hora de identificar posibles actos y muestras bien fundamentados de violencia y crímenes de atrocidad masiva, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías recomienda considerar el fortalecimiento de los canales de comunicación y el intercambio de información entre los procedimientos especiales y la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Debería valorarse la posibilidad de aprovechar mejor dichos procedimientos como reuniones convocadas con arreglo a la fórmula Arria para informar de forma urgente y directa sobre los descubrimientos. Asimismo, se deberían seguir examinando las medidas que permitan una colaboración urgente con todos los órganos pertinentes, tanto regionales como de las Naciones Unidas, y el Consejo de Derechos Humanos, al margen de los programas anuales de presentación de informes.

57. La sociedad civil también tiene un papel muy activo a la hora de alertar sobre crisis inminentes y tratar de evitarlas. En Kirguistán, tras el derrocamiento del Presidente Bakiyev en abril de 2010, el Grupo pro Derechos de las Minorías hizo notar que la tensión política podía adoptar un carácter étnico y desembocar en un aumento de la violencia étnica. En junio, las revueltas comenzaron en Osh y Jalalabad y en ellas, según el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), grupos de etnia kirguisa atacaban de forma sistemática a personas de etnia uzbeka: asesinatos, saqueos e incendios. Alrededor de 500 personas, principalmente uzbekas, fueron asesinadas, y 2.000 edificios fueron destruidos.

²⁶ www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf.

VI. Elementos principales para evitar la violencia contra las minorías

A. Entender la situación y los retos de las minorías

58. Para evitar que surjan problemas y tensiones o que estalle la violencia, resulta primordial que los gobiernos sean conscientes de la situación de las minorías y de las amenazas que las acechan. A menudo, las minorías tienen poca representación en el gobierno, los cargos públicos y los órganos decisorios y, por lo tanto, sus problemas y preocupaciones suelen ser desatendidos, malinterpretados o reciben menos atención de la necesaria para proteger sus derechos humanos. El diálogo, las consultas con las minorías y la participación de estas en la adopción de decisiones son principios esenciales de los derechos de las minorías y ayudan a los Estados a entender la discriminación, las amenazas, el acoso o los actos de violencia que sufren.

59. Unos datos adecuados pueden conducir a soluciones eficaces y contribuir a prevenir la violencia. La reunión de datos desglosados por etnia, religión y ubicación geográfica, por ejemplo, permite disponer de información precisa sobre el tamaño y la situación de las minorías, y es un recurso fundamental. Dichos datos permiten identificar las desigualdades entre grupos, alcanzar un mayor entendimiento de las causas de las desigualdades y facilitar que se elaboren y ejecuten soluciones eficaces. Es una preocupación legítima de las minorías, sobre todo de las que han sido víctimas de violencia, el uso indebido de los datos, cuyo resultado es que dichas minorías se conviertan en el blanco de ataques. Estos miedos se mitigan si los procesos cumplen por completo con las normas internacionales sobre la protección y el uso de los datos personales.

60. Un elemento clave para la prevención de delitos violentos motivados por el odio es conocer las tensiones existentes y comprender mejor su trasfondo. Entender qué inspira el odio, la incitación al odio y su evolución en delitos motivados por prejuicios supone un gran desafío, pero es crucial para reducir de forma eficaz la amenaza de violencia de la sociedad. Esto requiere una colaboración constante con comunidades minoritarias y mayoritarias, dirigentes y asociaciones a fin de determinar las preocupaciones y responder con rapidez a situaciones en las que estén surgiendo tiranteces. En determinadas ocasiones, las tensiones pueden alcanzar tal nivel que incidentes relativamente pequeños puedan desencadenar una violencia generalizada.

61. Debe prestarse especial atención a la situación y las perspectivas de los jóvenes. Los jóvenes que viven en entornos marginados en los que el desempleo, la pobreza y la tasa de abandono escolar son elevados pueden estar expuestos al reclutamiento por parte de grupos violentos y radicales. Algunos proyectos comunitarios destinados a jóvenes adultos han tenido éxito en lugares en los que ha habido violencia, incluido Jos en Nigeria y Srebrenica en Bosnia y Herzegovina. Dichos proyectos contribuyen a que jóvenes de comunidades distintas o afectadas por conflictos se entiendan y reducen el riesgo de que participen en el círculo de la violencia.

B. Ejecutar las normas internacionales de derechos humanos

62. El pleno cumplimiento de las normas internacionales de igualdad, no discriminación y derechos de las minorías, así como una gobernanza correcta e inclusiva, son factores esenciales para prevenir los conflictos, la violencia dirigida contra las minorías y las atrocidades de las que son víctimas. La aplicación plena de los derechos de las minorías permite a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas disfrutar de esos derechos en igualdad con el resto, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. También ayuda a crear un ambiente social general de respeto, entendimiento y aceptación de la diversidad, que conduce a la coexistencia pacífica de distintos grupos nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos y que reduce la amenaza de la violencia contra cualquier persona o grupo.

63. Aunque es posible que existan elementos nacionalistas extremistas, racistas, xenófobos o radicales en todos los países, los Estados que aplican plenamente salvaguardias legales, judiciales e institucionales para proteger los derechos de las minorías están mejor preparados para garantizar que las acciones ilegales y la incitación a la violencia se prohíban y persigan de acuerdo con la ley. Las actividades motivadas por el odio se ven frenadas por su prohibición legal y el establecimiento de unas sanciones adecuadas, así como mediante el rechazo social generalizado. La amenaza de procesamiento y unas sanciones adecuadas constituyen una importante medida disuasoria y de prevención.

64. La gobernanza correcta e inclusiva y la voluntad política resultan primordiales. Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de impedir la violencia y la mayor capacidad para abordar asuntos que puedan desembocar en ella, como la incitación al odio y las grandes desigualdades, entre otros. Pueden liderar acciones en las que participen numerosos órganos gubernamentales y públicos, incluidas las fuerzas del orden, que son multisectoriales e involucran a múltiples agentes distintos. Una judicatura independiente y eficaz resulta esencial para garantizar la oportuna rendición de cuentas y para fortalecer la democracia y el estado de derecho.

C. Garantizar que las instituciones presten atención a las cuestiones de las minorías

65. El establecimiento de una protección jurídica nacional de los derechos de las minorías constituye un primer paso esencial. Sin embargo, las medidas jurídicas por sí solas no son suficientes para proteger a las minorías de la violencia. Una medida fundamental para prevenir la violencia es garantizar que las instituciones presten atención a las cuestiones de las minorías, sobre todo en países en los que las tensiones históricas y la violencia hayan sido evidentes. Una atención especial por parte de las instituciones incrementa la capacidad real del gobierno para proteger a las minorías en la práctica y para actuar frente a las situaciones que surjan. Promueve la participación con las minorías y ayuda a identificar amenazas y a responder a ellas en una etapa temprana.

66. La creación, en los ministerios pertinentes y en instituciones nacionales independientes de derechos humanos, de departamentos o unidades especializados que sean responsables de las cuestiones de las minorías, interétnicas e interreligiosas puede ser útil para prevenir la violencia. A fin de trabajar de forma eficaz, dichas instituciones deberían tener un mandato claro, autoridad y un presupuesto asignado. Las instituciones especializadas, en las que trabaje personal perteneciente a minorías y con experiencia en cuestiones que afectan a estos grupos, pueden dirigir la elaboración y la ejecución de políticas, la integración de la atención a las cuestiones de las minorías, la supervisión de la situación de las minorías, el establecimiento de mecanismos de denuncia, la promoción de las consultas, la realización de investigaciones y la investigación de los abusos contra los derechos humanos, las amenazas y la violación de los derechos. En algunas circunstancias, las cuestiones de las minorías deben tratarse en los niveles gubernamentales más altos, de modo que se garantice que se adoptan los marcos institucionales y políticos pertinentes para gestionar la diversidad en los lugares en los que existan tensiones.

D. Fortalecer las medidas de seguridad y las fuerzas del orden

67. La amenaza de violencia contra las minorías puede ser de tal nivel que requiera una respuesta operacional inmediata de seguridad para prevenir una violencia inminente o para responder a ella con rapidez. En algunas situaciones, se puede identificar un patrón de ataques violentos que permite a las fuerzas del orden predecir mejor la aparición de nuevos ataques. Las autoridades nacionales y las fuerzas del orden tienen la responsabilidad de actuar con decisión y de forma adecuada. Aunque puede resultar difícil predecir cuándo o dónde se van a producir incidentes violentos, esto no justifica la inacción; se pueden emprender diversas medidas concretas.

68. El establecimiento de mecanismos y procesos para alertar y proporcionar una respuesta resulta esencial para prevenir y detener la violencia. Garantizar la creación de enlaces comunitarios adecuados fomenta la confianza y establece y mantiene canales de comunicación sólidos y eficaces entre las comunidades y las fuerzas del orden. Un paso importante consiste en identificar a las personas, las comunidades o ubicaciones, los dirigentes políticos o los lugares de culto o congregaciones conocidos que estén en una situación de mayor riesgo. El incremento de la presencia de seguridad visible en lugares clave, incluidos lugares de culto o comunidades cercanas en riesgo, es un elemento disuasorio de la violencia. En localidades remotas en las que la presencia de las autoridades es reducida, puede resultar necesaria la presencia de seguridad para proteger a las comunidades locales.

69. Otra medida que se ha aplicado, por ejemplo en Nigeria, donde han existido actos violentos y tensiones entre comunidades, es la creación de vigilancia comunitaria o vecinal y de mecanismos de alerta temprana que permiten a las comunidades en riesgo identificar amenazas y contactar con rapidez con las fuerzas de seguridad. Disponer de "ojos y oídos" a nivel local que informen sobre posibles incidentes proporciona la valiosa oportunidad de recibir una alerta temprana por parte de la comunidad, aunque, si se pretende que sea eficaz, sigue dependiendo de que las fuerzas del orden proporcionen una respuesta rápida a las alertas.

70. En ciertas situaciones, los miembros de las comunidades minoritarias han declarado que las fuerzas del orden estaban presentes o habían sido informadas cuando se produjo el ataque violento, pero no habían llegado o intervenido. En los peores casos, las víctimas informaron de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley habían participado de forma activa en los ataques violentos o conspirado con los atacantes. En otras ocasiones, el personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley puede estar mal equipado o poco motivado, carecer de la formación adecuada o de la estructura de mando precisa para responder a la violencia.

71. Debe examinarse con precaución la formación del personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley y su capacidad para responder adecuada y eficazmente a las situaciones violentas, su composición étnica o religiosa y su motivación. A menudo, las minorías tienen escasa representación en las fuerzas del orden y su relación con las mismas es mala. Las fuerzas del orden están en gran medida formadas por miembros de la mayoría o de determinados grupos étnicos o religiosos. Como agentes clave para la protección, el personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley debe responder de forma objetiva a la violencia, posible o real, ejercida contra cualquier comunidad. No obstante, incluso una presencia reducida de las fuerzas del orden puede resultar fundamental para prevenir o detener la violencia.

72. Existen numerosas prácticas positivas que pueden contribuir a garantizar que las fuerzas del orden y sus agentes actúen de forma adecuada para proteger a las comunidades minoritarias, sin prejuicios. Entre ellas se incluyen: iniciativas para contratar y mantener a personal perteneciente a minorías en las fuerzas del orden, también en cargos superiores (por ejemplo, la Asociación Nacional de Policías Negros del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Asociación de Confraternización de los Agentes de Policía Europeos de Ascendencia Romaní, fundada en Budapest); el despliegue de batallones compuestos por distintas etnias y religiones en zonas de tensión comunitaria; la formación en materia de derechos humanos y de las minorías del personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, haciendo hincapié en que entiendan las comunidades y territorios en los que se despliegan; la introducción de policía comunitaria o de proximidad, en la que los agentes del orden público desarrollen estrechas relaciones con las condiciones locales y las comunidades en riesgo y las comprendan; y la creación de órganos de supervisión independientes.

73. En distintas sociedades, sobre todo en aquellas en las que en el pasado se han producido actos violentos o conflictos, los enfoques holísticos, inclusivos y proactivos en relación con las fuerzas del orden incorporan estas prácticas positivas a las estrategias de ejecución de la ley y de protección. Esto ayuda a evitar reacciones frente a la violencia que con frecuencia son inapropiadas y llegan demasiado tarde. El hecho de que las fuerzas del orden empleen metodologías de evaluación de riesgos que incorporan análisis de sucesos violentos pasados puede permitir a las autoridades y a otros agentes evaluar hasta qué punto pueden enfrentarse determinadas comunidades a la amenaza de violencia y responder con rapidez.

E. Permitir y apoyar la actuación de la sociedad civil

74. La sociedad civil tiene un papel esencial a la hora de detectar las señales tempranas de violencia inminente, alertar a los órganos nacionales e internacionales y llevar a cabo iniciativas locales para contrarrestarla. Sin embargo, las labores de prevención de la violencia no deberían depender únicamente de organizaciones no gubernamentales. La participación plena de distintos agentes, como organizaciones no gubernamentales, instituciones de derechos humanos, empresas, grupos religiosos y dirigentes comunitarios, instituciones educativas y otras partes interesadas beneficia enormemente a la prevención eficaz. La promoción de una cultura de prevención de la violencia y la preparación de las infraestructuras para lograr dicha prevención involucra necesariamente a múltiples agentes con distintas habilidades, capacidades y relaciones.

75. La sociedad civil ha desempeñado un papel fundamental a la hora de poner en conocimiento de los órganos regionales y de las Naciones Unidas cuestiones de preocupación nacional. Con demasiada frecuencia, sin embargo, el Estado en cuestión no presta atención a dicha información o la rechaza, y no actúa ni investiga más. En algunos casos, resulta evidente que se rechazan las denuncias de las minorías y de quienes trabajan en su nombre y que existe animadversión entre el Estado y la sociedad civil, lo cual ocasiona que no se aborden de forma adecuada cuestiones y quejas a todos los niveles. Esto puede reflejar una posición política más amplia sobre las comunidades minoritarias y la marginación que viven. La cultura del diálogo debería sustituir a la cultura de la desconfianza.

F. Cooperar con las organizaciones regionales e internacionales

76. Las organizaciones regionales pueden desempeñar un importante papel a la hora de prevenir la violencia y responder ante ella, por ejemplo colaborando con los Estados en labores de prevención, determinación de los hechos o mediación de conflictos. Algunas organizaciones regionales disponen de herramientas prácticas enfocadas a cuestiones de las minorías que se basan en sólidas normas regionales. El Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales se dedica a prevenir conflictos y a alertar de forma temprana sobre las situaciones que suponen una amenaza para las comunidades minoritarias. Resulta fundamental para las iniciativas regionales de prevención de la violencia aumentar la atención prestada a las cuestiones de las minorías por otros órganos regionales, incluidas la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, que en la actualidad no disponen de mecanismos destinados a vigilar la situación de las minorías.

77. En la República Democrática del Congo se produjo una respuesta coordinada a la crisis en la que participaron organizaciones regionales e internacionales. En 2008, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) desplegó dos equipos sobre el terreno para evaluar la situación de la escalada de la violencia en el país. Al mismo tiempo, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, con el apoyo de la SADC, inició la creación de una Brigada de Intervención de las Naciones Unidas. En 2013, los miembros de dicha Conferencia firmaron un acuerdo general de paz patrocinado por las Naciones Unidas que contenía medidas específicas para promover la paz y la estabilidad en la región.

VII. Promover la responsabilidad de proteger

78. La responsabilidad de proteger es un concepto de gran importancia a la hora de proteger de la violencia a las minorías desfavorecidas. La voluntad política para prevenir la violencia y proteger a las comunidades vulnerables es un requisito indispensable. En algunas situaciones de violencia, los gobiernos no son capaces de ponerle fin y necesitan ayuda. No obstante, la historia demuestra el papel central que han desempeñado los Estados en la coordinación de atrocidades masivas cometidas contra las minorías. El Estado, que con frecuencia está copado por un único grupo étnico o religioso, controla los recursos de seguridad, los medios de comunicación nacionales, las infraestructuras y las instituciones, puede ser un verdugo muy eficaz. Pruebas recientes también demuestran que el hecho de que el Estado sea el autor de la violencia no es una cuestión del pasado sino algo que sucede en la actualidad.

79. El Secretario General ha explicado una estrategia con tres pilares para aplicar la responsabilidad de proteger (véase A/63/677), inspirada en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. El primer pilar resalta la responsabilidad primordial 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 (crímenes atroces). El segundo pilar destaca el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir con sus responsabilidades y de proporcionar el apoyo y las medidas de fomento de la capacidad que se requieren cuando un Estado es incapaz de cumplir con su responsabilidad de proteger a la población. En virtud del tercer pilar, la comunidad internacional debe utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de estos crímenes, pero debe estar preparada para adoptar medidas colectivas adicionales para proteger a las poblaciones, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Los tres pilares no son consecutivos y todos tienen la misma importancia. También se refuerzan mutuamente: aunque designar a un enviado especial para un país para que supervise la situación en deterioro es una respuesta en sí misma, también es una herramienta de prevención, pues puede contribuir a que la violencia deje de aumentar.

80. Incluso países con la voluntad política de proteger a las minorías desfavorecidas pueden no tener la capacidad, la experiencia y los mecanismos para responder de forma adecuada. La Relatora Especial considera que en el segundo pilar debería prestarse más atención a ayudar a los Estados y a proporcionar cooperación técnica y fomentar las capacidades en cuestiones relativas a las minorías, incluida la formación en derechos de las minorías y en prácticas efectivas para la protección de los mismos, y en la gestión de las distintas poblaciones por parte de funcionarios, incluidas las fuerzas del orden y la judicatura.

81. Los gobiernos pueden ser autores activos de la violencia, es decir, estar involucrados de forma directa en la comisión de delitos a través de las fuerzas de seguridad o de mercenarios, o autores pasivos de la violencia, cuando no actúan para proteger a un grupo que está siendo víctima de atrocidades a manos de agentes no estatales. Cuando los gobiernos fracasan, la comunidad internacional debe adoptar las medidas apropiadas para detener la violencia y los delitos y hacer rendir cuentas a los responsables. Deben preferirse los medios pacíficos: diplomacia, negociaciones y mediación internacionales, junto con asistencia humanitaria. Si obtiene autorización, una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe esforzarse por poner fin a la acción o inacción deliberada del gobierno y obtener garantías creíbles de que dicho gobierno asumirá y/o retomará su responsabilidad de proteger.

82. Si el gobierno demuestra manifiestamente su rechazo a detener los delitos o no actúa para ello, debería considerarse de forma urgente la posibilidad de adoptar medidas colectivas. Según el tercer pilar de la estrategia para aplicar la responsabilidad de proteger, los Estados Miembros tienen la responsabilidad de “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” (véase A/66/874-S/2012/578, párr. 2). 2). Esas medidas colectivas pueden incluir sanciones, embargos y trabas a la cooperación. En última instancia, el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza. En situaciones en las que se va a asesinar de forma inminente a poblaciones civiles o ya se está haciendo, deben establecerse medidas para permitir una intervención adecuada y rápida.

83. También existen iniciativas intergubernamentales prometedoras. Global Action against Mass Atrocity Crimes es una iniciativa impulsada por Estados para prevenir los crímenes de atrocidades masivas y se centra en la prevención a nivel nacional y regional. Su objetivo es apoyar a los Estados que colaboran en la prevención de crímenes de atrocidades masivas y proporcionar asistencia a los que están considerando desarrollar estrategias de prevención. La iniciativa también funciona como plataforma para el intercambio y la difusión de conocimientos y buenas prácticas, y colabora estrechamente con algunas organizaciones clave de la sociedad civil.

84. Los agentes internacionales pueden hacer frente a importantes retos conservando el apoyo esencial de un gobierno en la prestación de asistencia, al mismo tiempo que responden a las violaciones graves de los derechos. En Sri Lanka, las ramas de desarrollo y humanitaria de las Naciones Unidas no fueron capaces de abordar de manera integral las prioridades políticas y de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los errores identificados incluían un sistema de las Naciones Unidas en el que no existía un sentido de la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos adecuado y compartido; una estructura interna de las Naciones Unidas incoherente para la gestión de crisis, que no logró crear y ejecutar una estrategia coherente en respuesta a las alertas tempranas y a las posteriores violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario contra civiles; la dispersión ineficaz de las estructuras de la Sede de las Naciones Unidas para coordinar la actuación de las Naciones Unidas y para abordar las violaciones internacionales de los derechos humanos y del derecho humanitario entre distintas entidades de la Sede de las Naciones Unidas en Ginebra y Nueva York; un modelo de actuación sobre el terreno para las Naciones Unidas que se elaboró para contribuir al desarrollo más que para responder a un conflicto; y un apoyo político insuficiente de los Estados Miembros en su conjunto.²⁷

85. La experiencia en Sri Lanka contribuyó al desarrollo de la iniciativa del Secretario General “Los derechos primero”, cuyo propósito es garantizar un mejor grado de preparación organizativa para cumplir los objetivos de salvaguardar los derechos humanos y proteger a los civiles en crisis complejas.

VIII. Elementos esenciales de las respuestas tras la violencia y de la justicia de transición

86. En las respuestas inmediatas tras la violencia y para la prevención de otros ataques violentos en el futuro resulta esencial proporcionar asistencia completa a las comunidades afectadas, incluida la asistencia humanitaria, el establecimiento de medidas de seguridad adecuadas que garanticen la protección y una investigación completa e independiente de los incidentes violentos. Dichas medidas deben ejecutarse de forma urgente, con ayuda, en caso necesario, de los órganos regionales y de la comunidad internacional allí donde la capacidad de los gobiernos sea insuficiente o donde estén implicados como autores de la violencia. A corto plazo, el diálogo con las comunidades resulta vital para comprender las necesidades de las comunidades afectadas y para generar confianza. En cuanto sea posible, se deben adoptar medidas para garantizar el retorno a sus hogares en condiciones de seguridad de los desplazados a causa de la violencia para evitar desplazamientos prolongados.

²⁷ Informe del Panel de Examen Interno de las Actividades de las Naciones Unidas en Sri Lanka. Se puede consultar en inglés en: www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.

87. A fin de garantizar que exista justicia y reconciliación tras la violencia, resulta esencial que se rindan cuentas y que se aborde el problema de la impunidad por delitos violentos. La justicia de transición precisa que se investigue y cuente la verdad sobre el pasado, que se proporcionen indemnizaciones por las pérdidas materiales y no materiales, que regrese la estabilidad social y que se restablezca el pleno respeto por los derechos humanos. Los autores de la violencia, con independencia del bando al que pertenezcan, deben rendir cuentas como forma de reconstruir las sociedades dañadas y fragmentadas por la violencia y como medida para disuadir otros actos de violencia. La justicia y la rendición de cuentas se pueden lograr de múltiples maneras, que pueden incluir procesos de búsqueda de la verdad, justicia y reconciliación; comisiones de investigación; procesos judiciales; y la incorporación de formas tradicionales de solución y reconciliación. Dichos mecanismos han demostrado su capacidad para comenzar un proceso que cure las heridas causadas en comunidades y sociedades en casos como los de Rwanda, Sudáfrica e Irlanda del Norte.

88. Si se crean lo más pronto posible, las comisiones de determinación de los hechos y de investigación pueden desempeñar un papel esencial a la hora de detener la escalada de violencia. Los Estados en los que se han vivido con anterioridad actos violentos y/o atrocidades cuyo objetivo eran grupos minoritarios deberían establecer políticas y estrategias de prevención de la violencia y de respuesta a la misma que se puedan emplear con rapidez para evitar la amenaza de nuevos ataques violentos, o pueden trabajar en un contexto político más amplio para prevenir la violencia. Fomentar la resiliencia de las comunidades y recordar y honrar a las víctimas puede ayudar a los Estados a fortalecer la cohesión social y a evitar que se vuelvan a producir atrocidades. Para ese fin, es una iniciativa importante la creación de museos y de monumentos conmemorativos para rendir homenaje a las víctimas de todos los bandos.

89. En Colombia, la Oficina del Ombudsman estableció un sistema de alerta temprana y evaluación de riesgos (Sistema de Alerta Temprana) para proteger a las comunidades afrocolombianas amenazadas. Mediante el sistema, defensores comunitarios desplegados en zonas en las que la presencia de las autoridades es escasa identifican amenazas creíbles e informan sobre ellas. Las alertas las atienden las fuerzas de seguridad y las instituciones civiles, que determinan si se precisan medidas de protección, entre las que se incluye presencia militar, guardaespaldas y reinstalación. Una de las preocupaciones mencionadas es que no todas las amenazas se toman en serio y que algunas medidas se imponen sin consultarlo.

90. En 2008, Kenya fundó la Comisión Nacional de Cohesión e Integración, como respuesta a la violencia por motivos étnicos que se vivió tras las elecciones de 2007. A dicha Comisión le incumbe facilitar y promover una sociedad en Kenya en la que los valores sean armoniosos y no discriminatorios, con el objetivo de alcanzar una coexistencia e integración pacíficas. La Comisión lleva a cabo acciones para luchar contra la discriminación y fomentar la tolerancia y la gestión de la diversidad, y asesora al Gobierno en la promoción de la armonía y la coexistencia pacífica.

IX. Conclusiones y recomendaciones

91. La protección de los grupos minoritarios desfavorecidos y vulnerables que son víctimas de la violencia es más necesaria que nunca. Los continuos incidentes violentos sugieren que solo se han logrado avances limitados en la utilización de indicadores, estrategias y metodologías de protección a nivel nacional, regional e internacional, y que aún queda mucho por hacer para proteger a los grupos minoritarios vulnerables.

92. La violencia tiene efectos de largo alcance en los individuos, las comunidades y las sociedades. La consecuencia inmediata puede ser la muerte, las lesiones, la destrucción de propiedad, el desplazamiento y la violencia sexual contra las minorías. Los efectos a más largo plazo sobre las minorías, como su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales y sus relaciones con otros grupos de la sociedad, pueden prolongarse durante generaciones después de que se produzcan incidentes de violencia.

93. Las grandes desigualdades y la persistencia de la pobreza forman a menudo parte de las complejas ecuaciones sociales, económicas y geopolíticas que conducen al conflicto y la violencia. La discriminación es una causa y una consecuencia de la desigualdad y la pobreza y, en ciertas circunstancias, también donde la tierra y los recursos son escasos, produce como resultado comunidades vulnerables a la violencia. Abordar la desigualdad y promover sociedades equitativas son medidas fundamentales para la prevención del conflicto y la violencia.

94. Predecir y prevenir la violencia no debe seguir siendo un ejercicio académico. Los análisis posteriores a situaciones de violencia han contribuido a desarrollar indicadores y a mejorar el potencial para alertar y desencadenar mecanismos de alerta temprana; sin embargo, el hecho de que los análisis se realicen después de que se hayan producido los actos violentos implica que las medidas llevadas a cabo son a menudo escasas y llegan demasiado tarde. Las lecciones aprendidas de atrocidades pasadas deben llevarse a la práctica cuando las señales de alerta sean claras e, incluso cuando no lo sean, los Estados deben estar más capacitados para responder a ellas.

95. La aplicación general de normas relativas a los derechos de las minorías, la no discriminación y la igualdad constituye una base fundamental para la prevención de la violencia contra comunidades minoritarias y ayuda a crear las condiciones para que haya estabilidad y relaciones armoniosas entre grupos de población. Los Estados deberían ejecutar plenamente la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas y otras normas regionales e internacionales.

96. Deberían establecerse mecanismos que garanticen el diálogo, la consulta y la participación, principios básicos de los derechos de las minorías, para ayudar a los Estados a entender las situaciones de las minorías, sus problemas y sus preocupaciones. Dichos mecanismos revisten especial importancia en los lugares en los que ya se han producido actos de violencia, inclusive en los procesos de reconciliación y de consolidación de la paz posteriores al conflicto y la violencia.

97. **Crear instituciones para la protección de los derechos de las minorías y garantizar que se preste atención a dichos derechos dentro de las instituciones nacionales y de derechos humanos ya existentes son medidas fundamentales de prevención de la violencia. Esa atención institucional facilita que se produzcan alertas tempranas y se proporcione una respuesta rápida, además de que se creen los marcos normativos apropiados y las estrategias de prevención de la violencia que son imprescindibles para prevenir la violencia.**

98. **La Relatora Especial considera que la violencia contra las minorías debe ser una cuestión prioritaria para los Estados, los órganos regionales y la comunidad internacional, así como para la sociedad civil. Señala que el séptimo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebrará en Ginebra los días 25 y 26 de noviembre de 2014, estará dedicado a este asunto y será un lugar adecuado para que las partes interesadas, entre las que se incluyen minorías, Estados Miembros, órganos regionales, órganos y mecanismos de las Naciones Unidas, organismos especializados y la sociedad civil, dialoguen sobre el tema y hagan recomendaciones para presentarlas al Consejo de Derechos Humanos.**
