



Reduciendo Riesgos, Fortaleciendo la Resiliencia: Hacia la Prevención Estructural de Crímenes Atroces

Como parte del compromiso con la Responsabilidad de Proteger en la Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado y gobierno se comprometieron con la prevención del genocidio, de los crímenes de guerra, de la limpieza étnica y de los crímenes de lesa comunicad (conocidos colectivamente como crímenes atroces) y su instigación. Desde entonces, gobiernos, oficiales de las Naciones Unidas, y analistas han sostenido que la prevención es el elemento más importante de la Responsabilidad de Proteger (R2P) ya que es moral, políticamente, financieramente y prudencialmente mejor prevenir crímenes atroces que reaccionar para detenerlos cuando estos ya están en curso¹. Pero a pesar de este consenso sobre los méritos de la prevención, se ha hecho evidente que es muy dificultoso que la prevención de crímenes atroces se convierta en una realidad. Los decisores y analistas tienden a focalizarse en las respuestas decisivas y oportunas a los crímenes atroces. Pero si el pasado es un indicador del futuro, esas respuestas externas son limitadas y tardías². Como el Secretario General de las Naciones Unidas escribió en su informe sobre R2P en 2015, basándose en el progreso realizado desde 2005, “se necesita urgentemente una inversión adicional en la prevención de crímenes atroces a niveles nacionales, regionales y globales.”³

A partir de la presentación de informe de la Comisión Carnegie sobre prevención de conflictos mortales en 1997, ha sido común la separación de la prevención en dos componentes: prevención operativa, orientada a prevenir la violencia percibida como inminente, y a la prevención estructural que apunta a reducir o mitigar los riesgos subyacentes de conflicto violento⁴. Pero en la práctica, estas líneas divisorias tienden a ser borrosas. Por ejemplo, las misiones de paz multidimensionales de la ONU tienden a consistir de elementos de ambos componentes. Esto refleja el hecho de que la prevención efectiva implica actividades orientadas tanto a los riesgos subyacentes como los disparadores inminentes de violencia. Así como para prevenir un incendio en un hogar existe una mezcla de medidas estructurales (vinculadas al diseño y los materiales de construcción) y medidas operativas (sistemas de supresión de incendios), la prevención de atrocidades debe abarcar ambos componentes en la estructura y la crisis que llevan a la ejecución de crímenes atroces. Después de todo, aun con los sistemas de supresión de incendios, una casa construida con material altamente inflamable y que tiene una chimenea abierta tienen altas chances de incendiarse eventualmente. Es así que en el campo de la prevención de atrocidades que algunas veces aun las acciones externas



Alex Bellamy

Author

Alex Bellamy es profesor de estudios de paz y conflicto y director del Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect en la Universidad de Queensland, Australia. También es asesor senior no residente en el International Peace Institute en Nueva York, y fellow de la Academy of Social Sciences en Australia. En la actualidad se desempeña como secretario para el Panel Asesor de Alto Nivel de la Responsabilidad de Proteger en el Sudeste Asiático y su más reciente libro se titula *Responsibility to Protect: A Defense* (Oxford, 2015).

Los Policy Analysis son contribuciones al debate público que incitan la reflexión sobre temas de paz y seguridad. Las posturas expresadas en estos análisis son de los autores y no necesariamente reflejan la postura de la Fundación Stanley. La afiliación del autor está señalada por razones de identificación.

al principio de una crisis son insuficientes para prevenir la ejecución de crímenes atroces.⁵ La respuesta internacional durante la crisis postelectoral de Kenia en 2007-08, por ejemplo, ha sido vista ampliamente como un buen ejemplo de prevención efectiva, pero aun así murieron alrededor de 1500 civiles por crímenes atroces antes de alcanzar una solución.⁶

En el transcurso de la última década, ha habido un progreso sostenido y constante en el desarrollo de la prevención operativa de crímenes atroces. Las Naciones Unidas han establecido una capacidad de alerta temprana y de evaluación que, a través del mecanismo de la Oficina Conjunta para la Prevención del Genocidio y la R2P, ha priorizado la protección de civiles en el campo de operaciones, y ha establecido el plan de acción Human Rights Up Front diseñado para mejorar la capacidad de todo el sistema de Naciones Unidas de anticipar y responder a emergencias en derechos humanos, incluyendo aquellas vinculadas a crímenes atroces.

Un progreso menor se ha logrado en la operacionalización de la prevención estructural, principalmente porque estas actividades ascendentes y desligadas de las emergencias asociadas a los crímenes atroces que captan la atención y a su vez se vinculan cercanamente, y a veces son casi indistinguibles, de una gama de áreas programáticas en los temas de gobernanza y el Estado de Derecho, la construcción de paz, y los derechos humanos. A esto se suma que la prevención estructural no suele ser impulsada por actores internacionales enfocados en la Responsabilidad de Proteger, sino más bien por gobiernos nacionales y otros actores locales motivados por preocupaciones de índole local. Como Scott Strauss ha argumentado, los actores internacionales juegan un rol de apoyo pero es “muy difícil, sino imposible, que los actores internacionales impongan nuevas narrativas políticas o impongan la paz sobre las elites gobernantes que no buscan llegar a un acuerdo”.⁷ Como resultado, es un mayor desafío identificar con precisión que valor agregado de la prevención estructural o la existencia de una relación causal entre acciones preventivas específicas y la no-ocurrencia de crímenes atroces. Aun así, en aquellos casos en que los estados y la sociedad se alejan del umbral del conflicto o logran manejar grandes crisis políticas de forma pacífica, vemos los efectos de la prevención estructural en funcionamiento. Por ende, es imperativo que la prevención ascendente sea incluida en el núcleo de la implementación de la R2P.⁸

A lo largo de varios años, la Fundación Stanley ha apoyado nuevas formas de pensar y los diálogos sobre políticas de prevención estructural. El presente análisis de políticas intenta sintetizar conclusiones clave de este trabajo y articularlo en formas que se traduzcan en teorías sobre prevención estructural en la práctica. Esto se hace en seis secciones. Primero, reseña brevemente las reflexiones sobre los factores que incrementan los riesgos subyacentes

de los crímenes atroces y su relación con las acciones preventivas. Segundo, identifica componentes centrales de la prevención estructural resaltando cinco dimensiones clave: el manejo constructivo de la diversidad, autoridades legítimas y capaces, medios de vida estables, sociedad civil activa, y garantías de no recurrencia. Una tercera sección ofrece un repaso sobre los tipos de actores con los que se debe involucrar y como se vinculan a la prevención estructural, y la cuarta identifica algunos desafíos prácticos claves que afectan al sector, seguido de una sección final con recomendaciones específicas para la prevención estructural en el futuro.

Este documento apunta a ayudar a organizaciones, sean gubernamentales o no-gubernamentales, a mejorar el apoyo a los estados y sociedades para lograr dos objetivos principales: reducir la prominencia de factores de riesgo específicos y fortalecer la resiliencia necesarias para resistir crisis cuando estas surgen. La primera ayuda a reducir la probabilidad de que un estado/sociedad en particular confronte una crisis que puede derivar en crímenes atroces; y la segunda aumenta la probabilidad de que puedan resistir dicha crisis sin sufrir crímenes atroces. La clave es que el apoyo externo para la prevención estructural sea adaptado con cuidado para adaptarse a las necesidades de cada caso individual. No hay un formato único para la prevención que pueda funcionar igualmente bien en todos los casos. Lo que se necesita es un enfoque nuevo y práctico a la prevención estructural. Entre estas medidas clave están:

- Adopción y utilización de marcos de prevención de atrocidades para identificar las fuentes de riesgo y de resiliencia con las que se puedan articular
- Acciones determinadas para conectar los crímenes atroces con otras agendas funcionales que se apoyen mutuamente.
- Esfuerzos para vincular las evaluaciones de riesgo/resiliencia con la distribución de recursos, diseño de programa y ejecución.
- Un enfoque renovado sobre la articulación de parternariados para la prevención.
- Mejoramiento del monitoreo y evaluación.

Este informe no es el primer paso hacia el desarrollo de una estrategia para prevenir crímenes atroces.⁹ El Secretario General ya ha dado señales aprobatorias en este sentido indicios de este camino al, por ejemplo, llamar al la incorporación masiva (“mainstreaming”) de la R2P a través de todo el sistema de Naciones Unidas y al requerir una “revisión integral” de las capacidades de las Naciones Unidas para la prevención de atrocidades—ambos elementos de una estrategia integral de prevención.¹⁰ Sumado a esto, varios estados han solicitado a las Naciones Unidas hacer mas para avanzar sobre los aspectos preventivos de las

Responsabilidad de Proteger. En 2012, por ejemplo, África del Sur llamó al desarrollo de una “estrategia Integrada y efectiva” para la prevención.¹¹

El contexto político contemporáneo contiene una mezcla de vías posibles para la prevención de atrocidades. Por un lado, un mandato político importante para la prevención estructural ha sido establecido por los recientemente adoptados Objetivos de Desarrollo Sustentable. Bajo el Objetivo 16, el mandato sobre prevención estructural incluye compromisos para “reducir significativamente todas las formas de violencia y muertes relacionadas por doquier” y “un fin a todas las formas de violencia . . . en contra de niños”. Dado que los Objetivos de Desarrollo Sustentable han definido los objetivos mundiales de desarrollo y que los crímenes atroces representan las más inconcebibles formas de violencia masiva, la inclusión del Objetivo 16 crea un poderoso incentivo para la incorporación de la prevención de atrocidades a través de toda la gama de asistencia al desarrollo. Por otro lado, el contexto político global es menos propicio ahora que en cualquier otro momento desde el fin de Guerra Fría. Importantes regímenes internacionales, como el régimen de protección de refugiados, están bajo enorme presión, y la evaluación global sugiere que existe una voluntad y capacidad internacional disminuida para prevenir crímenes atroces.¹² Por ende no se debería asumir que determinadas acciones en prevención serán menos difíciles o controversiales que las respuestas coercitivas a los crímenes atroces.¹³

Fuentes de Riesgo Subyacente

Si los crímenes atroces son perpetrados por las “manzanas podridas”, la prevención estructural se preocupa en evitar que las manzanas dentro del barril se pudran. Esto no apunta a disminuir la importancia de la decisión personal y la responsabilidad, sino a reconocer, como los psicólogos sociales e historiadores han hecho, que los procesos de toma de decisión individuales están moldeados por un contexto social cuando ocurren.¹⁴ La prevención estructural se basa en la premisa de que al cambiar los contextos políticos y sociales para hacerlos menos permisivos a las atrocidades (construir mejores barriles) podemos cambiar las decisiones individuales sobre si perpetrar estos crímenes (reducir la cantidad de manzanas podridas).

Dado que los crímenes atroces son productos de sus contextos históricos, políticos y sociales, los modelos analíticos no pueden identificar a la perfección las causas generales o predecir su emergencia con absoluta precisión.¹⁵ Aun así, como el Secretario General ha sostenido, las atrocidades son procesos y no eventos aislados.¹⁶ Por ende, a pesar de que cada caso es diferente en aspectos cruciales, podemos identificar algunos factores principales que contribuyen a empujar a los estados y sociedades hacia las atrocidades. Es importante entender que los factores de riesgo estructural no hacen que las atrocidades sean

inevitables. No hay un camino causal simple entre riesgo y actualización. Como señaló el Secretario General Ban Ki-moon en 2013:

The presence of risk factors does not directly or inevitably cause atrocity crimes. Societies can exhibit multiple sources of risk but not experience atrocity crimes. The absence of atrocity crimes can stem from sources of resilience within a given country or simply from the absence of a triggering or driving factor. Although it is impossible to draw a direct causal connection between the presence of specific risk factors and the occurrence of atrocity crimes, they are rarely committed in the absence of those risk factors.¹⁷

Estas condiciones, que pueden o no ser el resultado consciente de políticas y decisiones, crean la posibilidad estructural de que crímenes atroces sean cometidos y elevan el riesgo de que se produzcan. A pesar de que la existencia de estas condiciones no siempre resulta en atrocidades (de hecho, en general no lo hace), estos crímenes raramente ocurren en su ausencia. La prevención estructural consiste en reducir la influencia de estos factores y en la construcción de la resiliencia de los estados y las sociedades para resistirlos.

Varios estudios sobre los factores asociados con mayores riesgos de crímenes atroces han surgido en años recientes, mejorando nuestra comprensión de los mismos. Estos factores de riesgo han sido reconocidos y utilizados por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la R2P de Naciones Unidas en su “Framework of Analysis for Atrocity Crimes”, que identifican las más importantes fuentes de riesgos subyacente, incluyendo patrones de abuso de los derechos humanos, la fragilidad de las instituciones del estado, y la arraigada discriminación contra determinados grupos.¹⁸ El resto de esta sección se divide en las principales fuentes de atrocidades divididas en cinco amplias categorías: (1) historia reciente o condiciones actuales de conflicto armado, (2) discriminación, (3) economías divisivas, (4) estado de derecho y mecanismos de rendición de cuentas inadecuados, y (5) acceso a medios para la perpetración de crímenes atroces. Es seguido de un análisis sobre las condiciones de crisis que llenan los vacíos entre la inacción y la acción de los líderes y los individuos que se convierte en perpetradores de crímenes atroces.

Historia Reciente o Condiciones Actuales de Conflicto Armado

Otras claves sobre las fuentes subyacentes de riesgos pueden encontrarse en casos pasado. El contexto en el que los crímenes atroces suelen ocurrir desde los principios del siglo XX se da en el marco de cinco categorías:

- **Represión estatal.** El uso de atrocidades para mantenerse en el poder, usualmente en el contexto de estados relativamente débiles. (Ej. Corea del Norte).

- **Contrainsurgencia.** El uso de atrocidades para vencer a una organización insurgente al impedirle el acceso a la población civil (Ej., Siria, 2011–12; Darfur; Yemen).
- **Transformación social radical.** El uso de atrocidades por actores estatales o no estatales para imponer transformaciones sociales radicales, usualmente por medio de la eliminación de grupos étnicos, religiosos, políticos y socioeconómicos específicos. (ej, el Khmer Rouge, el genocidio de Ruanda, el Estado Islámico), generalmente asociado con extremismo violento.
- **Insurgencia y rebelión.** El uso de atrocidades como estrategia por parte de actores no-estatales en contra del Estado, algunas veces por medio de la insurgencia o el terrorismo (Ej., Boko Haram, al-Shabaab).
- **Guerra.** El uso de atrocidades como estrategia para ganar una guerra al costo más bajo (Ej., Siria, 2012–presente)

A pesar de que las atrocidades no son sinónimo de conflicto armado, ya que pueden ocurrir en su ausencia, la mayoría de las atrocidades son perpetrados durante conflictos armados.¹⁹ Dos terceras partes de las atrocidades perpetradas desde 1945 han ocurrido en el contexto de conflictos armados, una cifra que se incrementa a las tres cuartas partes si consideramos solo el marco de la postguerra Fría.²⁰ Consecuentemente, es acertado señalar al conflicto armado como una de las principales fuentes de riesgo para crímenes atroces.

Discriminación

Un prerequisite para las atrocidades es la existencia de divisiones claramente definidas entre grupos identificables, ya sea por razones étnicas, políticas, socioeconómicas o religiosas.²¹ Como observó el Secretario General en 2013, no son las diferencias en sí las que importan sino que la discriminación “se basa en dichas diferencias generando un acceso desigual a recursos y la exclusión de los procesos de toma de decisiones y conlleva a la negación de derechos económicos, sociales, culturales y políticos.”²² La discriminación puede asumir varias formas, que el Secretario Regional refirió específicamente como:

- **Discriminación política.** La negación de derechos políticos básicos (como el derecho a un juicio justo, el derecho al voto, la libertad de expresión, la libertad de asociación).
- **Discriminación social.** Como en el caso de la negación a la ciudadanía, a la libertad de religión, a la auto-identificación, y las limitaciones básicas de los derechos sociales y civiles (como la discriminación en base a etnicidad, raza o religión).
- **Discriminación económica.** En tanto acceso desigual a oportunidades económicas, a la tierra y a otros recursos como trabajo, comida, vivienda y servicios de salud.

- **Discriminación de género.** La negación o protección desigual de derechos básicos vinculados a la seguridad física y estado de de las mujeres, métodos anticonceptivos obligatorios, y acceso desigual a servicios y a la propiedad.²³

Según el Secretario General, la discriminación es un factor de riesgo particularmente importante porque siembra la semilla de la discordia entre grupos distintos. Desde la perspectiva de la prevención de atrocidades, señala en este sentido que la discriminación es “especialmente perturbadora cuando proviene de patrones de exclusión deliberada. la discriminación persistente establece divisiones dentro de una sociedad que sirven tanto como causa material como justificación percibida de la violencia grupal . . . La discriminación es frecuentemente acompañada de violencia y violaciones adicionales a los derechos humanos, como la detención arbitraria, las desapariciones forzadas, la tortura y el asesinato contra miembros específicos de una comunidad o la comunidad como un todo”.²⁴ Tan significativos son los patrones de discriminación que el Secretario General observo que, sin ellos, aun en el caso de agravios profundos, “es poco probable que estos se transformen en patrones de abuso que deriven en crímenes atroces.”²⁵

Esta perspectiva está sólidamente sustentada en evidencias.²⁶ En aquellos lugares donde las identidades son politizadas y la discriminación esta afianzada, las luchas políticas por la alocación de recursos o la preocupación por la justicia se convierten en conflictos inter-grupales, estableciendo los parámetros para un conflicto futuro. Estas prácticas de discriminación están, como el Secretario General reconoce, asociadas con violaciones sistemáticas fuertemente arraigadas de derechos humanos fundamentales.

En su informe de 2013 sobre R2P, el Secretario General señaló que el arraigo de la discriminación se hace evidente por el uso de una “ideología excluyente” que construye identidades en términos de “nosotros” y “ellos” en vez de la utilización de términos inclusivos. Asimismo señala que estas ideologías abren el camino al discurso de odio y a la propaganda que no solo refuerza las divisiones al justificar la discriminación, sino que también allana el camino para la incitación a la violencia y los crímenes atroces.²⁷

Economías Divisivas

Frecuentemente vinculados a aspectos de la discriminación, los factores económicos están asociados con los riesgos subyacentes de crímenes atroces.²⁸ Pese a que los niveles de riqueza (medidos en términos de Producto Bruto Interno per cápita) importan, es la posición económica relativa de grupos dentro de un país la que es particularmente importante para la emergencia de los crímenes atroces.²⁹ Estas desigualdades horizontales (a través de grupos) en vez de las más comúnmente medidas desigualdades verticales (en referencia relativa a la riqueza de los ricos y de los

pobres medidas por el coeficientes Gini).³⁰ Estas desigualdades económicas incrementan indirectamente el riesgo al aumentar la competencia inter-grupal. Se suma a esto que los grupos desafectados pueden tener un menor compromiso con la paz.³¹ Algunas veces el camino causal puede ser inusualmente directo, por ejemplo, cuando las atrocidades son perpetradas como resultado de la competencia entre grupos por recursos escasos. El mal manejo de los ingresos obtenidos de recursos naturales, por ejemplo, puede convertirse en un punto clave en la disputa entre grupos. El rol que tiene la creciente falta de agua y de tierra fértil, ambos necesarios para la supervivencia en Darfur, desempeñó un papel importante en profundizar el conflicto.³² Estos caminos causales más específicos generan dudas sobre el rol de las elites económicas y el rol de los actores del sector privado. Estos grupos pueden ser la fuente tanto de riesgo como de resiliencia dependiendo del grado en que sus intereses están al servicio del estatus quo.³³

Estas fuentes de tensión subyacentes pueden ser mitigadas o exacerbadas por el Estado. Aun así, la debilidad y parcialidad de las estructuras estatales y las instituciones pueden en sí exacerbar el riesgo porque fallan al mitigar otras fuentes de riesgo y se convierten en una fuente de conflicto en sí, o son utilizadas como un instrumento para justificar crímenes atroces.

Inadecuado estado de derecho y de mecanismos de rendición de cuentas

Posiblemente la institución más importante en un Estado es el imperio de la ley. La estabilidad política, los derechos humanos y la prosperidad económica se basan en el estado de derecho. Como argumentó el Secretario General de la ONU en 2013, “cuando el Estado de Derecho es débil o se encuentra bajo presión, estas instituciones son incapaces de funcionar adecuadamente y las poblaciones se vuelven vulnerables. En dichas situaciones hay mayor probabilidad de que exista impunidad para la discriminación y la violencia que pueda ser usada para sustentarla. La impunidad no solo reduce la protección de los derechos humanos, también crea las condiciones que permiten la incitación a una mayor violencia.”³⁴

Cuando el Estado de Derecho se resquebraja, las poblaciones civiles son sujetas del ejercicio arbitrario del poder, lo cual en ausencia de un poder judicial imparcial posibilita la impunidad en los actos de discriminación y de violencia contra grupos vulnerables. La adhesión al Estado de Derecho demanda de la rendición de cuentas aun ante la existencia de políticas discriminatorias de gobiernos, asegurando una red de contención para los grupos afectados. Por ende, mientras que la mayoría de la crisis no necesariamente derivan en atrocidades, un factor decisivo que aumenta el riesgo de éstas es la existencia de una elite política que no rinde cuentas.³⁵ Aquellos que defienden ideologías excluyentes son particularmente peligrosos.³⁶ Y la debilidad del Estado de Derecho refuerza las culturas de impunidad que son particularmente importantes para persuadir a posibles perpetradores de cometer crímenes atroces. Asegurar la rendición de cuentas legal por crímenes del pasado por medio de la justicia transicional y salvaguardar contra la impunidad en el presente son elementos disuasivos frente a la futura perpetración de crímenes atroces. Cuando la impunidad es permitida, los crímenes atroces pueden incluso ser normalizados hasta cierto nivel.

Un sistema de gobierno que rinde cuentas contiene los disuasivos institucionales y conceptuales que impiden que las elites políticas ataquen a sus propias poblaciones. Aun en “semi-democracias”—regímenes en proceso de desarrollar un sistema político democrático—hay menos posibilidad de que se cometan crímenes atroces que en regímenes autocráticos. A pesar de que la transición hacia o desde democracia puede con frecuencia resultar en inestabilidad

Asegurar la rendición de cuentas legal por crímenes del pasado por medio de la justicia transicional y salvaguardar contra la impunidad en el presente son elementos disuasivos frente a la futura perpetración de crímenes atroces.

política—dichas transiciones en sí son una fuente de riesgo³⁷—grandes crisis en estados autocráticos son factores más probables de originar atrocidades que crisis similares en estados democráticos o semidemocráticos.³⁸ Aun así, los retrocesos en nuevas democracias no son poco comunes, y varios episodios de atrocidades han ocurrido en jóvenes democracias o países que previamente fueron democracias y que han experimentado reversiones.³⁹ Entre los ejemplos más obvios se encuentran Croacia, Bosnia y Burundi en los años 1990s, donde las atrocidades precedieron en forma inmediata experimentos de democratización.⁴⁰

Los gobiernos que no rinden cuentas están vinculados con dos caminos posibles de riesgo aumentado de atrocidades. Primero, varios tipos de regímenes autocráticos pueden promover atrocidades como cuestiones de política de Estado, sea por la negación del derecho a existir de un grupo en particular o al argumentar que grupos que se oponen a ciertas políticas actúan ilegítimamente y se convierten a sí mismos en blancos. Estos tipos de regímenes que han albergado ideologías extremistas violentas que proveen lógicas de justificación para asesinatos en masa incluyen a marxistas-leninistas, a anti-comunistas extremos, y a islamistas, racistas y nacionalistas extremos. Muchos grupos no-estatales operan de forma similar, combinando la falta de rendición de cuentas en la toma de decisiones con ideologías extremistas violentas. En segundo lugar, suele darse el caso en gobiernos autocráticos y en grupos no-estatales armados que el liderazgo ejecutivo ejerce poder arbitrario, aumentando la posibilidad de que use la violencia extrema para protegerse a sí mismo o para lograr cumplir con sus metas, pudiendo provocar una oposición armada a nivel doméstico.

Acceso a los Medios para Cometer Crímenes Atroces

Los perpetradores requieren de medios para cometer crímenes atroces. Mínimamente requieren de un número suficiente de personas preparadas para cometer atrocidades, así como el disponer de las armas y de otros medios necesarios para hacerlo. Por ende, la presencia y proliferación de grupos armados y milicias suele ser un indicador clave de un riesgo elevado.⁴¹ Según el Secretario General de la ONU, los riesgos asociados consisten en la proliferación de armamento (incluyendo armas ligeras) y la capacidad de los grupos armados de apoyar financieramente sus operaciones por medio de la explotación de recursos naturales u otros crímenes transnacionales. Es así que señala que, “en una situación de mayor inestabilidad o de conflicto, en combinación con la ausencia de un mecanismo disuasivo, el acceso a armas prohibidas puede aumentar el riesgo de crímenes atroces.”⁴²

Para este breve repaso, es posible reunir una serie de factores asociados con el riesgo aumentado de crímenes atroces (Tabla 1). Cada uno de estos puede ser medido

en una variedad de formas.⁴³ A su vez, las características exactas y el impacto de cualquiera de estos factores cambiara de caso en caso, así como la relación entre ellos. Como la Oficina de Naciones Unidas para la Prevención de Genocidio y la R2P reconocen “la importancia relativa” de los diferentes actores “varía en concordancia con el contexto particular.”⁴⁴

Del Riesgo a la Atrocidades

En su conjunto, estas condiciones incrementan el riesgo de crímenes atroces. Estos crímenes podrían ser impensables en la ausencia de dichas condiciones, pero no impiden que las atrocidades sean inevitables. Al contrario. Muchos países y sociedades exhiben algunos factores de riesgo, pero muy pocos sufren crímenes atroces. Esto es porque las atrocidades requieren de individuos y grupos dispuestos a perpetrarlos. Se necesita que exista una razón para cometer atrocidades masivas.

Una razón para implementar la violencia atroz suele ser provista por una crisis aguda, pero también puede ser generada por las ideologías (excluyentes) de una elite.⁴⁵ Es así que los episodios de genocidio o atrocidades masivas están directamente precedidos por una crisis, bajo una forma u otra. Usualmente es una crisis política, la cual es la precursora más directa y poderosa, pero otros tipos de crisis, como una crisis económica o medioambiental, también pueden desempeñar un rol importante. Algunas veces, alguna de estas dos puede gatillar el inicio de una crisis política. Los perpetradores requieren de la oportunidad para cometer crímenes atroces, la cual puede surgir de la debilidad de las limitaciones institucionales y/o el apoyo/consentimiento de actores externos. Sin la existencia de una crisis, aun los actores predisuestos a cometer crímenes atroces tienen poca razón para perpetrarlos.

Esto explica parcialmente porque algunos estados altamente autoritarios suelen soportar elevados niveles de riesgo subyacente sin sucumbir a los crímenes atroces. En su libro *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century*, Benjamin Valentino argumenta que las atrocidades masivas son mejor entendidas como una respuesta racional a una amenaza percibida. Por ende, argumenta que “las matanzas masivas son usualmente impulsadas por cálculos estratégicos e instrumentales. Los perpetradores ven las matanzas masivas como medios para un fin, y no un fin en sí mismo.”⁴⁶ A pesar de esto, Valentino sostiene que los líderes políticos solo ven las matanzas masivas como una opción atractiva en respuesta a circunstancias particulares. Mientras que las matanzas masivas no siempre responden a una estrategia de último recurso, rara vez son utilizadas como primer recurso.⁴⁷ Actores que son más proclives a cometer atrocidades en búsqueda de un objetivo político requieren de la “casi completa privación de derechos de un grupo muy grande de gente” o que las atrocidades sean usadas como medios de coerción cuando los combatientes

no disponen de la capacidad de vencer a sus contrincantes con la fuerza armada convencional.⁴⁸ Así sean cometidas como parte de una disputa armada, para suprimir a un rival, o para realizar un programa de transformación social radical, las atrocidades son un medio para un fin, no un fin en sí mismas. A menos que exista una razón para pensar que su uso sirva para algún propósito, aun actores fuertemente predispuestos a cometer atrocidades tienen pocas probabilidades de hacerlo.

Es importante señalar que a través de estos escenarios se crean poderosos incentivos para las atrocidades masivas. Valento argumenta que no necesariamente los causan, y señala que el número de variables que intervienen incrementan o reducen los incentivos y capacidades de un líder para ejecutar matanzas masivas, afectando en consecuencia la probabilidad de que una matanza masiva ocurra. Estas variables incluyen el valor asignado al objetivo, la capacidad física del régimen para cometer matanzas masivas, la dimensión de la amenaza percibida, la disponibilidad de estrategias viables, la capacidad de la víctima para escapar o protegerse, la capacidad de retaliación de la víctima y la probabilidad de causar una intervención externa.⁴⁹

Como se señaló previamente, la escalada de tensiones hacia la perpetración de crímenes atroces suele estar precedida por crisis políticas, económicas o medioambientales, o una combinación de estas tres. Las Cuatro principales formas de crisis política han ayudado a impulsar a las sociedades a la comisión de crímenes atroces:

1. Contendias armadas
 - Guerra Civil
 - Intervenciones externas
 - Abandono y/o incumplimiento de los acuerdos de paz
2. Cambios inconstitucionales de régimen
 - Golpes de estado e intentos de golpe de estado
 - Disputas electorales
 - Sucesiones cuestionadas
3. Incapacidad del Estado
 - Nuevo Estado, baja legitimidad
 - Estado fallido
4. Gobierno Revolucionario
 - Comunista
 - Islamista
 - Nacionalista

La primera y más obvia forma de crisis política de gran proporción es la contienda armada. El uso de la fuerza para resolver disputas políticas crea un incentivo obvio para la perpetración de genocidios y crímenes atroces. Partidos más débiles pueden verse tentados a contrarrestar la

Tabla 1: Factores Estructurales de Riesgo de Crímenes Atroces

Contexto de fondo	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de conflicto armado/historia reciente de atrocidades y conflicto armado
Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Ideas excluyentes • Prácticas de discriminación contra grupos definidos/patrones de abusos de derechos humanos
Económicas divisorias	<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza promedio/baja • Desigualdades económicas horizontales • Elites económicas que se benefician de crímenes atroces
Gobernanza y estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos sin rendición de cuentas • Débil estado de derecho • Impunidad para los perpetradores de crímenes atroces actuales/pasados (gubernamentales o no-gubernamentales) • Débil protección de derechos humanos • Sociedad civil restringida
Sector de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Sector de seguridad sin rendición de cuentas • Capacidad física de cometer crímenes atroces

superioridad de sus enemigos atacando a civiles que son incapaces de defenderse a sí mismos. De forma alternativa, grupos rebeldes pueden victimizar poblaciones civiles para obtener ganancias económicas o asegurarse aquiescencia y lealtad por medio del miedo.⁵⁰ Por otro lado, partes más fuertes pueden verse tentadas a emplear la violencia contra civiles con el objetivo de suprimir insurgencias, debilitar o eliminar grupos de oposición o reafirmar su autoridad. Las contiendas armadas por lo general existen como rebeliones internas y guerras civiles, externas y resistencia doméstica o el colapso de procesos de paz.⁵¹

La segunda causa principal de grandes crisis políticas está relacionada con los cambios o intentos de cambio de régimen inconstitucionales. Como en el caso de las contiendas armadas, estas crisis pueden hacer erupción rápidamente. Pero mientras que los conflictos armados suelen ser previsibles, algunas formas de cambio inconstitucional de régimen pueden ser prácticamente imposibles de predecir. Esto es particularmente cierto en el caso de golpes o intentos de golpe de estado militares ya que el secretismo es la esencia del intento de golpe lo que lo hace casi imposible de prever. Por ende, no es sorprendente que muchos episodios de violencia masiva hayan tomado por sorpresa al mundo, como en el caso de la masacre de comunistas en Indonesia en 1965-66, la violencia dirigida desde el Estado por el Presidente Augusto Pinochet en Chile y la guerra civil en Congo-Brazzaville de 1997-99, las cuales fueron precipitadas por golpes de Estado o intentos de golpe de Estado. Los golpes de Estado tienden a reducir la calidad de la gobernanza y a fragmentar a las elites nacionales.⁵² Otros tipos de cambios inconstitucionales de régimen son más predecibles. En particular se puede esperar que las elecciones en países con elevados riesgos subyacentes puedan funcionar como detonadores para la violencia masiva en la medida en que las elites fuerzan apoyos, alteran resultados y después disputan por los mismos.⁵³ A su vez, gobiernos no democráticos solo suelen conceder elecciones bajo presión y tienden hacerlo solo si están seguros de poder ganar o robar el resultado, incluyendo la utilización de la coerción si fuera necesaria. Estos regímenes tienen poco interés en asegurar procesos electorales libres y justos o la disposición de dejar el poder, entienden perfectamente los riesgos de perder poder y suelen estar preparados para implementar la violencia contra su propia población si creen que se encuentran amenazados. En dichas condiciones, la amenaza de que la violencia escale es alta, y cuando los grupos de oposición realmente pueden amenazar al gobierno, puede ser muy difícil la prevención atrocidades sin acciones internacionales robustas.

El tercer tipo de crisis política deriva de la incapacidad del Estado. La inhabilidad del Estado de gobernar aumenta el riesgo de crímenes atroces, en especial en ambientes donde grupos que compiten buscan obtener más poder. La incapacidad ayuda a producir la creación de un Estado que genera agravios y presenta oportunidades para aquellos preparados para ejercer la violencia. Los

problemas causados son exacerbados por la presencia de recursos naturales que puedan ser saqueados y de políticas financieras internacionales que pueden motivar a los estados a contraerse en la provisión de servicios públicos.⁵⁴ Históricamente, el problema se ha manifestado de dos maneras principales. Primero, nuevos estados con baja legitimidad pueden tener dificultades en establecer su autoridad sobre la totalidad de un territorio. Muchos nuevos estados ante la posibilidad de obtener la independencia se han percatado que no disponen de la legitimidad necesaria para gobernar sobre su territorio. En esos casos puede haber oposición armada o de otro tipo en oposición al Estado, y el gobierno puede solo estar en condiciones de ejercer su voluntad por medio de la fuerza. Algunas veces esto conduce al ejercicio instrumental de atrocidades por parte de estados débiles con propósitos de establecer o consolidar regímenes. Ejemplos ilustrativos de este tipo de crisis son los dos estados más grandes de África, la República Democrática del Congo (previamente conocida como Zaire) y Sudan, que se han encontrado en crisis perpetuas de legitimidad desde su independencia dando paso a múltiples casos de atrocidades. Por otra parte, como reverso de la moneda, la incapacidad del estado para ejercer su autoridad en algunas áreas crea el espacio para que actores no-estatales aseguren su capital político y económico, a veces por medio de uso de la violencia contra poblaciones civiles. La violencia estratégica ejercida por grupos rebeldes contra civiles en Sierra Leona y Liberia tenían la intención, entre otras cosas, de asegurar la sumisión por medio del miedo y así asegurar la mano de obra y los recursos que necesitaban. Otras formas de incapacidad del Estado son el colapso o la fragilidad. En estos casos los estados fallan al ejercer su autoridad fuera de un área muy reducida (ejemplo; una ciudad o región), o el control político y económico es ejercido por otros grupos armados. En el caso de Somalia a principios de los años 1990 (y quizás Libia de hoy sea el mejor ejemplo de colapso del estado), el derrocamiento del gobierno de Siad Barre en 1991 fue seguido de una prolongada guerra civil y de crímenes atroces.⁵⁵ El subsecuente fracaso de establecer un gobierno que funcionara en Somalia también contribuyó a la inestabilidad que impulsó la invasión de Etiopía en 2006 y que explica la violencia que se produjo a continuación.

La cuarta forma principal de crisis política es aquella provocada por un gobierno revolucionario. Algunas veces las crisis políticas son generadas no por competición por el poder sino por el ejercicio del poder por parte de un régimen motivado ideológicamente. El surgimiento de gobiernos revolucionarios violentos comprometidos con la transformación radical de la sociedad pueden proporcionar el elemento catalizador para el desencadenamiento de genocidio y de atrocidades masivas. Revolución y guerra civil precedieron al genocidio en Camboya cuando el Khmer Rouge estableció un nuevo Estado comunista en 1975, que impulso el retorno a una economía comunitaria. La población urbana fue enviada al campo, y toda persona

que perteneciera a la vieja elite urbana fue asesinada. Entre 1975 y 1979 aproximadamente 2 millones de personas fueron asesinadas directamente por el Khmer Rouge o por la hambruna que resultó de los cambios.⁵⁶ La revolución rusa fue el catalizador para una gran cantidad de atrocidades que ocurrieron en los años 30 y 40 bajo Joseph Stalin, algunas de naturaleza genocida. Por lo menos 20 millones de personas murieron durante las purgas de Stalin. En un intento de transformar radicalmente el orden social y de debilitar la identidad nacional de las diferentes repúblicas soviéticas, naciones enteras fueron deportadas de sus lugares de origen.⁵⁷

Otro tipo de crisis es de naturaleza económica. Aunque las crisis económicas por sí solas no son causa de crímenes atroces, marcados declives económicos, sean rápidos o graduales, vinculados a perturbaciones políticas pueden resultar en la perpetración de crímenes atroces. En términos amplios, existen cuatro tipos de crisis económicas que pueden sembrar la semilla del genocidio y las atrocidades masivas en combinación con otros factores:

1. **Un desabastecimiento que aumenta la competencia por recursos.** Un declive en los ingresos per cápita estimula la competencia entre grupos por recursos escasos. En el contexto de una reducción generalizada de las riquezas, la posición relativa de un grupo obtiene mayor importancia, la adquisición de recursos es más importante para la supervivencia, y los grupos necesitan asegurar una mayor proporción de recursos para mantener sus estándares de vida.⁵⁸ El rol que ha tenido el desabastecimiento de agua y de tierras para el pastoreo, ambos necesarios para la supervivencia en Darfur, incidió en agudizar el conflicto.⁵⁹ A la inversa, donde la riqueza absoluta crece, la riqueza relativa entre grupos tiene menor importancia, es más fácil asegurar recursos y los grupos requieren de una menor proporción de los recursos para mantener su estándar de vida.⁶⁰ Pero algunas veces este escenario se hace más complejo debido los beneficios imprevistos causados por el “boom” de recursos naturales. En estos casos, marcadas diferencias en la riqueza pueden causar reclamos. Por ejemplo, a pesar que la economía de Nigeria había crecido relativamente bien en la última década (4 a 8 % anual), este crecimiento fue basado exclusivamente en las exportaciones de petróleo. Otros sectores de la economía, como la agricultura y la producción Industrial estaban estancados o decrecieron. Conjuntamente con el fracaso del gobierno para redistribuir la riqueza petrolera, esta situación resultó en una gran desigualdad de ingresos en la zona del delta de Niger.
2. **Tomas autoritarias de poder por medio de la promesa renovación económica y el uso de minorías como chivos expiatorios.** El debilitamiento de la economía alemana en los años 20 proveyó el espacio político para que el Partido Nazi asumiera el poder basándose en una

plataforma para reestablecer la superioridad alemana y culpando a la comunidad judía.

3. **Viejos órdenes son deslegitimizados y surgen conflictos sobre que debe reemplazarlos.** Un precursor clave en el conflicto yugoslavo de los 90s fue el colapso económico de los años 80. Una década de caída en los estándares de vida en el contexto de una serie incrementos en los impuestos y recortes en el presupuesto público instigados por Belgrado con el objetivo de reducir la deuda externa y el déficit comercial, contribuyó a tasas de inflación astronómicas. Esto dañó seriamente la legitimidad del Estado y creó desacuerdos entre los miembros de la federación sobre cómo manejar la crisis económica. Esta crisis ayudo a facilitar que las repúblicas más ricas buscaran la secesión lo que llevó a la guerra y de ahí a la perpetración de crímenes atroces masivos.⁶¹
4. **La crisis económica despierta la creación espontanea de chivos expiatorios y ataques a minorías.** Las minorías son particularmente vulnerables en países en los cuales son partes de la clase mercantil. Porque son más ricos y se separan de otros grupos, cualquier declive en la economía los puede dejar posicionados como blancos a ser culpabilizados.

Finalmente, las crisis medioambientales (sequias, inundaciones y hambrunas asociadas al cambio climático) puede exacerbar divisiones internas, que pueden potencialmente dar pie al surgimiento de conflictos violentos y de atrocidades. Algunas veces, los desastres “naturales” pueden ser resultado directo de las acciones humanas, algunas veces dirigidas intencionalmente contra algún grupo víctima.⁶² Por ende, la hambruna puede ser un arma tan poderosa como las armas y las bombas cuando se trata de crímenes atroces. De hecho, en el siglo XX, muchos desastres considerados crisis naturales se dieron como efecto de políticas deliberadas que buscaban otorgar una ventaja para algunos a costa de otros. Se ha argumentado que muchas de las hambrunas recientes han sido resultados de intentos de eliminar a un grupo víctima y que la hambruna ha sido usada como herramienta de genocidio.⁶³ El cambio climático severo que causó la sequía en Darfur fue un factor contribuyente al conflicto, que condujo a la perpetración de muchos crímenes atroces masivos, incluyendo asesinatos en masa, violaciones masivas y limpieza étnica. Años de sequía y desertificación aumentaron la competencia por recursos acuíferos escasos y por tierra productiva.⁶⁴ Esto debilitó las estructuras tradicionales de gobernanza causando una mayor inestabilidad. Cuando el gobierno de Khartoum respondió tratando de centralizar el control sobre la región, surgió una rebelión armada. El gobierno de Sudan uso entonces la promesa de tierras, agua y riquezas para reclutar milicias árabes para realizar campañas de asesinatos masivos y desplazamiento.⁶⁵

La posibilidad de que estos catalizadores—conflicto armado, cambios inconstitucionales de gobierno, crisis económicas y crisis medioambientales- resulten en crímenes atroces

moldeados por la extensión en la cual una sociedad exhibe riesgos subyacentes de que dichos crímenes ocurran. Eso explica por que la competencia por agua o tierras para pastoreo pueden resultar en violencia y atrocidades en Darfur pero por que las mismas circunstancias pueden no producir los mismos efectos en Australia. Las sociedades sin riesgos subyacentes pueden, con frecuencia, reducir las fuentes de riesgo y construir resiliencia al grado en que los riesgos subyacentes se reducen y la capacidad de la sociedad para manejar crisis y evitar crímenes atroces se fortalece. competencia se describe en la próxima sección.

Elementos claves de la Prevención Estructural

Esta sección identifica elementos claves de la prevención estructural de crímenes atroces enfocándose sobre la resiliencia local. Ello es importante porque hay límites significativos sobre lo que terceros pueden hacer para prevenir crímenes atroces, y la excesiva atención a “fantasías de rescate” de los actores externos le ha quitado importancia al trabajo de la sociedad civil local, las poblaciones y los individuos que se protegen a si mismos.⁶⁶ El foco de la comunidad internacional debe orientarse sobre las capacidades domesticas que ayudan a las sociedades a reducir los riesgos subyacentes y a navegar pacíficamente a través de tiempos difíciles—como lo hizo el Cuarteto para el Dialogo Nacional de Túnez en 2013. La resiliencia pone el foco en la capacidad de los estados para prevenir atrocidades ellos mismos, sin necesidad de ayuda externa. Este es, después de todo, el objetivo de la responsabilidad de proteger: un mundo de soberanos responsables que protegen a los suyos de forma rutinaria.⁶⁷ En este contexto, forjar relaciones de confianza entre grupos e individuos, y entre grupos e instituciones formales del Estado es crucial para el establecimiento de relaciones pacíficas sustentables.⁶⁸

Es útil pensar en la prevención estructural que supone el apoyo a la resiliencia de los estados y las sociedad en cinco área clave:

- El manejo constructivo de la diversidad
- La autoridad legítima y capaz
- La garantía de los medios de vida
- La sociedad civil y un sector privado activos
- Las garantías de no recurrencia

El resto de esta sección describe brevemente cada una de estas áreas en detalle.

El manejo constructivo de la diversidad

Dado que los crímenes atroces son, de hecho, formas extremas de conflicto vinculadas a la identidad, la piedra fundamental de la prevención estructural de atrocidades

es la construcción de formas de política inclusiva y no discriminatoria capaces de manejar la diversidad en forma constructiva.⁶⁹ Existe mucha evidencia para afirmar que el manejo constructivo de la diversidad es una parte clave de la prevención estructural. Estados y sociedades imbuidos en múltiples factores de riesgo (ej; diversidad, historia de violencia, Instituciones débiles, economías pobres) que han adoptado un acercamiento constructivo para manejar la diversidad tienden a evitar crímenes atroces.

Un ejemplo de esto lo constituye la Tanzania post-independencia que fue fundada en una ideología inclusiva apoyada por estrictas políticas para asegurar equidades entre los principales grupos religiosos y étnicos del país, en especial en el sector público y militar. A pesar de de no ser democrática, Zambia bajo el Presidente Kenneth Kaunda siguió un camino similar. Botswana adopto un modelo consultivo de gobernanza que mezclaba lo tradicional con lo moderno y compartía el poder por medio de un Consejo de Jefes. Siguiendo décadas de gobiernos militares, Uruguay estableció instituciones nacionales de derechos humanos para tratar los temas de rendición de cuentas e impunidad.⁷⁰ Todos estos países hasta ahora han escapado a las atrocidades a pesar de haber tenido las pre-condiciones para las mismas. Países posicionados de forma similar que han adoptado políticas excluyentes han mostrado ser menos capaces de prevenir atrocidades. Por ejemplo, una serie de gobiernos sudaneses promovieron una ideología excluyente islamista; tanto gobiernos Tutsi como Hutu en la Rwanda post-independencia implementaron políticas que claramente favorecían a un grupo u otro, y en Costa de Marfil el camino a la guerra civil y a los crímenes atroces se inició con la difusión de la “ivorité”, una ideología étnica que intencionalmente marginalizaba a grupos inmigrantes y a sus descendientes.

A nivel más abstracto, el manejo constructivo de la diversidad requiere que las ideologías de estado y las constituciones respeten las diferencias e incorporen las diferentes identidades en el proyecto de estado/sociedad. Como argumenta Scott Straus, “el mejor activo a largo plazo contra el riesgo de genocidio y la violencia masiva es crear una visión política que incorpore el rol de múltiples identidades como fundamental en el proyecto de estado.” La clave para esto, según argumenta Straus, es que los líderes nacionales “articulen una narrativa nacionalista de la pluralidad y la inclusión que provea de la mayor fuente de moderación.”⁷¹

En la practica, el manejo constructivo de la diversidad requiere de leyes e instituciones diseñadas para promover la igualdad entre individuos y grupos y para protegerlos contra la discriminación. En particular, requiere de la protección constitucional y legislativa de los derechos humanos y de los derechos de los grupos como los principales pilares frente a la discriminación. Estas protecciones deben ser supervisadas efectivamente por sistemas judiciales independientes e

instituciones nacionales de derechos humanos u oficinas de “ombudsmen”, con sociedades civiles activas capaces de obligar a las autoridades a rendir cuentas. El establecimiento de instituciones formales y de una oficina de defensoría del pueblo evidencia el compromiso del Estado con la protección de la diversidad y crea espacios por medio de cuales la población puede obligar al Estado a rendir cuentas.⁷² También proporciona una priorización de la igualdad de grupos a través de todos los campos como la educación, el empleo (en particular en el sector público), y la salud.⁷³ Adicionalmente, estrategias comprensivas para derribar ideologías excluyentes, combinadas con enfoques coercitivos y persuasivos pueden ser necesarios.⁷⁴

Finalmente, hay una necesidad de asegurar que potenciales disputas entre grupos tengan los medios para una resolución pacífica. Reconocer que donde hay diferentes identidades existe la posibilidad de conflictos conectados con lealtades a grupos y visiones enfrentadas de la justicia, el estado y la sociedad, requiere de manejar (e idealmente resolver) conflictos en forma pacífica y constructiva. Lo más obvio es que hay una necesidad de priorizar la finalización de cualquier conflicto armado; más allá de eso hay una necesidad de Instituciones que faciliten el manejo pacífico de disputas.⁷⁵ Un buen ejemplo es el Consejo Nacional de Paz de Ghana, el cual promueve y facilita la resolución no-violenta de conflictos, la prevención de conflictos y la paz sustentable.⁷⁶

Este trabajo preventivo idealmente debería ser manejado por los interesados a nivel nacional. El rol de la comunidad internacional recae en apoyar las iniciativas diseñadas para mejorar el manejo constructivo de diferencias, especialmente por medio de la oferta de apoyo diplomático para políticas inclusivas y las críticas a las prácticas excluyentes, apoyando la construcción de instituciones y forjando las capacidades necesarias para el manejo de la diversidad, y a través del apoyo a programas y otras formas de asistencia que no exacerben las desigualdades y la discriminación.⁷⁷

La Autoridad Legítima y Capaz

Prevenir conflictos violentos entre grupos es lo que los estados estables, legítimos y efectivos hacen todos los días, usualmente de forma inconsciente. Una gama de factores asociados con el incremento del riesgo de crímenes atroces está relacionado con la legitimidad y la capacidad de las instituciones del Estado, incluyendo los problemas de una gobernanza sin rendición de cuentas, el sector de seguridad y un debilitado Estado de Derecho. Cuando estas condiciones existen, el aparato de la autoridad estatal pueden ser capturado por los intereses sectorizados y utilizado para avanzar los objetivos de un grupo, frecuentemente a costa de otros, erosionando la legitimidad del Estado y sembrando las semillas de conflictos futuros. La apropiación de las instituciones del Estado por intereses sectoriales fue el centro de los conflictos que afectaron a Sierra Leona y Liberia en los años 90s, por ejemplo.

Tabla 2: Manejo Constructivo de la Diversidad

Riesgo	Resiliencia
<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación contra grupos • Ideologías excluyentes • Desigualdades horizontales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologías inclusivas • Igualdad a través de grupos en riqueza, empleo y salud • Modos consensuados de gobernanza • Protección legislativa para derechos humanos y de grupos • Poderes judiciales independientes • Instituciones de derechos humanos y ombudsmen independientes y fuertes • Capacidades para la resolución y manejo de conflictos • Sociedad civil activa y libre

Tabla 3: Autoridad Legítima y Capaz

Riesgo	Resiliencia
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno que no rinde cuentas • Débil estado de derecho • Impunidad para perpetradores de crímenes atroces pasados y presentes (gubernamentales o no gubernamentales) • Débil protección de los derechos humanos • Sector de seguridad que no rinde cuentas • Capacidad física para cometer crímenes atroces 	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad ante la ley • Poder judicial independiente • Protección de legislativa de los derechos humanos y su aplicación • Separación de poderes • Procesos de toma de decisión de gobierno inclusivos, transparentes y que rinde cuentas • Ingresos del gobierno por medio de la tributación • Fuerzas de seguridad profesionales • Control civil de las fuerzas de seguridad • Acceso igualitario a la justicia • Monopolio de los medios de violencia organizada del Estado. • Provisión efectiva y equitativa de servicios • Ausencia de corrupción o corrupción limitada

Dado que el carácter del Estado es tan importante como factor de riesgo para crímenes atroces, la promoción de autoridades legítimas y capaces debe ser una función central de la prevención estructural. Como Kewsi Aning y Frank Okyere señalan, “una consideración principal al tratar las causas estructurales de la crímenes atroces se extiende a la construcción de instituciones del Estado funcionales, legítimas e independientes capaces de asegurar buena gobernanza y un suministro igualitario de servicios sociales, de Estado de Derecho y de justicia administrativa.”⁷⁸ En particular, las autoridades gubernamentales deben ser transparentes y rendir cuentas, estar sujetas al Estado Derecho, ser capaces de realizar las funciones básicas del estado al suministrar a las poblaciones servicios esenciales. Lo que ello implica puede variar, precisamente, de país en país en tanto el contexto, la necesidad y las concepciones prevalecientes de la legitimidad son variables. Aun así, se pueden identificar algunos cimientos básicos.

Puede argumentarse que el más básico de ellos es el Estado de Derecho.⁷⁹ El Marco de Análisis de Naciones Unidas ha reconocido esto cuando describe la prevención de atrocidades como un proceso que “requiere de esfuerzos sostenidos para construir resiliencia de sociedades a los crímenes atroces al asegurar que el Estado de Derecho sea respetado”⁸⁰ Según el Secretario General Kofi Annan, el Estado de Derecho:

Se refiere al principio de gobernanza en el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas o privadas, incluyendo al Estado en sí, deben rendir cuentas ante las leyes que son promulgadas públicamente, y que se hacen cumplir de forma igualitaria y adjudicada de forma independiente, y que es consistente con las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos. Esto requiere también las medidas para asegurar la adhesión al principio de supremacía de la ley, igualdad ante la ley, la rendición de cuentas ante la ley, la justicia en la aplicación de la ley, la separación de poderes, la participación en los procesos de toma de decisiones, la certidumbre legal, y la ausencia de arbitrariedad, y la transparencia legal y procesal.⁸¹

El Estado de Derecho ayuda a los estados y sociedades a obtener una serie de bienes relacionados con la prevención de atrocidades incluyendo gobernanza inclusiva, transparente y que rinde cuentas, así como la protección de derechos humanos básicos. En la práctica el fortalecimiento de la capacidad de Estado de Derecho para la prevención de atrocidades requiere de acciones en tres áreas principales.

En primer lugar, acceso a la justicia. El principio de igualdad ante la ley implica que los individuos y grupos tienen la misma capacidad de acceso a la justicia. Esto significa que los Estados deben tener la capacidad judicial necesaria a través de su territorio para asegurar que los reclamos puedan ser presentados ante ellas que las personas tengan

oportunidades iguales de llevar cuestiones a la corte así como el conocimiento de sus derechos básicos e información suficiente sobre la relevancia de las instituciones judiciales.⁸² También requiere que la justicia sea aplicada de forma justa, imparcial y bajo el gobierno de reglas transparentes. El acceso a la justicia es mejorado por, entre otras cuestiones, la expansión de la capacidad de las instituciones judiciales, asegurando independencia judicial, la provisión de educación y la capacitación sobre derechos e instituciones y reduciendo los obstáculos financieros para acceder a la ley y al suministro de apoyo legal.

En segundo lugar, fuerzas de seguridad efectivas y legítimas son cruciales para el Estado de Derecho. Por un lado, fuerzas de seguridad abusivas y discriminatorias pueden ser instrumentos de atrocidades masivas o catalizadores de conflictos violentos. Por otro lado, fuerzas de seguridad corruptas e inefectivas son menos capaces de proteger a las poblaciones de atrocidades perpetradas por grupos no-estatales armados que por grupos profesionales. En términos más amplios, las iniciativas de reforma del sector de seguridad (SSR según sus siglas en inglés) se centran en tres dimensiones: 1) asegurar un control civil de las fuerzas de seguridad que sea transparente y que rinda cuentas (lo que puede implicar un proceso de desarme, desmovilización y reintegración en situaciones donde existen múltiples fuerzas paramilitares y grupos no-estatales armados); 2) asegurar el manejo efectivo y transparente de las fuerzas de seguridad, y 3) asegurar la profesionalización de las fuerzas de seguridad de tal manera que sean capaces de cumplir con sus funciones y legitimamente.⁸³

En tercer lugar, el Estado de Derecho requiere de una gobernanza transparente y que rinda cuentas. En términos simples, esto significa que las autoridades políticas deben estar sujetas a las mismas leyes y nivel de escrutinio que las demás personas. Esto puede empezar con garantías constitucionales de que el gobierno será sometido a la ley pero debe ser reforzado con instituciones judiciales y fuerzas de seguridad lo suficientemente independientes para hacer cumplir la ley de forma equitativa, así como otras prácticas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas como la libertad de prensa. También implica que los sistemas de gobernanza sean representativos, inclusivos y que rindan cuentas.

Una de las formas más efectivas para hacer que los gobiernos rindan cuentas ante su población es asegurar que estos gobiernos aumenten sus ingresos de los ciudadanos por medio de los impuestos. Los gobiernos de economías basadas en recursos, o aquellos fuertemente dependientes del apoyo internacional, tienden a ser menos responsivos a sus ciudadanos ya que no dependen de ellos para sus ingresos. A su vez, los ciudadanos tienen una menor inversión en el Estado. Establecer la tributación como principal fuente de ingresos le da al Estado un interés económico en proteger a su población y le da a la población un incentivo

económico para demandar servicios y rendición de cuentas del Estado. Puede parecer extraño, pero establecer una relación financiera entre el Estado y su población por medio de la tributación contribuye a la prevención de atrocidades al promover la rendición de cuentas, la inclusividad, la protección y la prestación de servicios más efectiva.

El Estado de Derecho de un país suele correlacionarse con la capacidad del Estado en forma equitativa de proveer de servicios básicos a su población. Instituciones independientes y gobernadas por leyes tienden a ser más profesionales y efectivas en la provisión de servicios básicos como salud, educación y seguridad física. A su vez, instituciones efectivas apoyan la resiliencia de la sociedad y la capacidad adaptativa de la misma, abordando cuestiones de desigualdad, la reducción de la corrupción y la mitigación de tensiones entre grupos.

Garantía de los medios de vida

Los países pobres son significativamente más proclives a experimentar conflictos violentos que los países de mayores ingresos, y países con pronunciadas desigualdades horizontales entre grupos tienen una mayor probabilidad de sufrir atrocidades que países sin dichas desigualdades. Los shocks económicos y su impacto sobre los medios de subsistencia están entre los disparadores que pueden llevar a las sociedades hacia el conflicto armado y a las atrocidades. Esta ampliamente aceptado que existe un vínculo entre la falta de bienestar económico y la falta de igualdad con la comisión de crímenes atroces. Lo que es menos claro es la conexión existente y su funcionamiento. Pero no es mera coincidencia que, por ejemplo, el declive masivo en crímenes atroces en el Este asiático desde 1978 ha sido acompañado de un masivo incremento en el mejoramientos del bienestar económico de la región que ha sido responsable de sacar a millones de personas de la pobreza. Tampoco es pura coincidencia la relación entre la presencia de recursos naturales saqueables, instituciones débiles o capturadas, y el incremento de la probabilidad de guerra civil y de crímenes atroces. Todo esto sugiere que hay nexos directos e indirectos entre factores económicos estructurales y el riesgo de crímenes atroces. También sugiere que las políticas y las medidas que mejoran la seguridad de los medios de subsistencia contribuyen indirectamente a la resiliencia de las sociedades ante crímenes atroces.

Las conexiones indirectas entre factores económicos y crímenes atroces se pueden encontrar en las correlaciones entre la riqueza y la violencia y el rol de las desigualdades horizontales. Las desigualdades socioeconómicas no son la única fuente de tensión y conflicto en sí, pero pueden también limitar la capacidad de una sociedad y evitar crímenes atroces. Participantes de la Conferencia de Estrategias para la Paz de la Fundación Stanley en octubre de 2013 señalaron el rol de las desigualdades horizontales.⁸⁴

Tabla 4: Garantía de Medios de Vida

Riesgo	Resiliencia
<ul style="list-style-type: none"> • Riqueza promedio/baja • Desigualdades horizontales • Élités que se benefician económicamente y de crímenes atroces 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico y acumulación de riquezas • Leyes de antidiscriminación y su aplicación • Inversión regional balanceada. • Igualdad en trabajo y contratos del sector público • Activos seguros a nivel comunitario • Legislación legítima, transparente y bien manejada de tierras. • Sector privado políticamente activo • Partenareados del sector público con el privado. • Manejo de recursos naturales legítimo y que rinde cuentas • Corrupción limitada

Una sociedad civil vigorosa que tiene la autoridad para considerar y crear espacios para la resolución de conflictos, y un sector privado activo que refuerza las conexiones entre la paz, la estabilidad y el bienestar económico son cruciales, aunque muchas veces ignorados, como fuentes de resiliencia.

Estas incluyen la aprobación de leyes antidiscriminación, asegurar el balance de inversiones regionales, y el monitoreo de contratos de gobiernos y de los empleos del sector público para asegurar igualdad de acceso a todos los grupos, así como adoptar políticas de discriminación positiva para tratar desigualdades.⁸⁵

Aparte de reducir desigualdades que puedan derivar en atrocidades, las acciones preventivas pueden también tener enfoque en construir resiliencia de comunidades locales al ayudar a desarrollar bases de activos. En particular, Raymond Gilpin sugiere que los estados deben priorizar la determinación de la posesión de tierra y utilizar la designación de derechos de tierra para apoyar la resiliencia de las comunidades. Otros pasos incluyen reformar las regulaciones de los mercados de crédito para reducir las barreras a la participación y apoyar la creación de riquezas a nivel comunitario, que según lo que argumenta Gilpin, ayudaría a estabilizar a las familias y comunidades haciéndolas menos vulnerables.⁸⁶ Los gobiernos podrían hacer esto al promover el comercio y los emprendimientos, por ejemplo, al reducir tarifas y otras barreras al comercio. En conexión a estos pasos que el gobierno puede tomar el sector privado puede apoyar la prevención estructural de crímenes atroces. Lo más obvio es que puede jugar un rol central en la creación de riquezas, asumir políticas de empleo que reduzcan las desigualdades horizontales y promover normas de inclusión y resolución pacífica de conflictos.⁸⁷

Medidas económicas más directamente vinculadas a prevenir conflictos que derivan en atrocidades incluyen aquellas diseñadas para reducir la corrupción y a aquellas que apuntan a mejorar el manejo de los recursos naturales. Como fue señalado previamente, la presencia de bienes naturales que pueden ser saqueados está relacionado con el aumento de riesgos de guerra civil y crímenes atroces. Hay una serie de razones por lo que esto puede suceder, pero se destacan dos: 1) contribuyen a causar conflicto violento entre grupos que compiten por las riquezas generadas por recursos naturales en condiciones de suma-cero y 2) ayudan a sustentar el conflicto violento al darle a grupos armados no-estatales el acceso a recursos que puedan comerciar a cambio de armas y municiones. Prevenirlo implica adoptar políticas y estrategias que aseguren el manejo legítimo y transparente de los recursos humanos así como lidiar con la corrupción y las prácticas de neopatrimonialismo que refuerzan las divisiones sociales.⁸⁸

Sociedad Civil Vigorosa y Sector Privado Activo

Aunque los gobiernos, los grupos no-estatales armados y los actores internacionales suelen ser actores claves en las decisiones que determinan si la situación escala a crímenes atroces o no, es importante reconocer y apoyar el trabajo de una amplia gama de actores que desarrollan importantes funciones preventivas, entre ellos particularmente los actores no-estatales. En años recientes, los actores no-estatales en ocasiones han desempeñado roles cruciales en la prevención de conflictos inminentes y crímenes atroces. Por ejemplo, el Cuarteto de Dialogo Nacional de Túnez, compuesto por organizaciones de la sociedad civil representadas por organizaciones sindicales, el sector privado, profesionales del área legal, y promotores de derechos humanos, contribuyeron a que el país atravesara pacíficamente una transición política que, sin embargo, contenía todo tipo de presagios de violencia y atrocidades. De forma similar en 2013, la Alianza del Sector Privado de Kenia, desempeñó un rol central en apoyar actividades de prevención de atrocidades que ayudó al país a evitar la violencia que resultó de las elecciones de 2007-2008.

Una sociedad civil vigorosa que tiene la autoridad para considerar y crear espacios para la resolución de conflictos, y un sector privado activo que refuerza las conexiones entre la paz, la estabilidad y el bienestar económico son cruciales, aunque muchas veces ignorados, como fuentes de resiliencia. Construir

sociedades resilientes a los crímenes atroces implica prestar atención a los roles de los actores más allá del Estado, así como la importancia de lo que Michele Auga describe como “people-to-people R2P.”⁸⁹ Por supuesto que los grupos de sociedad civil y sector privado no son intrínsecamente buenos y pueden tener roles perjudiciales. Ello es una razón por lo cual cultivar acciones positivas entre el sector no-gubernamental debe ser un componente importante de la prevención estructural.

Como el Secretario General reconoció en su informe sobre R2P de 2009, una sociedad civil vigorosa puede ser una fuente poderosa de resiliencia ante riesgos subyacentes de crímenes atroces. Su asesora especial sobre R2P, Jennifer Welsh, explicó en 2013 que la sociedad civil “está frecuentemente presente en los lugares donde las autoridades gubernamentales no lo están”, y sus representantes a veces son “los únicos testigos cuando las atrocidades son perpetradas.”⁹⁰ En particular, el Secretario General destacó la capacidad de la sociedad civil para:

- Corregir abusos en el sistema de justicia.
- Reducir las posibilidades de que los posibles perpetradores eviten críticas internacionales.
- Ayudar a los sobrevivientes a lidiar con el trauma de sus experiencias.
- Facilitar el aprendizaje de lecciones de redes de sobrevivientes.
- Resolver, mediar y manejar conflictos.
- Apoyo al Estado de Derecho.
- Promover acciones preventivas.
- Apoyo a la consolidación normativo de la R2P.
- Apoyar investigación, entrenamiento y educación sobre prevención de atrocidades.⁹¹

En sus reflexiones sobre prevención de atrocidades en África, Aning y Okyere diferenciaron tres roles de este conjunto de roles que son particularmente cruciales. Primero, la sociedad civil es un socio crucial en el establecimiento de “procesos inclusivos” para la prevención de atrocidades juzgados como necesarios por el Secretario General en su informe de 2014 sobre R2P.⁹² En este sentido, señalaron que el Consejo Nacional de Paz de Ghana constituyó un buen modelo para reunir a diferentes sectores de la sociedad—líderes tradicionales, grupos de mujeres, grupos de jóvenes, y grupos religiosos—para resolver tensiones y prevenir la violencia. Segundo, señalaron que los grupos de sociedad civil, algunas veces trabajando conjuntamente con el gobierno, pueden tener roles importantes en desactivar tensiones locales. Tercero, señalan que como los grupos de sociedad civil están enraizados en sus comunidades locales,

Tabla 5: Sociedad Civil y Actores del Sector Privado Activos

Riesgo	Resiliencia
<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de conflicto armado/historia reciente de atrocidades y conflicto armado • Prácticas de discriminación contra grupos definidos/ patrones de abuso de derechos humanos • Ideologías excluyentes • Gobierno que no rinde cuentas • Débil Estado de Derecho • Sector de seguridad que no rinde cuentas • Sociedad civil restringida • Riqueza promedio/baja • Desigualdades económicas horizontales • Élite económicas que se benefician de los crímenes atroces • Capacidad física para cometer crímenes atroces 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a la rendición de cuentas por parte del sistema judicial y las fuerzas de seguridad por medio del monitoreo • Grupos no-estatales/sector privado que cuestionan la discriminación en políticas y acciones • Promoción de ideologías inclusivas • Sociedad civil y prensa libre que informan sobre crímenes y abusos a la comunidad internacional • Organizaciones que ayudan a los sobrevivientes a lidiar con el trauma • Capacidad de alerta temprana de crímenes atroces • Capacidades no-estatales para la resolución, mediación y manejo de conflictos • Asistencia legal no-estatal/ pro-bono para mejorar acceso a la justicia • Promoción de la Responsabilidad de Proteger y principios similares • Capacidad de proveer educación para la paz y resolución de conflictos • Capacidad para entender y aprender lecciones de la historia • Prácticas de inversión equitativa que reducen las desigualdades horizontales • Promoción de la innovación que conlleva crecimiento y creación de riquezas • Apoyo logístico para la prevención de atrocidades

están particularmente bien posicionados para monitorear factores de riesgo y proveer de alerta temprana.⁹³

Hasta muy recientemente, el rol del sector privado en la prevención de atrocidades había sido pasado por alto, a pesar del reconocimiento a su rol otorgado por el Secretario General en su informe sobre R2P de 2009. Como defensores indirectos de la prevención, actores del sector privado, por medio de sus acciones y políticas diarias, representan una fuente de resiliencia un desafío para las fuerzas que buscan el escalamiento. Como ejemplo, pueden facilitar interacciones positivas y mutuamente beneficiosas entre grupos por medio de comercio. O las compañías pueden resistir la discriminación étnica, religiosa o de género al buscar formas inclusivas y no discriminatorias para el reclutamiento y promoción, lo que sirve a los intereses de la compañía-y a su vez fortalece la prevención- ya que contratar y promover en base a mérito produce los modelos de negocio con resultados más beneficiosos. Por razones similares, los negocios pueden fomentar el manejo constructivo de diferencias dentro de sus propias organizaciones. De esta forma, actuando desde su propio interés en nombre de la eficiencia económica, las compañías puedan cuestionar ideologías excluyentes y prácticas que pueden llevar a atrocidades, y reforzar el sentido de humanidad compartida. Al hacer esto, ayudan a reducir desigualdades horizontales y generalizadas por medio de sus inversiones y sus decisiones de contratación, haciendo que sea más difícil que los agitadores políticos estimulen el conflicto en base al descontento económico. Cuando se comportan de esta manera, los actores del sector privado ayudan a reforzar las normas y culturas que cuestionan ideologías atávicas y prácticas de discurso de odio e incitación al mismo.

También es importante reconocer el relevante rol que desempeña el sector privado en ayudar a las sociedades a su reconstrucción después de un conflicto y la fuerte conexión que esto tiene con la prevención de crímenes futuros. La reconstrucción económica juega un rol crucial en ayudar a los estados y a las sociedades a recuperarse de la guerra, y forjar un efervescente sector privado es central a ello, aunque es importante asegurar que la “marketización” de las economías no lleve a que su captura por parte de las mismas elites que llevaron al país a la guerra.⁹⁴

Mas allá de eso, los actores del sector privado pueden ser defensores activos de la prevención. Pueden proveer apoyo logístico para ayudar esfuerzos de prevención y pueden ofrecer servicios pro bono para apoyar diversas necesidades de aquellos encargados de la prevención de atrocidades. A través de sociedad público-privadas o fideicomisos globales, el sector privado también juega un rol importante al financiar actividades de prevención estructural.⁹⁵ Por ejemplo, el sector de tecnología informática puede emplear su experticia en una variedad de formas para apoyar la prevención de atrocidades, desde facilitar tareas de alerta temprana por

medio de crowdsourcing y análisis de data hasta monitorear y bloquear discurso de odio e incitación al mismo.

Como se señaló previamente, un ejemplo reciente de un enfoque conjunto y exhaustivo de prevención activa de atrocidades es KEPSA, una asociación industrial compuesta por unas 200 organizaciones que tomaron pasos para prevenir la violencia durante las elecciones de Kenia de 2013.⁹⁶ En 2021, KEPSA implementó una campaña que apuntaba a promover elecciones pacíficas y una transición de poder pacífica, que incluía reuniones privadas con actores políticos claves, la promoción de la paz en la comunidad por medio de un canción temática sobre la paz, una red de embajadores de la paz y una serie de eventos públicos diseñados para reforzar este mensaje. Miembros individuales usaron sus propias capacidades para apoyar esta iniciativa. Por ejemplo, Safaricom, una proveedora de servicios de telefonía celular envió guías sobre cómo bloquear mensajes de odio y tomó pasos para prevenir que se esparcieran mensajes incitando a la violencia por medio de la red de telefonía celular.

La experiencia de KEPSA contiene importantes lecciones vinculadas a la capacidad del sector privado para fomentar normas positivas y alentar a otros actores a adoptar comportamientos más positivos. KEPSA no solo promovió activamente la paz dentro de la sociedad keniana, sino que también creó poderosas normas que prescribieron comportamientos excluyentes y discriminatorios dentro del sector de negocios y estableció una serie de buenas prácticas. En particular, promovió políticas de no-confrontación y creó un poderoso incentivo social para que las compañías pasaran de ser espectadores a convertirse en defensores activos de la prevención. Estos efectos fueron amplificados por la cooperación del grupo con otros actores no-gubernamentales, incluyendo grupos religiosos y grupos comunitarios.

Garantías de no recurrencia

La quinta dimensión clave de la prevención estructural se relaciona solo con aquellos estados y sociedades que han experimentado crímenes atroces en el pasado reciente. Una de las principales fuentes de riesgo de futuras atrocidades es un pasado reciente de crímenes atroces. Por ende, es importante prestarle atención a los países que han experimentado recientemente crímenes atroces y de realizar esfuerzos adicionales para prevenir la recurrencia de estos crímenes. Dos asuntos interrelacionados que son particularmente importantes en este sentido son: (1) la necesidad de asegurar una construcción de paz efectiva que incluya medidas para tratar las fuentes de crímenes atroces del pasado y (2) la necesidad de tratar asuntos del área de verdad, justicia y reparación relacionada con crímenes del pasado. Los primeros puntos necesitan de una relación más cercana entre prevención de atrocidades y construcción de la paz. Lo segundo requiere de más atención sobre la

agenda temática del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el área de verdad, justicia, reparación y garantías de no recurrencia.⁹⁷

Dentro de estos asuntos existen varias áreas relevantes a la prevención estructural de crímenes atroces. Primero, en los contextos postconflicto, los requerimientos para procesos de desmovilización, desarme y reintegración, así como reforma del sector de seguridad son particularmente urgentes. Segundo, para quebrar con ciclos de impunidad que pueden promover que perpetradores del pasado reincidan o que las víctimas tomen represalias, es imperativo que los perpetradores de atrocidades del pasado pasen por procesos judiciales por sus acciones. Hay una variedad de formas en las que se puede lograr esto, incluyendo el uso de la Corte Penal Internacional, la formación de tribunales especiales, cortes híbridas con elementos nacionales e internacionales, procesos nacionales y procesos que combinan enjuiciamiento formal a líderes con formas más tradicionales de restitución por crímenes menores. Tercero, se le debe otorgar atención a la promoción y protección de derechos humanos, sobre todo en la lucha contra la discriminación que pudo haber dado lugar a las atrocidades en primer lugar.

Según el relator especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, garantizar la no recurrencia requiere de una estrategia comprensiva, que debe ser adoptada por los estados en sociedad con la comunidad internacional en lo consecuente a los crímenes atroces. Elementos núcleo de dicha estrategia incluirían:

- Asegurar la seguridad para todos y el fin de las violaciones, en especial contra los más vulnerables.
- Reconocer los derechos legales a la identidad de todos, así los miembros de todos los grupos pueden ser personas jurídicas ante la ley y acceder a sus derechos por medio de las instituciones relevantes.
- Ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario relevantes por medio de la legislación habilitadora.
- Reformar el sistema legal para desincentivar la perpetración de crímenes atroces.
- Reformar el sistema judicial para asegurar competencia e independencia legal.
- Reformar s constituciones para remover provisiones discriminatorias, incorporar estándares internacionales de derechos humanos, regular al sector de seguridad, asegurar la separación de poderes, y facilitar supervisión judicial de la ley constitucional.
- Habilitar a la sociedad civil para contribuir en la prevención al limitar las restricciones legales y evitar el acoso de las organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 6: Garantías de no-recurrencia

Riesgo	Resiliencia
<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de conflicto armado/historia reciente de atrocidades y conflicto armado 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas para perpetradores del pasado • Verdad y reconocimiento de crímenes del pasado • Seguridad física y estabilidad • Reconocimiento e implementación de derechos humanos • Desincentivos legales para la perpetración de crímenes atroces • Competencia e independencia judicial • Garantías constitucionales de no-discriminación • Regulación del sector de seguridad (reforma de sector seguridad y desmovilización, desarme y reintegración) • Sociedad Civil Activa • Empoderamiento civil de grupos marginalizados, incluyendo mujeres • Educación para la paz, tolerancia, pensamiento crítico y resolución de conflictos. • Enseñanza veraz y sensible de la historia • Memorialización de crímenes pasados por medio de una cultura para construir comprensión y empatía • Apoyo psicológico para apoyar a víctimas y sobrevivientes

- Habilitar a la sociedad civil al remover barreras para su participación constructiva.
- Establecer programas diseñados para promover el fortalecimiento legal de grupos marginalizados, incluyendo mujeres.
- Asegurar que la educación promueva un pensamiento crítico y las ideas de paz al enfatizar diferentes perspectivas, estándares internacionales de derechos humanos y la resolución de disputas. La enseñanza adecuada sobre la historia también es importante para esta dimensión.
- Utilizar iniciativas culturales—museos, exhibiciones, monumentos y teatros— para memorializar crímenes del pasado, reconocer víctimas y construir empatía y comprensión.
- Asegurar que los sobrevivientes tengan apoyo psicológicos y terapia de trauma.⁹⁸

La prevención estructural de crímenes atroces involucra actividades que apuntan a reducir la prominencia de factores de riesgo y a construir la resiliencia de una sociedad a estos.

Estas consideraciones para tratar algunos de los factores de riesgo asociados con crímenes atroces y deberían ayudar a informar estrategias comprensivas de construcción de paz en sociedades golpeadas por crímenes atroces del pasado. En tales circunstancias, la prevención estructural de los crímenes atroces es un aspecto importante de la construcción de paz.

Resumen

La prevención estructural de crímenes atroces involucra actividades que apuntan a reducir la prominencia de factores de riesgo y a construir la resiliencia de una sociedad a estos. Esto incluye la intervención en una amplia gama de áreas funcionales, incluyendo la economía, las instituciones de gobierno, y las fuerzas de seguridad, y realizado a través de la totalidad de los países (prestando atención a las regiones geográficas que han sido marginalizadas) y por una amplia gama de actores incluyendo actores gubernamentales y no gubernamentales. Ahora trataremos sobre esos actores.

¿Quién hace la Prevención Estructural y cómo la hace?

La paradoja de la prevención estructural es que a pesar de tener un amplio apoyo en lo retórico dentro de los Estados miembros de la ONU, son relativamente pocos los recursos o actividades que son dedicadas a la misma explícitamente. Tampoco el trabajo existente vincula la construcción de paz, la promoción del Estado de Derecho, y la resolución de conflictos con la prevención de atrocidades. Por ende, la resiliencia a los crímenes atroces se construye indirectamente por medio de actividades que apuntan a otros objetivos como desarrollo económico y buena gobernanza.

Los principales actores responsables por la prevención estructural de atrocidades son aquellos dentro del país.⁹⁹ El principal rol de los actores externos como las Naciones Unidas, organizaciones regionales, agencias de desarrollo u ONGs internacionales es identificar y apoyar a fuentes locales de resiliencia. El foco en la resiliencia local implica un carácter distintivo que el de concepciones más tradicionales de prevención estructural. Estas concepciones tradicionales han tendido a asumir que los actores externos conocen qué estructuras profundas abren paso al surgimiento de crímenes atroces y cuáles no dentro de una sociedad. Por el contraste, el enfoque en la resiliencia empieza por entender que las instituciones, dinámicas, grupos, individuos y otros factores a nivel local son bastiones contra los crímenes atroces y por ende se pregunta qué se puede hacer para apoyar estas fuentes ya existentes para fortalecerlas sin imponer formatos particulares de prevención sobre situaciones individuales. Claramente, la discusión que le precede ha demostrado que una gama de

diferentes actores regionales, incluyendo gobiernos, burocracias del Estado, judiciales nacionales, fuerzas de seguridad, grupos de sociedad civil, el sector privado y los individuos pueden ser importantes fuentes de resiliencia que ayudan a las sociedades a evitar crímenes atroces. A su vez, estos mismos actores pueden llevar a las sociedades en la dirección opuesta, hacia la violencia. Entender quién está haciendo qué y dónde reside la resiliencia de la sociedad es el primer paso crucial en la prevención estructural.

Para entender cómo diferentes tipos de actores domésticos contribuyen a la prevención estructurales, vale la pena categorizar las acciones de prevención estructural en tres tipos que pueden ser emprendidas por actores públicos o privados. Estas son:

- Difusión de normas
- No-cooperación.
- Prevención activa.

La difusión de normas se refiere a las actividades que apuntan a fortalecer o promover la aceptación de formas vinculadas a la inclusión, la no discriminación, la anti-corrupción, los derechos humanos, el Estado de Derecho, y el rechazo a la violencia. Esto se logra con mayor efectividad por medio de actores, sean públicos o privados que están profundamente integrados a la comunidad que los rodea. Para los gobiernos, esto puede implicar aprobar y apoyar legislación relevante al área y para actores no-estatales pueden ser por medio de la adopción de programas diseñados para apoyar estos resultados. De estas maneras, actores ayudan a instalar normas globales y fortalecer el entendimiento de que la incitación, el discurso de odio, la discriminación, las violaciones a los derechos humanos y la violencia son socialmente inaceptables. A su vez, al poner en práctica estos valores y fortalecer políticas de no discriminación dentro de sus propias organizaciones, los actores pueden contradecir directamente a las ideologías excluyentes, la discriminación, el discurso de odio, la incitaciones y promover modelos de comportamiento más inclusivos como alternativas viables. La evidencia desde la psicología social nos indica que las presiones sociales como estas pueden definir los límites del comportamiento apropiado al ejercer una fuerte influencia sobre el comportamiento humano.¹⁰⁰

La idea de no-cooperación retoma de las teorías de cambio no-violento y es un desarrollo del concepto del espectador. Actores que no juegan un rol activo consciente en la presión pueden de todas maneras ser una influencia positivo al simplemente rehusarse a cooperar con aquellos vinculados a actividades que incrementan el riesgo de conflicto y crímenes atroces como la discriminación, el discurso de odio, las violaciones a los derechos humanos y la tráfico ilegal de armas. La experiencia demuestra que los crímenes atroces son posibles por la aquiescencia

de una porción considerable de la comunidad. Si una sección importante de la comunidad, como pueden ser instituciones del Estado o actores del sector privado, simplemente se rehúsan a la cooperación con aquellos que empujan a la sociedad hacia las atrocidades, puede ser muy difícil que los posibles perpetradores persistan.

Finalmente, la prevención activa se vincula con una variedad de roles positivos que pueden tener actores domésticos, muchos de los cuales han sido descritos previamente. Esto puede incluir la distribución de bienes y recursos como la educación y entrenamiento, servicios de salud, trabajo, infraestructura, apoyo para promover el acceso a la justicia o el apoyo a la movilidad social, todos los cuales pueden ser ofrecidos por el gobierno, instituciones estatales y actores no-estatales y los cuales ayudaran a tratar con formas arraigadas de discriminación y desigualdad que abren el camino a los crímenes atroces. Esto también implica aquellas actividades diseñadas para remediar desigualdades específicas que pueden llevar a crímenes atroces (como desigualdades horizontales) o tratar con problemas particulares (como conflictos entre grupos) antes de que escalen y se conviertan en atrocidades.

¿Cómo nos podemos asegurar que el trabajo que llevan adelante estos actores domésticos esta mejor integrado a los esfuerzos globales para prevenir atrocidades? El primer paso es asegurar que los actores domésticos estén comprometidos con la prevención desde el principio y que se entienda que ellos tienen la responsabilidad primaria de prevenir con los actores internacionales en un rol de apoyo. Los actores internacionales responsables de apoyar la prevención de atrocidades deben identificar actores domésticos que contribuyan a la prevención de atrocidades, consultarlos e incorporarlos a las evaluaciones de riesgo y resiliencia. Esto ayudaría a abrir oportunidades para la interacción y la construcción de vínculos y por el mismo proceso de invitar a participar, crearía incentivos sociales positivos para que estos actores se involucren en la prevención de atrocidades.

La primera etapa de cualquier intento serio para prevenir atrocidades es el desarrollo de un profundo entendimiento de la situación del paz. Las evaluaciones de país son necesarias para evaluar fuentes locales de riesgo, y como señaló el secretario general de la ONU en su informe de 2010 sobre alerta temprana y evaluación, deben proveer de una "foto en movimiento" y no de una sola toma.¹⁰¹ Al ser una foto en movimiento, las evaluaciones no deben siempre enfatizar la predicción de futuras atrocidades. Su propósito principal es construir una percepción situacional e identificar fuentes específicas de riesgo y sitios potenciales de escalada. Bajo algunas condiciones sin embargo, como previo a unas elecciones o a principios de inestabilidad social, la evaluación puede examinar la posible trayectoria de eventos como guía para el planeamiento de políticas y contingencia. Como se

mencionó previamente, los actores domésticos están insertos en sus comunidades y suelen estar bien posicionados para proveer información sobre las situaciones que confrontan. Permitir que esta información fluya hacia la evaluación fuera de los estados y las organizaciones internacionales como la ONU no solo mejora la calidad del análisis en general sino que también ayuda a motivar la interacción de actores del sector privado en consideración sobre riesgos relevantes, creando nuevos espacios para el desarrollo de nuevas políticas y prácticas innovadoras.

Un corolario importante a la evaluación de riesgos es la necesidad de que los actores externos identifiquen fuentes locales de resiliencias y piensen sobre cómo sus programas y políticas pueden impactarlos. Hasta hoy, las evaluaciones de alerta temprana han tendido a enfocarse solamente en las fuentes de riesgo.¹⁰² No han identificado actores locales, instituciones y procesos que pueden ayudarlos a mitigar riesgos. Como resultado, los analistas se han visto presionados explicar por qué algunos países que exhiben riesgos subyacentes caen en la violencia masiva mientras que otros que muestran riesgos similares, o a veces mayores, parecen evitar matanzas masivas, lo que ha llevado al Secretario General a solicitar mayor investigación sobre este tema.¹⁰³ Evaluaciones situacionales proveen solo parte del panorama si se deben enfocar solo sobre riesgos y no las fuentes locales de resiliencia. Esfuerzos internacionales para apoyar la prevención tenderán a ser más eficientes (dando mejor valor agregado a cambio del mismo o menor inversión) y ser más efectivos (ser más capaces de prevenir el genocidio y las atrocidades masivas) si están dirigidos a apoyar fuentes locales de resiliencia.

Finalmente necesitamos ser conscientes de que los actores domésticos pueden enfrentarse a importantes barreras para participar en la prevención de atrocidades. A pesar de que las atrocidades son eventos con un elevado costo, también son de baja probabilidad, lo que hace que sean potencialmente difíciles para que los gobiernos y actores justifiquen direccionar recursos políticos y capital financiero para prevenirlos. A esto se suma que muchos gobiernos se oponen a iniciativas para avanzar sobre la prevención de atrocidades masivas en sus territorios porque implicaría reconocer de forma implícita el riesgo de atrocidades domésticas, algo que sobre lo que pocos gobiernos están dispuestos a conceder.

Más allá de los actores domésticos, hay una gama de organizaciones externas que contribuyen a la prevención estructural de crímenes atroces. Estos incluyen una panoplia completa de instituciones del sistema de Naciones Unidas, agencias, fundaciones, programas; organizaciones regionales y subregionales; estados individuales, algunos que pueden tener programas de desarrollo bilateral que se vinculan cercanamente con las preocupaciones sobre la prevención de atrocidades; y una amplia cantidad y variedad de ONGs internacionales trabajando sobre

áreas que van desde el monitoreo de derechos humanos e informar sobre reducción de pobreza. En cualquier país que tiene riesgo de atrocidades, no es fuera de lo común encontrar decenas de actores internacionales trabajando para sus propios programas en áreas afines, a pesar de no considerar conscientemente su trabajo en términos de prevención de atrocidades.

Como se señaló previamente, hay limitantes importantes a la capacidad de los actores externos para prevenir atrocidades. Efectivamente, mientras más ascendentes sean los esfuerzos en materia de atrocidades, menos influencia directa tienen los actores externos. Los esfuerzos internacionales pueden facilitar la prevención donde hay voluntad y capacidad local, pero las causas estructurales de las atrocidades descritas previamente no pueden ser fácilmente influidos por actores externos.¹⁰⁴ Mientras que los actores externos pueden tener un rol importante en permitir y facilitar roles, la asistencia extranjera no puede por sí mismo lograr un cambio estructural excepto con una intervención masiva, e incluso así hay límites inherentes y riesgos elevados.¹⁰⁵ Como observó Scott Straus "A la larga . . . los actores domésticos tienen más probabilidades para ser efectivos que los actores internacionales en materia de prevención."¹⁰⁶ Programas bien direccionadas pueden apoyar fuentes locales de resiliencia al genocidio y las atrocidades masivas y cambiar los cálculos costo-beneficio de los posibles perpetradores. Pero a pesar de que la acción internacional concertada puede algunas veces prevenir atrocidades masivas (como en los casos de Costa de Marfil y Kenia), la principal explicación de por qué algunos países con riesgos relativamente elevados evitan dichos crímenes mientras que otros no, suele vincularse con los factores dentro del país en sí.¹⁰⁷

¿Importa que la prevención estructural sea un producto por lo general indirecto de actividades dirigidas a lograr otros objetivos? Muchos analistas consideran que no, y cuestionan si hay un valor agregado en extender la consideración de prevención de atrocidades al dominio estructural. Aun así, hay por lo menos cuatro razones para pensar que actores externos comprometidos con el trabajado de los temas de la prevención estructural deben prestar atención al mismo:

1. Porque hay un solapamiento entre la gamas de diferentes sectores y riesgos de crímenes atroces, por lo cual existe un riesgo inherente que las actividades de uno de estos sectores (desarrollo económico, gobernanza, derechos humanos) puede de forma inadvertida crear o exacerbar riesgos de crímenes atroces si no se toman a consideración las preocupaciones de prevención de atrocidades.
2. Porque la prevención estructural de atrocidades suele ser un subproducto secundario de las actividades dirigidas a otros objetivos, la práctica tiende a ser irregular y no enfocada en las áreas de mayor necesidad

u oportunidad. Esto representa un uso ineficiente de recursos que podrían ser mejor dirigidos si son guiados por un enfoque más sistemático.

3. No incluir consideraciones de crímenes atroces afines limita el intercambio de información relevante y análisis, con una serie de efectos perjudiciales: (a) dificulta el alerta temprana y evaluación, (b) limitan el impacto preventivo potencial del trabajo existente, (c) excluye el fortalecimiento de la prevención por medio de cambios incrementales, (d) coloca límites innecesarios al apoyo que puede darse a los estados, (e) restringe las oportunidades para asistir a estados bajo presión, y (f) limitan las herramientas para prevenir atrocidades masiva inminentes.
4. El solapamiento entre la prevención de atrocidades y otros sectores significa que la prevención puede fortalecerse sin la necesidad de nuevas y grandes burocracias y programas de trabajo. Las prácticas existentes pueden ser aumentadas para fortalecer la prevención de atrocidades.

Lo que se necesita es un enfoque práctico a la prevención estructural de crímenes atroces que utilice y construya en base a programas y actividades existentes en vez de duplicarlas, y que se enfoque en ordenar el apoyo a las fuentes locales de resiliencia. La siguiente sección muestra como esto puede lograrse por medio del “mainstreaming” de la prevención de atrocidades y la incorporación de un enfoque de prevención de atrocidades al trabajo existente de organizaciones domésticas e internacionales.

“Mainstreaming” la prevención estructural: un plan de acción

Esta sección aboga por la incorporación amplia (mainstreaming) de la prevención de atrocidades masivas al trabajo existentes de los estados y las organizaciones domésticas, así como organizaciones extranjeras como las Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales, programas bilaterales de ayuda y ONGs. Sugiere que la adopción y utilización de la óptica de prevención de atrocidades es una forma efectiva de ordenar los recursos existentes para las necesidades de la prevención estructural.

Para “mainstream” la prevención de atrocidades, organizaciones relevantes deben asegurar que sea sistemáticamente integradas a sus procesos de planeamiento, programas de trabajo y procesos de toma de decisiones.¹⁰⁸ Esto se puede lograr utilizando una óptica de prevención de atrocidades—esencialmente, una perspectiva que eleva las recomendaciones sobre cómo mejorar el apoyo a la prevención de atrocidades. Este acercamiento apunta a maximizar la contribución positiva hecha por el trabajo de prevención de atrocidades, identificar y monitorear riesgos potenciales, y planificar para contingencias futuras. Dado que el enfoque de prevención de atrocidades se centra en trabajar por medio de programas y actividades existentes y no desarrollar programas y actividades nuevas, este acercamiento enfatiza la importancia de adaptar estrategias de prevención a situaciones individuales. En otras palabras, el enfoque de prevención de atrocidades buscar una forma de utilizar y adaptar formatos actuales de interacción y asistencia para fortalecer la prevención estructural de atrocidades.

Los recursos adicionales necesarios para lograr estos efectos son bastante modestos. Lo que es imperativo es que las preocupación sobre prevención de atrocidades sean consideradas en la etapa de planeamiento y diseño de programa y que una perspectiva clara y no adulterada de la prevención sea llevada a la medida de toma de decisiones de los gobiernos, organizaciones internacionales, estados extranjeros, y ONGs que trabajan en áreas relevantes.

Pero a pesar de que la acción internacional concertada puede algunas veces prevenir atrocidades masivas (como en los casos de Costa de Marfil y Kenia), la principal explicación de por qué algunos países con riesgos relativamente elevados evitan dichos crímenes mientras que otros no, suele vincularse con los factores dentro del país en sí.

Tabla 7: Áreas Funcionales y de Programa Vinculadas a la Prevención Estructural de Atrocidades

- Prevención de conflictos
- Manejo/resolución de conflictos
- Contrarrestar extremismo violento
- Buena gobernanza
- Derechos Humanos
- Construcción de paz
- Protección de niños en conflictos armados
- Protección de civiles en conflictos armados
- Protección de refugiados y desplazados
- Estado de derecho
- Reforma de sector de seguridad
- Control de armas ligeras
- Desarrollo sustentable
- Mujeres, paz y seguridad

Para que este enfoque funcione de la forma más efectiva, aquellos otorgados la responsabilidad deben tener un fuerte sentido de “propiedad” y obligación profesional en decirles a otros dentro de su organización que deben escuchar sobre riesgos relevantes y no lo que quieren escuchar.¹⁰⁹ Como demostró el panel interno de revisión del secretario general sobre las acciones de la ONU en Sri Lanka demostró, cualquier otra cosa puede diluir el entendimiento de la responsabilidad y confundir las líneas de autoridad.¹¹⁰

El enfoque de prevención de atrocidades tiene tres dimensiones clave que pueden ser utilizadas por actores domésticos o actores extranjeros. El primero es establecer una conciencia de situación sobre los riesgos de atrocidades y como estos pueden ser tratados o mitigados. Esto requiere asegurarse que las organizaciones relevantes tengan un entendimiento actualizado y detallado de los factores de riesgo en los países en los que operan, y que cuando sea apropiado, incluya políticas y actividades diseñadas para apoyar la reducción o mitigación de estos riesgos en sus programas de trabajo. Esto se logra primero por medio del establecimiento de una conciencia de situación que sea sensible a los riesgos de atrocidades y después por medio de la inclusión de esta consideración en el diseño de programas e implementación. Las organizaciones podrían, por ejemplo, usar el Marco de Análisis de Naciones Unidas.

La segunda dimensión es identificar, y donde sea posible, armar estrategias que apoyen a inhibidores locales de crímenes atroces. Como fue señalado previamente, hasta ahora las evaluaciones de alerta temprana han tendido a enfocarse solo en las fuentes de riesgo.¹¹¹ No han identificado fuentes locales de resiliencia que inhiban la violencia atroz, y como resultados, los analistas han sido presionados a explicar por qué algunos países que exhiben riesgos subyacentes sucumben a la violencia masiva mientras que otros países que muestran riesgos similares o mayores evitan atrocidades.¹¹² El foco sobre los inhibidores implica un carácter distintivo que difiere de concepciones más tradicionales de prevención estructural. Lo segundo tiene a asumir que los actores externos saben cuales estructuras profundas llevan al surgimiento de conflictos armados y cuáles no, en cualquier sociedad y fomentan la intervención en apoyo a las que no. Por el contraste, el enfoque sobre inhibidores empieza con el entendimiento que las instituciones locales, las dinámicas, los grupos, los individuos y otros factores, pueden establecer obstáculos para las atrocidades, y pregunta que se puede hacer para apoyar estas fuentes de fuerza existentes de forma que se evite la imposición de otros formatos de prevención.¹¹³ Esta información debe ser utilizada para ajustar programas existentes con el objetivo de mejorar su contribución y desarrollar nuevos programas diseñados para apoyar inhibidores locales relevantes.

La tercera dimensión es la identificación y mitigación de consecuencias negativas no-intencionadas. El enfoque de

prevención de atrocidades masivas debe ser de doble faz, mirando hacia afuera hacia el riesgo y la resiliencia y hacia adentro a las políticas y acciones de la propia entidad. Organizaciones activas en el trabajo preventivo necesitan asegurar que de forma inadvertida estén aumentando los riesgos subyacentes de riesgo de atrocidades o que estén contribuyendo a la generación de riesgos específicos. La acción preventiva también puede, de forma inadvertida, debilitar las fuentes locales de resiliencia. Esto también, debe incluirse en cualquier análisis. Ejemplos potenciales incluyen estrategias económicas apoyadas internacionalmente que priorizan el crecimiento pero que incrementan desigualdades horizontales, estrategias de resolución de conflictos que le dan a grupos armados un lugar en la mesa pero excluyen a grupos pacíficos marginalizados, estrategias inductivas coercitivas que apuntan a estados pero debilitan a moderados a nivel local, y estrategias de reforma legal o burocrática que de forma inadvertida concentran poder en las autoridades políticas. La mitigación de daños es una parte importante de la prevención estructural, y es imperativo que los estados no exacerben los riesgos existentes o debiliten las fuentes locales de resiliencia por medio de consecuencias no intencionadas de sus acciones. Esto requiere de debida diligencia de un tipo que ya es empleado por algunas organizaciones que operan en situaciones de conflicto.

Estas tres dimensiones de “mainstreaming” de prevención de atrocidades pueden incluir en revisiones periódicas a nivel nacional sobre riesgo y resiliencia o en el diseño de programas de ayuda extranjera, así como en programas de la ONU y ONGs, y ser revisados regularmente. Donde sea posible, la responsabilidad de producir recomendaciones sobre estos riesgos y medidas que pueden adoptar en respuesta puede otorgarse a individuos o equipos encargados de esta tarea en particular.

En resumen, el “mainstreaming” de la prevención de atrocidades se concierne con lograr que la prevención de atrocidades sea una parte normal del trabajo diario de estados relevantes, organizaciones internacionales y ONGs. Apunta a (1) sensibilizar a los decisores en los riesgos de atrocidades, fuentes de resiliencia, y potenciales disparadores futuros, (2) relacionar evaluaciones de riesgo/resiliencia a atrocidades con acciones políticas así como la designación de recursos, diseño de programa y ejecución y por ende fortalecer la capacidad de programas existentes y misiones en áreas de desarrollo, mantenimiento de paz, construcción de paz, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernanza, funciones policiales, y asuntos humanitarios de manera de hacer una contribución positiva a la prevención de atrocidades (ver Tabla 7), y (3) reducir la probabilidad de efectos negativos no intencionados como resultado de acciones preventivas. Por medio de estas acciones relativamente modestas, la prevención estructural puede transformarse en algo que es frecuentemente discutido pero que rara vez se practica como parte diaria del trabajo. Esto no solo va a asegurar una asistencia

mejor orientada a la prevención estructural de crímenes atroces, sino que también asegura que las organizaciones son más sensibles al impacto que tiene su trabajo en los riesgos de atrocidades y los posiciona mejor para trabajar en sociedad con otras organizaciones para mitigar riesgos y apoyar la resiliencia, influenciar el comportamiento de actores locales e implementar decisiones específicas cuando sean necesarias.

Precisamente de qué manera el enfoque de prevención de atrocidades masivas puede ser configurado depende de la organización y la situación. El estado receptor, tiene la responsabilidad primera de proteger a su población de crímenes atroces y de espera que tenga un rol de liderazgo en identificar riesgo y resiliencia dentro de su territorio así como fomentar políticas nacionales que reduzcan los riesgos y apoyar la resiliencia. Para lograr este objetivo, en 2013, el Secretario General de Naciones Unidas llamó a los estados miembros a “realizar una evaluación nacional de riesgos y resiliencia, usando el marco de análisis para la prevención de genocidio desarrollado por mi asesor especial”. Sugirió que esta evaluación nacional debe ser sistémica y que debe incluir la identificación de poblaciones vulnerables y la evaluación de fuentes domésticas de resiliencia.¹¹⁴ Esto se repitió en su informe de 2015 en el cual se urge a los estados a “llevar adelante una evaluación nacional de riesgos y articular estrategias procesables de gobierno tanto en la política doméstica como la internacional”.¹¹⁵ Pero a pesar de los sucesivos pedidos, solo un puñado de países han conducido, o señalado la intención de conducir, evaluaciones nacionales de riesgo y resiliencia. A pesar de esto, persuadir a los estados a asumir su responsabilidad de conducir, y actuar sobre una evaluación nacional debería mantenerse como un elemento clave de los esfuerzos de promoción de prevención de atrocidades en los próximos años. Una forma posible de lograr este efecto es que los estados se hagan preguntas uno a los otros sobre prevención estructural de atrocidades como parte de una Evaluación Universal Periódica del Consejo de Derechos Humanos. Otra forma de catalizar el trabajo y promover las acciones de los estados sería que las instituciones no-estatales lleven adelante evaluaciones nacionales de forma independiente.

Para las organizaciones que están fuera del estado receptor, como las Naciones Unidas, organizaciones regionales y subregionales, agencias de ayuda, u ONGs, el “mainstreaming” de la prevención de atrocidades masivas implica asignar a oficiales o equipos pequeños con la tarea de revisar los riesgos y la resiliencia a las atrocidades masivas y proveer de asesoramiento al resto de la organización sobre cómo fortalecer la prevención estructural, apoyar la resiliencia, y evitar políticas contraproductivas. En la práctica, esto puede configurarse de formas diferentes en diferentes organizaciones. Dentro del contexto de Naciones Unidas, los diferentes componentes del “mainstreaming” de la prevención estructural de atrocidades descritos previamente pueden incluirse en el diseño de la presencia

de campo de Naciones Unidas y revisados regularmente. Donde sea posible, la responsabilidad de producir recomendaciones sobre riesgos, fuentes de resiliencia, y medidas que pueden ser adoptadas para mitigar riesgos y fortalecer resiliencia pueden ser otorgadas a los asesores de paz y desarrollo de Naciones Unidas. El análisis y el asesoramiento sensible a las atrocidades debe incluirse en la formación de los Marcos de Asistencia al Desarrollo de la ONU para sus equipos de país así como en los Marcos Estratégicos Integrados en el contexto de operaciones de mantenimiento de paz. El proceso también puede ser usado para identificar formas adicionales en las cuales la central de Naciones Unidas puede apoyar la prevención de atrocidades en el terreno por medio de instrumentos como la Unidad de Apoyo a la Mediación del Departamento de Asuntos Políticos, la arquitectura de construcción de paz, y varios otros mandados de los asesores y representantes especiales del Secretario General, así como los relatores especial del Consejo de Derechos Humanos. Dentro del contexto de la ONU, también debe haber acciones determinadas para conectar la prevención estructural de atrocidades con otras agendas de Naciones Unidas alineadas con aquellas en la lista de la Tabla 7. Esto también aplica a otras burocracias de estado grandes u organizaciones que operan sobre múltiples programas temáticos vinculados a la prevención de atrocidades.

Junto con el mejoramiento de procesos internos dentro de organizaciones, la prevención estructural de atrocidades también requiere de un enfoque renovado en la consolidación de sociedades para la prevención, incluyendo nuevos actores en el área como el sector privado. Hasta recientemente, el debate académico e internacional sobre prevención de atrocidades se enfocaba exclusivamente en el rol de los estados y las instituciones internacionales. Esto no es sorprendente dado que los estados se mantienen como los principales actores en la política mundial. Pero debe ser claro que los estados y las organizaciones internacionales por si solos son insuficientes para prevenir atrocidades. Grupos armados no-estatales, organizaciones de la sociedad civil, y el sector privado tienen roles que llevar. El Secretario General de la ONU reconoció esto en su informe de 2009 sobre responsabilidad de proteger. Pero mientras que las investigaciones se han desarrollado sobre los grupos armados no-estatales como perpetradores de crímenes atroces, y el movimiento global de sociedad civil ha emergido para apoyar la prevención de atrocidades, el rol preciso de estas organizaciones y el sector privado en la prevención de atrocidades permanece poco claro.¹¹⁶ Existen razones sólidas para pensar que estos "nuevos" socios son indispensables. Dos décadas de erudición sobre guerras civiles prolongadas que emergieron después de la Guerra Fría demuestran cómo la competencia violenta por recursos, frecuentemente valiosos recursos naturales, literalmente vaciaron estados y los reemplazaron con estructuras estatales con formas híbridas de autoridad basadas en redes de patrimonio, intercambio económico y violencia.¹¹⁷ Como demuestran los

esfuerzos para construir la paz en lugares como la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, o Sudan del Sur, el restablecimiento y la reimposición de la autoridad estatal no es sustentable en el largo plazo si no hay procesos de transformación más profundos dentro del sector privado y la sociedad civil. A pesar de que se han dado algunos éxitos notables en el uso de diplomacia basada en el estado para la prevención de atrocidades, hay un creciente reconocimiento de que la fuente más efectiva para fortalecer la prevención y la resiliencia a los disparadores viene desde las sociedades vulnerables en sí y que los actores no-estatales juegan un rol crucial.¹¹⁸

Se hace más frecuente que las opciones ante los gobiernos y su capacidad de actuar y moldear resultados autónomamente sean condicionados y limitados por las fuerzas de la globalización. Todos los estados, incluyendo los poderosos, están constreñidos por el movimiento de capital, recursos, personas e ideas a través de la frontera al punto de que algunos pocos tienen la gama completa de opciones diplomáticas de las cuales seleccionar o la capacidad para una capacidad de acción completamente autónoma.¹¹⁹ El tamaño también importa. El sector privado general genera y ordena recursos financieros que exceden los de la mayoría de los estados. Por ejemplo, si Walmart fuese un estado, su PBI lo pondría entre los 25 países más ricos del mundo, mucho mayor que el de Sudáfrica y mucho más grande que el de países como Pakistán y Tailandia.

Por todas estas razones y otras más, la prevención de atrocidades es una ambición que no se puede lograr solo por medio de los estados y las organizaciones internacionales. No solo las amenazas y los desafíos se extienden mas allá del mundo de los estados, sino que los estados en si están sumergidos en redes y estructuras que están mas allá de su control. La prevención estructural de crímenes atroces requiere de asociaciones entre actores locales, nacionales, regionales y globales y entre actores gubernamentales y una amplia panoplia sectores no gubernamentales.

Finalmente, dado que la prevención estructural de atrocidades no ha sido adoptada conscientemente como un objetivo de las políticas de los estados, las organizaciones internacionales y las ONGs, no hay un buen entendimiento sobre des tipos de políticas y acciones tienen el mejor efecto sobre diferentes situaciones. Por ende, hay una necesidad para mejorar el monitoreo y la evaluación de la prevención estructural para identificar factores que hacen que los programas sean más o menos efectivos, y mejorar el direccionamiento de organizaciones interesadas en buenas prácticas.

La prevención de atrocidades como la prevención de conflictos, está plagada por el problema de la falta de certeza, lo que Colin Keating describe como el "problema de la prevención". Surge del hecho que, a pesar de los importantes avances en la previsión de conflictos, los modelos de alerta temprana siguen siendo insuficientemente ciertos

como para proveer una base firme para acciones. Podemos identificar la presencia de factores de alto riesgo, pero es muy difícil decir con certeza cuándo las atrocidades van a ocurrir hasta que estas ocurren. Esto es un problema porque como Keating señala, los gobiernos están predispuestos a ser adversos al riesgo sobre los costos de oportunidad y los peligros políticos asociados con la acción preventiva.¹²⁰ Como resultado, a pesar de que la acción temprana es considerada Imperativa, rara vez hay una base de evidencia fuerte sobre la cual direccionar acciones internacionales previas a la perpetración de atrocidades. Con frecuencia, lo mejor que se puede lograr es una respuesta temprana a atrocidades que pueden escalar, como en el caso de Kenia 2007-2008.

El rol que tiene la confianza en habilitar acciones preventivas fue demostrado por el hecho de que las lecciones aprendidas de Kenia en 2008 estimularon un enfoque genuinamente preventivo en las elecciones de ese país en 2013 que logro que fuese un ejercicio ampliamente pacífico a pesar de la presencia de las mismas fuerzas centrifugas que causaran la violencia cinco años antes. Este tipo de precisión sobre los disparadores y los tiempos de atrocidades potenciales es lo que se necesita para darle a los lideres la confianza necesaria para actuar. Algunas veces, las circunstancias y la experiencia proveen de claridad, como en el caso del referendo de Sudán del Sur en 2011, el ataque inminente del líder libio Qaddafi contra Bengasi en 2011, y las elecciones de Kenia en 2013. En estas situaciones, las acciones preventivas son más probables. Pero en la mayoría de los casos hay un grado de incertidumbre mucho mayor sobre cuando, cómo y dónde los riesgos de atrocidades se convertirán en acciones atroces, y ello es un obstáculo importante para la acción preventiva.

El campo de prevención de atrocidades también necesitar ser más sistemático en su acercamiento a aprendizaje de lecciones. Necesita desarrollar repositorios de conocimiento sobre diferentes tipos de acciones que producen buenos efectos en diferentes tipos de situaciones y una amplia gama de acciones preventivas llevadas adelante por diferentes actores. Los esfuerzos para prevenir la violencia electoral en Kenia en 2013 involucraron a gobiernos, organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros, sociedad civil y grupos de sector privado como KEPISA, e individuos prominentes. Entender exactamente quién hizo qué y qué efecto causó es lo más importante para habilitar estrategias mejor preparadas y mejor enfocadas para prevención futura.

Dado el poco apoyo al llamado del Secretario General a llevar adelante evaluaciones nacionales de riesgo y resiliencia, incluso entre los que apoyan la responsabilidad de proteger, medidas alternativas pueden ser requeridas en lo inmediato para promover una transición de la prevención estructural de atrocidades de consenso político a la practica política. Una opción sería que el sistema de

Naciones Unidas lidere publicando e implementando su propia estrategia integral para prevenir atrocidades. Dicha estrategia tendría que estar asociada con y construir en base a la iniciativa Human Rights Up Fronte y podría ser articula por el secretario general.

Una estrategia integral de la ONU para la prevención de atrocidades debería tratar cinco consideraciones centrales vinculadas a la prevención estructural:

1. Debería proveer la base para un enfoque más sistémico e integral para la alerta temprana y la evaluación. El sistema debería tener dentro de si la capacidad de cotejar información relevante y proveer de análisis específico de atrocidades y de recomendaciones sobre riesgos y formas adecuadas de respuesta.
2. Debería ofrecer direccionamiento sobre cómo el sistema puede "mainstream" la prevención de atrocidades dentro de su trabajo diario, con el objetivo de asegurar que la ONU tenga los mecanismos necesarios para apoyar los objetivos de prevención estructural y la integración sistemática de la prevención de atrocidades en sus procesos de planeamiento.
3. Debería proveer de direccionamiento sobre cuando la prevención de atrocidades se debe priorizar, incluyendo el procedimiento necesario para realizar dicha identificación y comunicarlo esto por medio del sistema de la central de la ONU al campo y los estados miembros.
4. Debe proveer de direccionamiento sobre como la organización puede dirigir mejor el accionar diplomático, los mensajes públicos, el monitoreo y evaluación, y las sociedades para mitigar los riesgos subyacentes de violencia y apoyar fuentes locales de resiliencia.
5. Debe proveer de asesoramiento sobre las configuraciones más apropiadas de presencia de campo de la ONU en países experimentando riesgos de crímenes atroces. No es una cuestión de predicciones de "bola de cristal" sobre dónde las atrocidades ocurrirán sino de desarrollar un sistema donde factores de riesgos a largo plazo pueden ser ponderados contra factores de mitigación y emparejados con supervisión de disparadores a corto plazo que pueden precipitar la violencia, para determinar lo que necesitan las misiones para ser configuradas con una mentalidad de prevención de atrocidades desde el principio.

La clave es que la prevención de atrocidades no debe ser considerada una prioridad en competencia con otros sino una misión central de las Naciones Unidas, integral al desarrollo y los asuntos humanitarios, así como a los derechos humanos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Un compromiso con la prevención de atrocidades a nivel sistémico significa un compromiso con actuar tempranamente. Como el Secretario General Ban Ki-moon dijo "nosotros debemos

[este compromiso] a las millones de víctimas de horriblos crímenes internacionales del pasado—y aquellos cuyas vidas pueden ser salvadas en el futuro”.¹²¹ Al dar el ejemplo de esta manera, las Naciones Unidas puede no solo mejorar su propia contribución a la prevención estructural, sino también a motivar a que los estados miembros sigan el ejemplo.

Otra alternativa es que el sector no-gubernamental tome la iniciativa proveyendo un análisis de riesgo y resiliencia integral, así como guiar sobre cuales deberían ser las principales prioridades de prevención en diferentes países. Un instituto u otro tipo de organización de investigación puede proveer de un importante catalizador para poner en práctica la construcción de un repositorio de conocimiento sobre riesgo y resiliencia en el mundo, monitoreando cambios y acciones preventivas, y usando esto para informar sobre el direccionamiento de otras organizaciones. Una iniciativa de este tipo puede ayudar a movilizar el debate global sobre prevención estructural alejándolo de principios abstractos y cadenas causales hacia donde necesita estar: enfocado en temas específicos y recomendaciones de políticas en partes específicas del mundo.

Desafíos de la Implementación

Llevar la prevención estructural de atrocidades del consenso a la práctica implica más que simplemente conseguir la configuración institucional adecuada. Requiere del compromiso políticos de los líderes de gobierno, organizaciones internacionales y el sector no-gubernamental. No deberíamos pensar que la prevención estructural es menos política y menos controversial que otros elementos de la responsabilidad de proteger. Hablar sobre reformar las estructuras profundas de los estados y sociedades es tan político y tenso con controversia como cualquier otra dimensión de la responsabilidad de proteger, incluyendo el uso de la fuerza.

En este sentido, se destacan cinco desafíos:

1. **Acuerdo sobre factores de riesgo.** Es necesario construir un entendimiento compartido sobre los factores asociados con el riesgo elevado de crímenes atroces y las formas en las cuales se pueden tratar nuevas fuentes de riesgo como las creadas por extremistas violentos. Solo en base al consenso sobre que son los factores de riesgo es que podemos esperar desarrollar una acción liderada por estado y partenariados globales apuntados a tratarlos. El Marco de Análisis de Naciones Unidas provee de útiles puntos de referencia para el diálogo y la deliberación, pero es importante que los estados y los actores de la sociedad civil sean activos en un diálogo abierto sobre las fuentes de riesgo y los esfuerzos que se hacen para construir consenso sobre estos puntos.
2. **Poseción Nacional de los riesgos de atrocidades.** Se puede discutir que el desafío practico clave está en promover que los estados y las sociedades reconozcan factores de riesgo, soliciten asistencia y asuman posición de su propia prevención estructural de atrocidades. Un fuerte sentido de compromiso mutuo de los países receptores, sociedades y socios internacionales es crucial para la prevención de atrocidades efectiva.¹²² La prevención de atrocidades es una actividad política, y los estados tienden a ser reacios a reconocer amenazas, incluso aquellos que son inminentes, muchos menos los riesgos ascendentes que pueden o no llevar a crímenes atroces. Incluso la prevención estructural puede generar agudas controversias y disputas, por ejemplo, requerir que algunos estados sean identificados como en riesgo de atrocidades y solicitar acciones de algunos gobiernos a las que se pueden negar.¹²³ Enfoques prácticos a la prevención deben tomar esta realidad en consideración y pensar respecto a las maneras en las cuales motivar a los estados para que participen activamente. Una solución obvia, tomada de la evaluación universal periódica, puede ser universalizar la base de análisis al pedir que todos los estados reporten sobre riesgo y resiliencia en un ámbito formal. Otra alternativa es que los amigos de la responsabilidad proteger, aquellos 53 estados que han asignados puntos focales lideren llevando adelante sus propias evaluaciones nacionales. Los puntos focales podrían liderar estos procesos y reportar en las reuniones anuales de puntos focales.
3. **Comprometer recursos a la prevención de atrocidades.** Ha sido muy difícil hasta ahora generar suficiente compromiso político para insertar la prevención de atrocidades a la práctica diaria de las Naciones Unidas, organizaciones regionales, y agencias de desarrollo. Esto conlleva la falta de compromiso de recursos para cumplir con esta tarea. Parte del problema del compromiso político proviene de la asignación de responsabilidad: ¿quién es responsable por hacer que? Otro problema comúnmente identificado se relaciona con el principio de que los estados son actores con intereses propios que se ven así mismos como los principales responsables por el bienestar de sus propios ciudadanos. Como tales, los estados tienden a ser reacios a gastar recursos tributarios o comprometer otros recursos para prevenir crímenes atroces en sus propios países. El problema no es si los gobiernos apoyan la prevención de atrocidades como objetivo, sino la profundidad del apoyo en relación con otros objetivos incluyendo valorados objetivos a nivel doméstico como la salud y el bienestar social. Este vacío de compromiso relativos a otros objetivos puede cerrarse desarrollando más programas diseñados para construir resiliencia o reducir riesgos en formas específicas en partes específicas del mundo. Esto pone énfasis en la necesidad de análisis detallado de riesgo y resiliencia alrededor del mundo. Nuevamente pueden ser los amigos de la responsabilidad de proteger, países que

han designado puntos focales, que pueden liderar esto. Como las evaluaciones nacionales, las reuniones anuales de puntos focales pueden proveer un espacio ideal para que los estados reporten sobre sus actividades, intercambien ideas con sus pares y compartan lecciones aprendidas. Lograr que suficientes actores actúen de esta manera puede proveer de incentivo para otros.

4. **Responsabilidad doméstica de prevención.** Hay una necesidad urgente de ampliar la práctica de la prevención más allá de las Naciones Unidas. Es importante reafirmar el principio de que la responsabilidad de prevenir atrocidades recae en el estado receptor y que ese Estado tiene que tener un interés establecido en la prevención estructural porque invirtiendo en esa área es que puede reducir los riesgos subyacentes de atrocidades. Pero también es importante que la sociedad civil y los actores del sector privado en esos países sean traídos a colación y fortalecidos como agentes de prevención y que los esfuerzos internacionales sean cuidadosamente calibrados para apoyar fuentes locales de resiliencia.
5. **Diligencia debida con acción.** Anticipar y reducir consecuencias negativas no-intencionadas por medio de la diligencia debida es un desafío crucial para la prevención de atrocidades.¹²⁴ La mitigación de daños es una parte importante de la mitigación de daños y es imperativo que las organizaciones como Naciones Unidas eviten exacerbar riesgos por medio de las consecuencias no intencionadas de sus acciones. Esto requiere un formato de diligencia debida como la que ya es empleada por algunas organizaciones que operan en situaciones de conflicto y es pedida por algunos de los contribuyentes a la literatura sobre prevención estructural. Esto es conocido sobre sensibilidad de conflicto y algunos programas gubernamentales que entregan ayuda en situaciones de conflicto (ejemplo; la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido) emplean marcos para evaluar el impacto de su ayuda en un ambiente social. Es importante que dicho trabajo se haga sistemáticamente y que incluya sensibilidad hacia riesgos de atrocidades.

Recomendaciones: Pasos Tangibles hacia la Prevención Estructural

Para los estados

- Los estados deben llevar adelante evaluaciones nacionales periódicas sobre las fuentes domésticas de riesgo y de resiliencia e implementar recomendaciones. Estas evaluaciones deberían tomar a consideración el Marco de Análisis de las Naciones Unidas y deberían ser integrales en cuanto su enfoque y procedimiento inclusivo, lo que incluye aportes de actores no-gubernamentales como la academia, la sociedad civil y el sector privado. El proceso

ayudaría a los gobiernos a reconocer dónde existen los riesgos, así como lugares de resiliencia de la sociedad y promover que soliciten ayuda para lidiar con factores de riesgo y apoyar la resiliencia, así como los avances de cualquier crisis. Los estados que han designado puntos focales de nacionales de responsabilidad de proteger deberían dar el ejemplo e instruir a los puntos focales a iniciar los procesos de evaluación nacional. La reunión anual de puntos focales puede proveer de una excelente oportunidad para reportar sobre evaluaciones, hacer intercambios entre pares y articular planes de acción para implementar recomendaciones. El cambio global es probable pero solo si los estados con puntos focales están dispuestos a dar el ejemplo.

- Los estados deben designar a un oficial de alto rango como punto focal de la responsabilidad de proteger y asegurar que esa posición tenga dimensiones externas e internas. Externamente el punto focal debe representar al Estado en instancias multinacionales, coordinar respuestas a crímenes atroces y compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas en relación a la prevención y la protección. En lo doméstico, el punto focal debe apoyar la evaluación completa sobre riesgo y resiliencia, facilitar la implementación de recomendaciones para la política doméstica y convocar a acercamiento a nivel gobierno sobre prevención de atrocidades a nivel nacional e internacional.
- Los estados se deben hacer preguntas relacionadas a la prevención estructural de crímenes atroces durante las evaluaciones periódicas universales y promover que otros les hagan preguntas también. Específicamente, deben preguntar sobre los pasos que se están tomando para prevenir crímenes atroces o para completa varias formas de discriminación que pueden dar paso a dichos crímenes. El grupo núcleo de estados que apoyan la responsabilidad de proteger en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas podría considerar liderar en este tema.
- Los estados deberían incorporar el enfoque de prevención de atrocidades a sus evaluaciones y programas de ayuda externa. En particular, deberían evaluar regularmente el riesgo y la resiliencia en países socios, considerar cómo sus políticas y programas pueden fortalecer la resiliencia y mitigar los riesgos, asegurar que sus políticas y programas no causen daño, y monitorear desarrollo con un enfoque específico sobre el riesgo de crímenes atroces. Los estados que han designado a un punto focal de responsabilidad de proteger deberían liderar en este punto.
- Los estados deberían entrenar al personal para reconocer los riesgos subyacentes de los crímenes atroces. Si la prevención estructural será parte del accionar diario del estado, entonces es imperativo que el personal en el terreno y los responsables de

hacer los análisis estén entrenados para identificar y entender factores asociación con riesgo elevado de crímenes atroces. Los estados que han designado a punto focal de responsabilidad de proteger deberían liderar en este punto.

Para las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales

- El Secretario General de la ONU debería desarrollar una estrategia integral para la ONU para la prevención de atrocidades. La estrategia debería proveer (1) la base para un enfoque más sistemático e integral a la alerta temprana y evaluación, (2) direccionamiento sobre como el sistema de Naciones Unidas puede "mainstream" la prevención de atrocidades, usando la óptica de la prevención de atrocidades en su trabajo diario, (3) direccionamiento sobre como determinar cuando la prevención de atrocidades debe priorizarse, (4) direccionamiento sobre como la organización puede mejorar su accionar diplomático, comunicación pública, monitoreo y evaluación, y partenareados para apoyar la prevención de atrocidades, y (5) asesorar sobre las configuraciones más apropiadas para la presencia en el terreno de las Naciones Unidas en países con riesgo de crímenes atroces.
- Organizaciones regionales y subregionales deben incorporar la óptica de la prevención de atrocidades a sus programas regulares de trabajo. En particular, deben desarrollar la capacidad para revisar fuentes subyacentes de riesgo y de resiliencia en países miembros, considerar como sus políticas y programas no producen daños, y monitorear desarrollos dentro de la región con un enfoque sobre riesgos de crímenes atroces.
- Instituciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas, y organizaciones regionales y subregionales, deben asegurar un alto grado de cooperación funcional entre la prevención estructural de atrocidades y otras agendas afines como la prevención de conflictos, resolución de conflictos, contrarrestar el extremismo violento, buena gobernanza, derechos humanos, construcción de paz, protección de niños en conflictos armados, protección de civiles en conflictos armados, protección de refugiados y desplazados, Estado de Derecho, reforma del sector de seguridad, control de armas ligeras, desarrollo sustentable y mujeres, paz y seguridad.
- Instituciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas y organizaciones regionales y subregionales, deben ser receptivos a partenariados para la prevención de atrocidades con una amplia gama de actores incluyendo aquellos fuera de los gobiernos como el sector privado, la sociedad civil e instituciones

académicas. Atención debe ser otorgada al rol de individuos en la prevención de crímenes atroces.

- Instituciones internacionales, incluyendo las Naciones Unidas y organizaciones regionales y subregionales, deben desarrollar un enfoque a la prevención que mire hacia el futuro, que sea proactivo y que se centre en apoyar la resiliencia. La prevención no puede limitarse a las situaciones donde las amenazas son inminentes. Al contrario, las organizaciones internacionales deben cultivar sus culturas de prevención integrando la prevención estructural a su trabajo diario.

Para la Sociedad Civil

- Organizaciones de la sociedad civil deber alentar a los estados a hacer preguntas sobre la prevención de atrocidades durante los procesos universales de evaluación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Deben facilitar esto desarrollando y diseminando ejemplos de preguntas relevantes.
- Organizaciones de la sociedad civil, think tanks e instituciones académicas deben trasladar el debate sobre la prevención estructural hacia la implementación práctica conduciendo sus propias evaluaciones independientes e imparciales sobre riesgos y resiliencia y recomendando pasos tangibles que pueden darse para fortalecer la prevención. Con frecuencia estos pasos incluyen medidas que pueden ser tomadas por actores n-estatales. En los casos en que esto sea así, las organizaciones de la sociedad civil deben liderar en la implementación de recomendaciones.
- Organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas deben buscar establecer un instituto global para la prevención estructural de atrocidades. El rol principal del instituto seria trabajar con socios dentro de los países para producir evaluaciones nacionales de riesgo y resiliencia, identificar oportunidades para fortalecer la prevención, y promover pasos necesarios a tomar. Al realizar este trabajo, el instituto global promovería y apoyaría a los estados a llevar adelante sus propias evaluaciones nacionales, y sería una importante fuente de mejores prácticas, direccionamientos y lecciones aprendidas sobre prevención estructural de atrocidades.
- Organizaciones de la sociedad civil deberían hacer más para interactuar con el sector privado y promover a los actores del sector privado a ser más activos en la prevención de atrocidades.
- Siendo conscientes de la necesidad de seguir promoviendo el principio de responsabilidad de proteger, las organizaciones de la sociedad civil deben trasladar su foco hacia la implementación práctica de la responsabilidad de proteger y la prevención de atrocidades. En

particular deben buscar construir, sustentar o desarrollar partenariados nacionales, regionales y globales para apoyar su trabajo preventivo.

- Se necesitan más investigaciones sobre cómo los estados y sociedades afectados por factores de riesgos pueden exitosamente navegar por períodos de crisis, como crisis democráticas y desastres naturales. Necesitamos un mejor entendimiento de las dinámicas por las cuales las crisis llevan a las atrocidades, y sobre y los factores inhibidores que previenen la escalada y ayudan a desarrollar el direccionamiento y mejores prácticas para el futuro.

Endnotes

- ¹ Por ejemplo, Ban Ki-moon, *Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General, A/63/677*, January 12, 2009; Serena K. Sharma and Jennifer Welsh, introduction to *The Responsibility to Prevent: Overcoming the Challenges of Atrocity Prevention*, ed. Serena K. Sharma and Jennifer Welsh (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 1; and Sheri P. Rosenberg, Tibi Galis, and Alex Zucker, introduction to *Reconstructing Atrocity Prevention*, ed. Sheri P. Rosenberg, Tibi Galis, and Alex Zucker (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p. 4.
- ² Edward Luck and Dana Luck, "The Individual Responsibility to Protect," in *Reconstructing Atrocity Prevention*, p. 215.
- ³ Ban Ki-moon, *A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General, A/69/981-S/2015/500*, July 13, 2015, paras. 58 and 74.
- ⁴ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict* (New York: Carnegie Commission, 1997). El entonces Secretario General Kofi Anna agregó un tercer elemento, la prevención sistémica—una extensión de la prevención estructural efnocada en los sistemas globales y estructuras que facilitan la violencia.
- ⁵ Las limitaciones de prevención en etapas tardías fueron reconocidas por los participantes en Stanley Foundation's 54th Strategy for Peace Conference in October 2013. See *Preventing Mass Atrocities: Resilient Societies, State Capacity, and Structural Reform*, Stanley Foundation, Policy Dialogue Brief, April 2014, p. 2.
- ⁶ Para un excelente evaluación vean Serena K. Sharma, *The Responsibility to Protect and the International Criminal Court: Protection and Prosecution in Kenya* (London: Routledge, 2016).
- ⁷ Scott Straus, *Making and Unmaking Nations* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015). p. 326.
- ⁸ Un llamado enfatizado por Bridget Moix, "Moving Upstream and Going Local: The Responsibility to Protect Ten Years Later," *Politics and Governance*, Vol. 3, No. 3, 2015, p. 100.
- ⁹ Esfuerzos tempranos incluyen Ruben Reike, Serena Sharma, and Jennifer Welsh, "A Strategic Framework for Mass Atrocity Prevention," Australian Civil Military Centre, Paper 03/2013, 2013; and Lawrence Wocher, "The Responsibility to Prevent: Toward a Strategy," in *Routledge Handbook on the Responsibility to Protect*, ed. Andy Knight and Frazer Egerton (London: Routledge, 2012).
- ¹⁰ Estas iniciativas son discutidas en mayor profundidad en la sección "Mainstreaming" la prevención estructural: un plan de acción

- ¹¹ Statement Delivered on Behalf of the Permanent Mission of South Africa to the United Nations to the General Assembly's Informal and Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect, September 5, 2012.
- ¹² Kwesi Aning and Frank Okyere, *Responsibility to Prevent in Africa: Leveraging Institutional Capacity to Mitigate Atrocity Risk*, Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, January 2015, p. 2.
- ¹³ Argumento central de Ruben Reike, "The Responsibility to Prevent: An International Crimes Approach to the Prevention of Mass Atrocities," *Ethics & International Affairs*, Vol. 28, No. 4, 2014, pp. 451–476.
- ¹⁴ Para la parte de psicología social ver Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil* (New York: Random House, 2008); para la parte histórica ver Christopher R. Browning's classic *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Holocaust in Poland* (London: Harper, 1998). The apples and barrels analogy comes from Zimbardo, albeit in a different context.
- ¹⁵ Thomas Cushman, "Is Genocide Preventable? Some Theoretical Considerations," *Journal of Genocide Research*, Vol. 5, No. 4, 2003, pp. 523–542.
- ¹⁶ Ban Ki-moon, *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention: Report of the Secretary-General, A/67/929-S/2013/399*, July 9, 2013. Hereafter referred to as *State Responsibility*.
- ¹⁷ *Ibid.*, para. 16.
- ¹⁸ UN Office on Genocide Prevention and R2P, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention*, 2014. Hereafter referred to as *Framework of Analysis*.
- ¹⁹ Una afirmación central de Straus, *Making and Unmaking Nations*.
- ²⁰ Alex J. Bellamy, *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect*, Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, February 2011.
- ²¹ Leo Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century* (New Haven: Yale University Press, 1982), p. 57; Helen Fein, *Accounting for Genocide: National Response and Jewish Victimization During the Holocaust* (New York: Free Press), p. 9.
- ²² Ban, *State Responsibility*, para. 18
- ²³ *Ibid.*, para. 19
- ²⁴ *Ibid.*, para. 20.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ Barbara Harff, "No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, p. 67; and Bernd Simon and Bert Klendermans, "Politicized Collective Identity: A Social Psychological Analysis," *American Psychologist*, 2001, p. 319.
- ²⁷ Ban, *State Responsibility*, para. 21.
- ²⁸ Ver Raymond Gilpin, *Economic Drivers of Mass Atrocities: Implications for Policy and Prevention*, Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, August 2015.
- ²⁹ La evidencia que vincula la riqueza y el riesgo es más fuerte para la guerra civil que para el genocidio, aun así, hay una relación entre ellos. Esta conexión está compuesta por el hecho que la presencia de guerra civil aumenta significativamente el riesgo de crímenes atroces. Ver Francis Stewart, "The Causes of Civil War and Genocide: A Comparison," in *Responding to Genocide: The*

- Politics of International Action*, ed. Adam Lupel and Ernesto Verdeja, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2013), p. 71.
- 30 Ver Frances Stewart, ed., *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (London: Palgrave, 2008).
- 31 Gilpin, *Economic Drivers*, p. 3.
- 32 Gerard Prunier, *Darfur: The Ambiguous Genocide* (London: Hurst, 2005), pp. 3–4; and Julie Flint and Alex de Waal, *Darfur: A New History of a Long War* (London, New York: Zed Books, 2008), p. 19.
- 33 Straus, *Making and Unmaking Nations*, p. 334.
- 34 Ban, *State Responsibility*, para. 24.
- 35 Harff, “No Lessons Learned,” p. 63.
- 36 Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War* (London: Hurst, 2007); and Jonathan Leader Maynard, “Rethinking the Role of Ideology in Mass Atrocities,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 26, No. 5, 2014, pp. 821–841.
- 37 Ver Stewart, “Causes of Civil War and Genocide.”
- 38 Harff, “No Lessons Learned,” p. 66.
- 39 Matthew Krain, “Democracy, Internal War, and State-Sponsored Mass Murder,” *Human Rights Review*, Vol. 1, No. 3, 2000, pp. 40–48.
- 40 For more on the relationship between democratic transition, atrocity crimes, and prevention, see Stephen McLoughlin, “Understanding Mass Atrocity Prevention During Periods of Democratic Transition,” *Politics and Governance*, Vol. 3, No. 3, 2015, pp. 27–41.
- 41 UN, *Framework of Analysis*, p. 14.
- 42 Ban, *State Responsibility*, para. 22.
- 43 The UN *Framework of Analysis* identifies 10 to 14 indicators for each of its specified risk factors, which include “situations of armed conflict” and “weakness of state institutions.”
- 44 UN, *Framework of Analysis*, p. 7.
- 45 The many functions of which were ably detailed in Maynard, “Rethinking the Role of Ideology.”
- 46 Benjamin Valentino, *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), p. 235.
- 47 Ibid.
- 48 Ibid., p. 69.
- 49 Ibid., pp. 68–90.
- 50 Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); and Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Age* (Cambridge: Polity, 1997).
- 51 See Valentino, *Final Solutions*; Paul Collier, V. Elliott, H. Håvard, A. Hoeffler, A. Reynal-Querol, and N. Sambanis, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 2003); and Stephen Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 5–53.
- 52 See Paul Collier, *Wars, Guns & Votes: Democracy in Dangerous Places* (London: The Bodley Head, 2009), p. 153; Barbara Harff, “The Etiology of Genocides,” in *Genocide and the Modern Age: Etiology and Case Studies of Modern Death*, ed. Isidor Wallimann and Michael N. Dobkowski (Syracuse: Syracuse University Press, 1987), p. 54.
- 53 See Collier, *Wars, Guns & Votes*.
- 54 This link is well established. On Bosnia, see Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995). On Rwanda and Sierra Leone, see Paul D. Williams, “Peace Operations and the International Financial Institutions: Insights from Rwanda and Sierra Leone,” *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 1, 2004, pp. 103–123.
- 55 Ken Menkhaus, “State Collapse in Somalia: Second Thoughts,” *Review of African Political Economy*, Vol. 97, 2004, p. 416.
- 56 Harff, “Etiology of Genocides,” p. 54.
- 57 Lyman H. Legters, “Soviet Deportation of a Whole Nation,” in *Century of Genocide: Eyewitness Accounts and Critical Views*, ed. Samuel Totten, William S. Parsons, and Israel W. Charny (New York: Garland Publishing, 1997), pp. 113–115.
- 58 Stewart, *Horizontal Inequalities*, p. 109.
- 59 On the heightened competition for land and resources, see Prunier, *Darfur*, pp. 3–4.
- 60 Esto esta dado que Kenia evitó conflictos tribales en los años 60 y 70. Ver J. Klugman, “Kenya: Economic Decline and Ethnic Politics,” in *Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergencies in the Third World*, ed. Wayne Nafziger, Frances Stewart, and Raimo Vayrynen (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 231–259.
- 61 Woodward, *Balkan Tragedy*, p. 15.
- 62 Ver David Keen, *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan 1983–1989*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994); and Thomas Kinneally, *Three Famines* (New York: Knopf, 2010).
- 63 Karin Solveig Bjornson and Kurt Jonassohn, *Genocide and Gross Human Rights Violations*, (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1998), p. 44.
- 64 Julie Flint and Alex de Waal, *Darfur: A New History of a Long War* (London, New York: Zed Books, 2008), p. 19.
- 65 Ibid., p. 158.
- 66 Este es el argumento central de Frederic Megret, “Beyond the ‘Salvation’ Paradigm: Responsibility to Protect (Others) vs. the Power of Protecting Oneself,” *Security Dialogue*, Vol. 40, No. 6, 2009, pp. 575–595.
- 67 Sobre resiliencia ver Markus Keck and Patrick Sakdapolrak, “What Is Social Resilience? Lessons Learned and Ways Forward,” *Erdkunde*, Vol. 67, No. 1, 2013, p. 5.
- 68 Stanley Foundation, *Preventing Mass Atrocities: Resilient Societies, State Capacity, and Structural Reform*, Policy Memo, October 30, 2013, p. 3
- 69 El termino manejar la diversidad fue introducido por Francis Deng, quien fue asesor especial al secretario general de la ONU sobre la prevención de genocidio. Ver UN News, “Managing Diversity a Challenge for all Countries, Says UN Genocide Prevention Official,” March 19, 2010. Deng described it as a “crucial preventive principle.” Francis M. Deng, “Sovereignty as Responsibility for the Prevention of Genocide,” in *Confronting Genocide*, ed. Rene Provost and Prayam Akhaven (New York: Springer, 2011), p. 78. For a detailed account, see Pauline H. Baker, *Getting Along: Managing Diversity for Atrocity Prevention in Socially Divided Societies*, Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, September 2012.

- 70 Stanley Foundation, *Strategies and Next Steps for the Responsibility to Protect: A Conversation with UN Member States*, Policy Dialogue Brief, May 2014, p. 4.
- 71 Straus, *Making and Unmaking Nations*, p. 323.
- 72 Stanley Foundation, *Strategies and Next Steps*, p. 4.
- 73 Aning and Okyere, *Responsibility to Prevent in Africa*, p. 4.
- 74 On which, see Jonathan Leader Maynard, "Combating Atrocity-Justifying Ideologies," in Sharma and Welsh, *Responsibility to Prevent*, pp. 189–225; and Jonathan Leader Maynard, "Preventing Mass Atrocities: Ideological Strategies and Interventions," *Politics and Governance*, Vol. 3, No. 3, 2015, pp. 67–84.
- 75 Sobre la centralidad de poner fin a conflictos armados, ver Straus, *Making and Unmaking Nations*, p. 323.
- 76 See Aning and Okyere, *Responsibility to Prevent in Africa*, p. 6.
- 77 Baker, *Getting Along*.
- 78 Aning and Okyere, *Responsibility to Prevent in Africa*, p. 1.
- 79 En *A New Multilateralism for Atrocities Prevention: A Global Fund and Development Agenda Advancing the Rule of Law*, authors Mark P. Lagon and Ryan Kaminski write, "The prevention of atrocities should prioritize rule of law capacity building." Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, March 2015, p. 1.
- 80 UN, *Framework of Analysis*, p. 3.
- 81 *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, S/2004/616.
- 82 Sean McFate, *Law and Order: Tools for Building State Protection Capacity to Prevent Mass Atrocity Crimes*, Stanley Foundation, Policy Analysis Brief, December 2013, pp. 2–5.
- 83 *Ibid.*, pp. 6–12.
- 84 *Preventing Mass Atrocities*, Policy Memo, p. 4.
- 85 Stewart, "Causes of Civil War and Genocide," p. 73.
- 86 Gilpin, *Economic Drivers*, p. 10.
- 87 On the role of the private sector, see John Forrer's and Conor Seyle's forthcoming edited book on the private sector and the prevention of atrocities, *Engaging Business in the Responsibility to Protect*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2016 forthcoming).
- 88 Gilpin, *Economic Drivers*, p. 5.
- 89 *Civil Society Perspectives: Building State Capacity to Prevent Atrocity Crimes*, Stanley Foundation Event Summary, November 2013, p. 8.
- 90 *Ibid.*, p. 6.
- 91 Ban, *Implementing the Responsibility to Protect*, paras. 17, 27, 37, 43, 44, 45, 47, 59.
- 92 Ban Ki-moon, *Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect*, A/68/947, July 11, 2014.
- 93 Aning and Okyere, *Responsibility to Prevent in Africa*, p. 6.
- 94 Ver Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- 95 Lagon and Kaminski, *New Multilateralism*, p. 3.
- 96 Ver Tessa Alleblas, "The Responsibility to Protect and the Private Sector: Making the Business Case for Private Sector Involvement in Mass Atrocity Prevention," Hague Institute for Global Justice, Working Paper 5, January 2015, pp. 14–15.
- 97 Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence*, Pablo de Grieff, A/HRC/RES/27/3, October 3, 2014.
- 98 Tomados de *Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence*, Pablo de Grieff, A/HRC/30/42, September 7, 2015.
- 99 Para una excelente reflexión sobre el rol que juegan los individuos en cuanto a crímenes atroces, ver Luck and Luck, "Individual Responsibility to Protect," pp. 214–232.
- 100 Por ejemplo, ver Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil* (New York: Random House, 2008).
- 101 *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General*, A/64/864, July 14, 2010.
- 102 Stephen McLoughlin, *The Structural Prevention of Mass Atrocities: Understanding Risk and Resilience* (London: Routledge, 2014).
- 103 Ban, *Implementing the Responsibility to Protect*, paras. 15 and 44.
- 104 Sobre la importancia de diferencias dentro de los países, ver Scott Straus, *The Order of Genocide: Race, Power and War in Rwanda* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008).
- 105 Ver Collier, *War, Guns, & Votes*. On the limits of intervention see Roland Paris, "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention," *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 5, 2014, pp. 569–603.
- 106 Straus, *Making and Unmaking Nations*, p. 326. Also see McLoughlin, *Structural Prevention of Mass Atrocities*.
- 107 Stephen McLoughlin and Deborah Mayersen, "Reconsidering Root Causes: A New Framework for the Structural Prevention of Genocide and Mass Atrocities," in *Genocide, Risk and Resilience: An Interdisciplinary Approach*, ed. Bert Ingelaere, Stephan Parmentier, Jacques Haers, and Barbara Segaeert (Basingstoke, UK: Palgrave, 2013).
- 108 Para más detalles, ver Alex J. Bellamy, "Operationalizing the 'Atrocity Prevention Lens': Making Prevention a Living Reality," in *Reconstituting Genocide Prevention*, ed. Sheri Rosenberg and Alex Zucker (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- 109 Este ha sido uno de los argumentos centrales del "Brahimi Report" de 2000 elaborado por el Panel de Naciones Unidas sobre Operaciones de Paz. El Panel de Evaluación Interno de Naciones Unidas de 2012 sobre Sri Lanka también señaló esto.
- 110 *Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, November 2012. Ver Victoria Metcalfe, Alison Giffen, and Samir Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group*, Stimson Center/Humanitarian Policy Group, December 2011.
- 111 McLoughlin and Mayersen, "Reconsidering Root Causes." This idea originated in McLoughlin's doctoral thesis.
- 112 Ban, *Implementing the Responsibility to Protect*, para. 44.
- 113 El secretario general identificó algunas de estas fuentes de resiliencia, las cuales describió como "inhibidores" en su informe de 2014 sobre la responsabilidad de proteger. Son un sector de seguridad profesional y que rinde cuentas, instituciones imparciales que supervisan transiciones políticas, judiciales independientes e instituciones de derechos humanos, la capacidades para evaluar riesgo y movilizar respuestas tempranas, la capacidad local para resolver conflictos, la capacidad de los medios para contrarrestar

los prejuicios y el discurso de odio, y la capacidad para una justicia transicional efectiva y legítima. Esto no debe considerarse una lista definitiva. Inhibidores específicos pueden variar de país en país. Ban, *Fulfilling Our Collective Responsibility*, paras. 43–58.

¹¹⁴ Ban, *State Responsibility*, para. 71.

¹¹⁵ *Ibid.*, para. 74.

¹¹⁶ Existe literatura sobre la responsabilidad corporativa y el genocidio. Para tener una reseña útil de dicha literatura, ver Nora Stel, "Business in Genocide—Understanding the How and Why of Corporate Complicity in Genocides," Maastricht School of Management Working Paper No. 2014/28, September 4, 2014.

¹¹⁷ Por ejemplo, ver Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace* (London: Palgrave, 2011).

¹¹⁸ McLoughlin, *Structural Prevention of Mass Atrocities*.

¹¹⁹ Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999).

¹²⁰ Colin Keating, "The Role of the UN Security Council," in Lupel and Verdeja, *Responding to Genocide*, p. 182.

¹²¹ Ban Ki-Moon, foreword to *Framework of Analysis*.

¹²² Ban Ki-moon, *Fulfilling Our Collective Responsibility*, para. 14.

¹²³ La naturaleza política y controversial de la prevención de atrocidades es central en Sharma and Welsh, eds., *Responsibility to Prevent*.

¹²⁴ "Do no harm" was one of the guiding principles identified by the secretary-general in his 2014 report on R2P. Ban Ki-moon, *Fulfilling Our Collective Responsibility*, para. 14.

Un agradecimiento especial a Andrei Serbin Pont, CRIES, por la traducción de este texto.

THE STANLEY FOUNDATION

THE STANLEY FOUNDATION | 209 IOWA AVENUE, MUSCATINE, IA 52761 USA
563-264-1500 | 563-264-0864 FAX | INFO@STANLEYFOUNDATION.ORG

La Fundación Stanley promueve acción multilateral para crear soluciones justas y duraderas para problemas críticos vinculados a la paz y la seguridad. Nuestro trabajo se construye en base a la creencia de que una mayor cooperación internacional mejorará la gobernanza global y estimulará la ciudadanía global. La fundación colabora frecuentemente con una amplia gama de organizaciones usando diferentes foros, formatos y lugares para abordar a las comunidades de decisores políticos. No otorgamos donativos.

Nuestros programas tratan temas vinculados a las amenazas más profundas hacia la sobrevivencia humana, donde el mejoramiento de la gobernanza multilateral y la cooperación son fundamentales para transformar la implementación de políticas en el mundo real. Nuestros esfuerzos actuales se enfocan en el mejoramiento de políticas para prevenir el genocidio y atrocidades masivas, eliminar la amenaza de terrorismo nuclear, y llevar adelante acciones colectivas y a largo

plazo sobre el cambio climático. La fundación también trabaja para promover educación global en su ciudad de residencia, Muscatine, Iowa, y alrededores.

Fundación privada establecida en 1956, la Fundación Stanley mantiene una perspectiva a largo plazo, independiente y no partidista. Nuestras publicaciones, recursos multimedia, e información sobre nuestros programas está disponible en www.stanleyfoundation.org.

La Fundación Stanley alienta el uso de este informe para propósitos educativos. Cualquier parte de este material puede ser duplicado con la referencia correspondiente. Copias adicionales están disponibles. Este informe está disponible en www.stanleyfoundation.org/resources.