

Memo de Políticas

FECHA: 11 de julio de 2017

ASTUNTO: La Prevención de Atrocidades Masivas: Una hoja de ruta para legisladores

Ninguna sociedad es inmune a los cambios en las dinámicas que pueden acabar en atrocidades masivas. Aunque todas las personas comparten la responsabilidad de prevenir estas terribles formas de violencia, los legisladores ocupan un lugar clave para contrarrestar las amenazas a la paz y la seguridad, y tienen autoridad e influencia para fortalecer la resiliencia social a la violencia masiva y a las atrocidades, tanto en casa como en el extranjero. Los legisladores pueden actuar en todas las etapas de violencia –antes, durante y después– para prevenir, detener y parar atrocidades masivas, priorizando acciones basadas en cuáles son los inhibidores de crímenes atroces que están más debilitados en el país en cuestión. Este memo de políticas provee guías generales que los legisladores pueden seguir para fortalecer la resiliencia social y prevenir atrocidades masivas tanto en casa como afuera. Estas guías fueron identificadas y se discutieron durante la mesa redonda “Parlamentarios Globales: El Rol de la Rama Legislativa en la Construcción de Mecanismos Nacionales para la Prevención de Atrocidades” que tuvo lugar el 13 y 14 de abril de 2017 en La Haya, Países Bajos.

Legislación

Ratificar y Respetar el Derecho Internacional a través de Estatutos Domésticos

Los legisladores deberían ratificar las convenciones existentes en derecho penal internacional, derechos humanos, así como en asistencia humanitaria y aprobar, respetar e imponer la implementación de leyes de acuerdo con dichos tratados internacionales. A nivel nacional, la ley debería reconocer los crímenes internacionales como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, y el genocidio. Las leyes nacionales deberían también reconocer la universalidad de los derechos humanos para prevenir la discriminación estructural y garantizar la inclusión y el acceso a la justicia para todos, especialmente las minorías, personas LGBTQI+ y los pueblos indígenas. Los legisladores deberían apoyar las instituciones internacionales que abordan estos asuntos, tales como la Corte Penal Internacional, operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz y organizaciones regionales.

Apoyo y Fortalecimiento de las Instituciones de Justicia

Los legisladores deberían distribuir los fondos y recursos adecuados a la prevención y mecanismos para la rendición de cuentas, especialmente las cortes, a fin de poder instaurar leyes que protejan a los individuos de la discriminación y la violencia. Como una buena práctica, los violadores de los derechos humanos y de las leyes humanitarias deberían ser procesados judicialmente a nivel local siempre que sea posible; esto requiere que las instituciones judiciales y los mecanismos, no sólo se hayan establecido antes y después del conflicto, sino también que estén suficientemente apoyados por el gobierno.

Apoyo a los Mecanismos para la Prevención de Atrocidades

Los parlamentarios deberían institucionalizar legalmente mecanismos nacionales para la prevención de atrocidades masivas. Estos mecanismos dependen de la comunicación consistente a través del gobierno para evaluar los riesgos y las fuentes de resiliencia nacional. Dichos mecanismos pueden proveer señales de alerta temprana a nivel local y global, formar a funcionarios públicos en materia de prevención, incentivar la promoción y el avance de la agenda de prevención de atrocidades, aportar recomendaciones de políticas de prevención y protección y comunicar asuntos importantes a los diferentes organismos gubernamentales. Por otra parte, los legisladores deberían garantizar que la rama ejecutiva disponga de un financiamiento adecuado para trabajo en el área de prevención de atrocidades e instaurar mecanismos de seguimiento para este proceso. Al constituir legalmente estos mecanismos, los legisladores pueden garantizar que no haya interferencias en estos procesos a causa de cambios en las administraciones. Principalmente se pueden ver modelos existentes de estos mecanismos en la Región de los Grandes Lagos en África y en Latinoamérica.

Defensa

Presionar a los Tomadores de Decisiones y a los Ciudadanos para apoyar la Prevención y Denunciar las Violaciones de los Derechos Humanos y la Perpetración de Atrocidades

Los legisladores son perfiles públicos que tienen privilegios especiales cuando hablan. Esto les da la capacidad para influenciar a otros legisladores, todas las ramas de gobierno y el público general a través de los medios. Esta influencia se puede usar para movilizar la voluntad política y presionar acciones preventivas específicas en las agendas tanto públicas como privadas a nivel nacional, regional y global. En el pasado, los legisladores han usado su influencia para proteger a los ciudadanos y refugiados, para garantizar el mantenimiento de principios sobre los derechos humanos, las acciones colectivas en casa y en el extranjero y para apoyar las leyes internacionales a nivel doméstico e internacional.

Un campeón de prevención: los miembros de parlamento pueden ser líderes en áreas específicas. No es necesario tener una coalición mayoritaria de legisladores comprometida a una tema o sujeto para sostenerlo en parlamento. Solamente un solo legislador puede mantener la prevención de atrocidades como prioridad en la agenda y elevarla en debates parlamentarios y legislativos, así como en los medios. Esto ha tenido éxito como estrategia para alcanzar la ratificación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio por los Estados Unidos.

Abogar por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Tratados Humanitarios

Los legisladores y sus gobiernos deberían permanecer en un nivel más alto en cuanto a estándares de respeto por los derechos humanos y la protección de civiles. Mientras la rama ejecutiva es frecuentemente responsable de la firma de tratados internacionales, los

representantes de la rama legislativa pueden animarlos tanto en privado como en público a apoyar acuerdos internacionales claves. En este sentido, tratados que protegen los derechos de niños y civiles durante periodos de paz y de guerra, que prohíben la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, religión o políticas, que prohíben el uso de la tortura, así como la perpetración de crímenes de guerra, crímenes contra humanidad y el genocidio son ejemplos importantes.

Instar a la Rama Ejecutiva a Nombrar un Punto Focal para la Responsabilidad de Proteger y la Prevención de Atrocidades

Los legisladores pueden apoyar el nombramiento de un Punto Focal sobre la Responsabilidad de Proteger (R2P). Esto representa una etapa muy importante del compromiso de un gobierno a la prevención de atrocidades masivas. Los Puntos Focales para la R2P son oficiales de alto-nivel quienes tienen la responsabilidad de promover la R2P a nivel nacional y de participar en la Red Global de Puntos Focales sobre la R2P para apoyar cooperación internacional.¹ Desde el año 2010, 59 países, en todas las regiones del mundo, han nombrado un Punto Focal para la R2P. Los legisladores, como actores claves a nivel nacional, pueden alentar a sus propios gobiernos a ser participantes robustos en redes regionales para la prevención de atrocidades como la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas donde sean en existencia. Las redes globales y regionales se complementan, animando el compartido global y los compromisos a la prevención y a la vez reforzando medidas para aumentar capacidad institucional y elaborar políticas específicas de la región.

Establecer Grupos Legislativos Imparciales de Todos Partidos Políticos

Los grupos parlamentarios de todos partidos, como los en Canadá y el Reino Unido, pueden convocar regular o periódicamente para abordar asuntos relacionados a la prevención de atrocidades masivas que requieren atención especial. Algunos ejemplos de acciones potenciales incluyen el uso de influencia legislativa para abogar a favor de grupos de diásporas para desafiar abusos de derechos humanos en el extranjero, apoyo a la adopción de políticas nacionales que reducen las consecuencias de violencia y atrocidades en el extranjero, tal como aceptar un número más grande de refugiados o cancelar un comercio de armas. Grupos de todos partidos no requieren recursos numerosos y pueden aumentar su eficacia mediante el trabajo conjunto con organismos de la sociedad civil o el intercambio de recursos para apoyar la prevención a nivel nacional e internacional.

El Grupo Parlamentario Multipartidario de Hazara del Parlamento del Reino Unido realizó una gran contribución hacia el mejoramiento de las condiciones de la minoría Hazara en Quetta, Pakistán. Los constituyentes de Hazara en el Reino Unido se acercaron a sus miembros del parlamento y les pidieron tomar acción para mejorar el trato a la población Hazara en Pakistán y Afganistan.

Por medio de la creación de un grupo parlamentario multipartidario, parlamentarios del Reino Unido pudieron presentarle estas cuestiones al Primer Ministro entrante de Pakistán, y también investigar si fondos del Banco Mundial dedicados a la población Hazara de verdad les estaba llegando. Gracias a los esfuerzos de este grupo parlamentario multipartidario, la tasa de ataques a los Hazaras en Quetta se redujo de 61 en 2012 a 3 en 2016.

Educación

Educar el Público y otros Legisladores sobre Atrocidades Pasadas, en Curso y Potenciales y Oportunidades para Acción

Tanto como individuales, como colectivo, los legisladores deben comunicarse entre sí y con el público para realzar el perfil de riesgos pasados, en curso, y futuros de atrocidades, así como también comunicar sobre las herramientas disponibles para tomar acción en prevención, detención y reconstrucción después de la violencia. Esto incluye trabajar con los medios de comunicación y con los educadores para asegurar que las reflexiones precisas sobre la historia, los problemas actuales, y las opciones de políticas positivas sean reflejadas adecuadamente en *el currículum* educativo, declaraciones públicas, y en la rendición de informes.

A pesar de la inminente necesidad para la acción sobre prevención de atrocidades, la falta de educación general en el tema crea dificultad para que la prevención de atrocidades sea un foco de atención central para los legisladores. Por medio de la dedicación de un día específico y el establecimiento de remembranzas públicas para conmemorar atrocidades pasadas, los legisladores pueden empezar a introducir este tema como un problema relevante al público y construir un electorado más consciente de la prevención de atrocidades más dispuesta a pedir y exigir que sus legisladores apoyen políticas de prevención a nivel doméstico y extranjero.

Ampliar la Discusión Sobre Costos

El fracaso en evitar atrocidades en masa conlleva a numerosos costos asociados. En términos humanos y financieros, los gastos por responder a brotes de violencia en masa pesan mucho más de lo que se requiere para invertir en resiliencia societaria y en prevención. Para gobiernos que reclaman la postura moralista y apoyan normas globales de prevención y protección de derechos humanos y de la población civil, pero fallan en tomar acción para prevenir atrocidades, también hay gran costos políticos y morales. Los legisladores pueden exponer estas realidades a los encargados de la toma de decisiones, y el público y proponer opciones para acción y cambios de políticas para lograr apoyo para la prevención.

Fomentar la Acción Nacional para Abordar Historias Domesticas de Atrocidades

Tomando responsabilidad por la memorialización, y haciendo reparaciones por atrocidades domesticas del pasado, los legisladores pueden ayudar a sus gobiernos a reparar a sus ciudadanos por los actos cometidos en su contra. Las atrocidades recientes son unos de los indicadores más grandes de posibles violencias en el futuro. Apoyando procesos de iniciativa e inclusión local que tratan temas de memoria, verdad, y justicia puede ayudar a comunidades a moverse hacia la reconciliación y la recuperación, y, además, son importantes para fortalecer el tejido social y ayudar a prevenir más episodios de atrocidades masivas.

Cambiar la Narrativa sobre la Responsabilidad de Proteger (R2P)

Utilizando los poderes legislativos y de promoción para combinar palabras y acciones, los legisladores pueden rebatir la percepción negativa que algunos actores globales tienen de R2P, que a veces se percibe, incorrectamente, como un instrumento militar o como un método para cubrir un cambio de régimen. Los legisladores pueden autorizar desarrollo no militar y asistencia preventiva y dar apoyo público para actividades diplomáticas y pacíficas que invocan los principios de R2P sin el uso de la fuerza. Los legisladores también pueden dedicar tiempo clarificando y describiendo públicamente los pilares de R2P, que solo consideran la acción militar como el último recurso.

Supervisión

Supervisar Formulaciones de Políticas e Implementación Nacional e Internacionalmente

Como individuales o por medio de comités formales o ad hoc, los legisladores tienen una responsabilidad importante de supervisar el desarrollo de políticas como también su implementación para asegurar que los gobiernos no están utilizando su autoridad para discriminar o perjudicar a poblaciones específicas.

Contemplar las Consecuencias Negativas no Intencionales de la Ayuda y la Asistencia Externa

Si la ayuda externa y las inversiones se administran desigualmente, pueden socavar la resiliencia social al favorecer a ciertos grupos por encima de otros y pueden resultar en elevados niveles de tensión y desigualdad entre los grupos. Los legisladores deberían revisar los programas de asistencia de instituciones de desarrollo, tanto domésticas, como internacionales para asegurar que su implementación es justa y equitativa. Desarrollando una serie de preguntas alimentadas por principios de prevención de atrocidades, puede ayudar a evitar que programas de asistencia y de desarrollo fortalezcan riesgos de atrocidades.¹

Hacer a los Gobiernos Responsables por sus Políticas Internacionales

Los legisladores deben urgir a los gobiernos a ser responsables de estándares universales de derechos humanos y principios humanitarios en la formulación de políticas del exterior. Cuando sea necesario, pueden utilizar su privilegio para hablar para atraer atención a las políticas y acciones que van contra estos principios y contribuyen directa o indirectamente al elevado riesgo para atrocidades actuales.

Identificar Facilitadores y Perpetradores de Atrocidades en Casa y en el Extranjero

Tanto actores gubernamentales como no gubernamentales cometen atrocidades, incluyendo líderes nacionales, gobiernos extranjeros, y actores armados no estatales. Otros podrán directa o indirectamente, con conocimiento o no, facilitar atrocidades, como inversionistas, corporaciones multinacionales, organizaciones criminales o ilícitas, y otras empresas. Los legisladores deberían identificar y crear conciencia sobre actores nacionales que están contribuyendo a atrocidades o incrementando los riesgos para atrocidades localmente y en otros países y hacerlos responsables por sus acciones. Los legisladores deberían bloquear ventas de armas a gobiernos que son responsables de atrocidades como los están cometiendo Arabia Saudí en Yemen desde 2016 y 2017 con armas provistas por los Estados Unidos.

Conclusión

Aunque ha habido un progreso significativo en el desarrollo de las mejores prácticas en prevenir atrocidades masivas, estos crímenes siguen devastando sociedades por todo el mundo. Al mismo tiempo, el nacionalismo y la xenofobia están aumentando a lo largo de Europa y los Estados Unidos. Estas tendencias son preocupantes y demuestran la importancia de que los legisladores fortalezcan compromisos nacionales para la prevención de atrocidades masivas y se comprometan con grupos de interés- incluyendo instituciones y redes globales, otras naciones, diferentes departamentos estatales, sociedades civiles, y expertos- para alcanzar paz, estabilidad, y resiliencia, enfrentando los factores de riesgos donde quiera que surjan. Los miembros del

Parlamento tienen un papel crítico en aclarar dónde existen riesgos de atrocidades, proporcionando los recursos para enfrentar riesgos, y supervisando la implementación de políticas para asegurar un enfoque comprensivo y exhaustivo para prevenir atrocidades masivas.

Recursos para Prevención de Atrocidades

Herramientas de Pólizas y Recursos

- *Reduciendo Riesgo, Fortaleciendo Resiliencia: Hacia la Prevención Estructural de Crímenes Atroces* (English: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Risk-Resilience-BellamyPAB416.pdf>)
- *La Primera Respuesta: Medios Pacíficos de la Tercer Pilar de la Responsabilidad de Proteger* English: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Bellamy3rdPillarPAB116.pdf> (Spanish: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/BellamyPAB-Spanish2016.pdf>)
- *Marco de análisis para Crímenes Atroces* (English: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf) (Spanish: <https://www.stanleyfoundation.org/publications/other/Marcodeana%CC%81lisisparaCRI%CC%81MENESATROCES.PDF>)
- *Mecanismos Nacionales para la Prevención de Genocidio y Otros Crímenes Atroces* (2015: http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/AIPR_National_Mech_Booklet_2015.pdf) (2016: <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-National-Mechanisms-Booklet-Electronic-Version.pdf>) (2017: <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-National-Mechanisms-Booklet.pdf>)
- *Abogar, Educar, Legislar: El Papel de Parlamentarios en la Prevención de Atrocidades en Masa* (English: <http://www.globalr2p.org/media/files/2017-parliamentarians-brief.pdf>)
- *En la Sombra de Siria* (English: <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2017/05/In-the-Shadow-of-Syria-final-1.pdf>)
- *Guía de Campo: Ayudando Prevenir Atrocidades en Masa* (English: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Field%20Guide%20Mass%20Atrocities.pdf>)
- *Imponiendo la Responsabilidad de Proteger: El Papel de Parlamentarios en Proteger la Población Civil* (English: <http://www.ipu.org/conf-e/128/res-1.htm>)

Recursos Institucionales

- ASEAN Parliamentarians for Human Rights: <http://aseanmp.org/>
- Parliamentarians for Global Action: <http://www.pgaction.org/>
- Elie Wiesel Network: <http://www.egam.eu/ewn/>
- Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/english/home.htm>
- Genocide Alert: <http://www.genocide-alert.de/>
- The Stanley Foundation: <https://www.stanleyfoundation.org/index.cfm>
- Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation: <http://www.auschwitzinstitute.org/>
- The Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies: <http://www.concordia.ca/research/migs.html>
- The Hague Institute for Global Justice: <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/>
- The Global Centre for R2P: <http://www.globalr2p.org/>
- All-Party Parliamentary Group for the Prevention of Genocide and Other Crimes Against Humanity: <http://www.preventiongenocide.org/>

¹ USAID, *Field Guide: Helping Prevent Mass Atrocities*, April 2015, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Field%20Guide%20Mass%20Atrocities.pdf>.

El análisis y recomendaciones incluidos en este memorándum no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Stanley o de cualquier participante de la conferencia, sino más bien utilizan los episodios principales de discusión presentados en el evento. Los participantes no revisaron ni aprobaron este documento. Por lo tanto, no se debe asumir que cada participante suscribe a todas sus recomendaciones, observaciones, y conclusiones.

Para más información, por favor comuníquense con Jennifer Smyser de la Fundación Stanley, 563-264-1500

Sobre la Fundación Stanley

La Fundación Stanley avanza acción multilateral para crear soluciones justas y duraderas a problemas en estado crítico, de paz y seguridad. El trabajo de la Fundación es construido sobre la creencia de que mayor cooperación internacional mejorará la gobernanza y la ciudadanía global. La organización valora sus raíces del Medio-Oeste y patrimonio familiar, como también su papel como una fundación privada e imparcial. La fundación Stanley no entrega becas. Nuestra página <http://www.stanleyfoundation.org/>.