

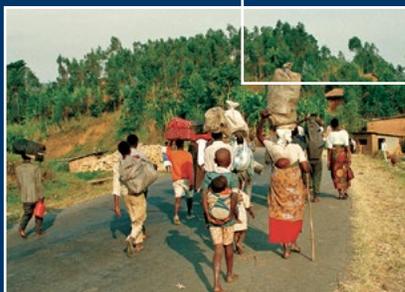


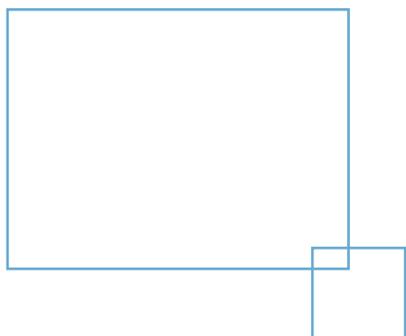
Naciones Unidas



Marco de análisis para CRÍMENES ATROCES

Una herramienta para la prevención

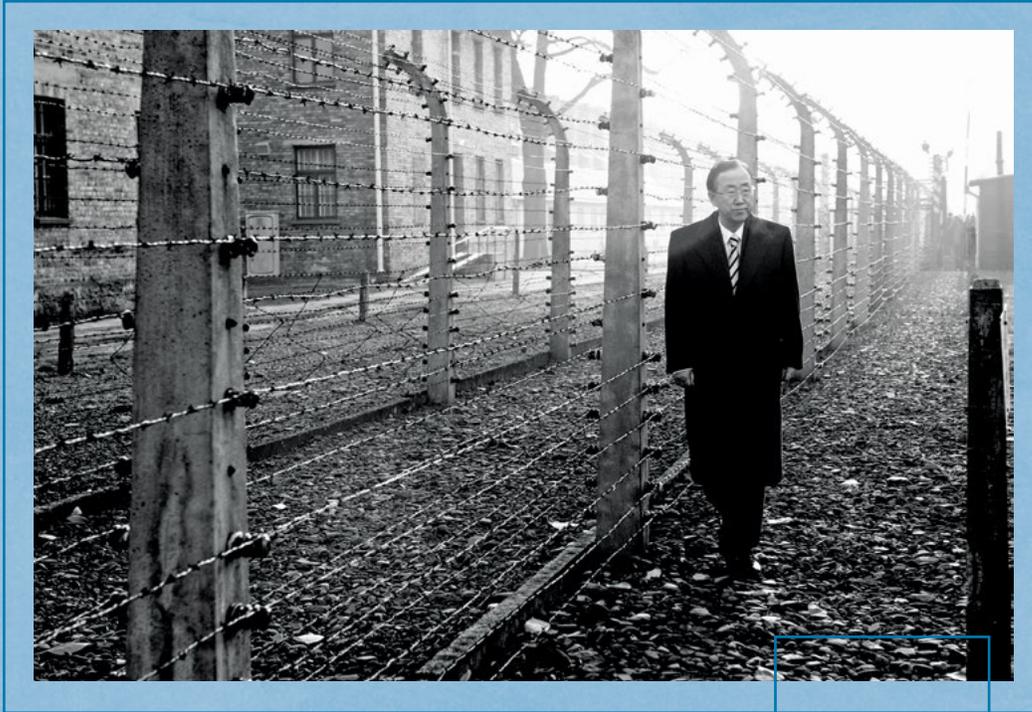




Marco de análisis para **CRÍMENES ATROCES**



Una herramienta para la prevención



El Secretario General Ban Ki-moon visita Auschwitz-Birkenau (Polonia)

Foto ONU/Evan Schneider

Fotos de portada (en el sentido contrario a las agujas del reloj desde arriba)

Marcha por el 17° aniversario de la masacre de Santa Cruz (Dili), *Foto ONU/Martine Perret*

Una mujer testifica en el juicio contra un exdictador militar guatemalteco, *Photo © Elena Hermosa/Trocaire, disponible bajo licencia Creative Commons Atribución 2.0 Genérica*

Una mujer llora en el cementerio del monumento conmemorativo de Srebrenica-Potocari, *AP Photo/Marko Drobnyakovic*

Pueblo de Darfur abandonado tras duros enfrentamientos, *Foto ONU/Albert González Farran*

Refugiados ruandeses regresando de Goma, *Foto ONU/John Isaac*

Niños en el monumento conmemorativo "Killing Fields" en las afueras de Phnom Penh, *Foto ONU/John Isaac*

Prefacio

del Secretario General de las Naciones Unidas

Todos tenemos la responsabilidad de preguntarnos qué podemos hacer para proteger a las poblaciones de los crímenes internacionales más graves: genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Estos crímenes siguen cometiéndose en muchos lugares del mundo. Aunque actualmente la exigencia de responsabilidades es la norma cuando se cometen estos crímenes, la impunidad es demasiado común. Podemos y debemos hacer más, mucho antes, para salvar vidas y evitar que las sociedades se derrumben y se suman en una violencia horrible.

Lo primero que debemos hacer es estar más alerta y prestar atención a las señales de alarma. Los crímenes atroces se producen a gran escala y no son actos espontáneos o aislados; son procesos, con historias, precursores y factores desencadenantes que, combinados, posibilitan su comisión.

Mis Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger han elaborado el presente Marco de análisis para la prevención de crímenes atroces a fin de que sirva de guía para evaluar el riesgo de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Con la ayuda del Marco, podemos actuar con más eficacia a la hora de hacer saltar las alarmas, promover medidas, mejorar el seguimiento o la alerta temprana por parte de distintos agentes y ayudar a los Estados Miembros a detectar lagunas en su capacidad y estrategias de prevención de atrocidades.

Me complace presentar este Marco en un momento en el que las Naciones Unidas están llevando a cabo una revisión de todo el sistema de respuesta a situaciones en que se están produciendo o podrían producirse graves violaciones del derecho internacional de los

derechos humanos y del derecho internacional humanitario. A través de la iniciativa “Los derechos humanos primero” nos comprometemos a cumplir la promesa de “nunca más” y a aprender las lecciones de los errores del pasado. En la práctica, esto implica situar los derechos humanos, la protección de las poblaciones y la prevención de los crímenes atroces en el centro de nuestro trabajo.

Como se afirmó en la Cumbre Mundial 2005, los Estados tienen la responsabilidad primordial de proteger a su propia población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La comunidad internacional se ha comprometido a apoyar a cada Estado en esta tarea y, en caso de que los Estados incumplan manifiestamente sus responsabilidades, a adoptar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, insto a que se haga el uso más amplio posible de este Marco para apoyar las estrategias de prevención a nivel nacional, regional e internacional. Prevención significa actuar temprano; para ello, tenemos que saber qué buscar. Junto al compromiso con la rendición de cuentas, se lo debemos a los millones de víctimas de crímenes internacionales horribles cometidos en el pasado y a aquéllos cuya vida podemos salvar en el futuro.

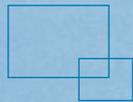


BAN Ki-moon

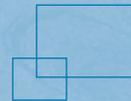
*Secretario General de las Naciones Unidas
Julio de 2014*

Índice

Prefacio del Secretario General de las Naciones Unidas	iii
I. PRESENTACIÓN DEL MARCO DE ANÁLISIS	
¿Qué entendemos por crímenes atroces?	1
¿Quiénes son las víctimas de crímenes atroces?	1
¿Por qué es importante prevenir los crímenes atroces?	2
¿Existe la responsabilidad jurídica de prevenir los crímenes atroces?	2
¿Cómo pueden prevenirse los crímenes atroces?	3
¿Cuáles son las funciones de los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger?	4
¿Qué es el Marco de análisis?	5
¿Qué son los factores de riesgo y los indicadores?	6
Cómo utilizar el Marco de análisis	6
¿Qué grado de precisión presentan las evaluaciones de riesgo de crímenes atroces?	7
II. MARCO DE ANÁLISIS PARA CRÍMENES ATROCES	9
Factores de riesgo comunes	
Factor de riesgo 1: Situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad	10
Factor de riesgo 2: Registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario	11
Factor de riesgo 3: Debilidad de las estructuras del Estado	12
Factor de riesgo 4: Motivos o incentivos	13
Factor de riesgo 5: Capacidad para cometer crímenes atroces	14
Factor de riesgo 6: Ausencia de factores de mitigación.	15
Factor de riesgo 7: Circunstancias propicias o acciones preparatorias	16
Factor de riesgo 8: Factores desencadenantes	17
Factores de riesgo específicos	
Factor de riesgo 9: Tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos	18
Factor de riesgo 10: Indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido.	19
Factor de riesgo 11: Indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil	20
Factor de riesgo 12: Indicios de un plan o política de ataque contra una población civil	21
Factor de riesgo 13: Graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario	22
Factor de riesgo 14: Graves amenazas contra las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz.	24
ANEXO: DEFINICIONES JURÍDICAS DE LOS CRÍMENES ATROCES	26



Los crímenes atroces se consideran los crímenes más graves contra el género humano. Su condición de crímenes internacionales se basa en la convicción de que los actos asociados a ellos afectan a la dignidad básica de los seres humanos.



I. PRESENTACIÓN DEL MARCO DE ANÁLISIS

¿Qué entendemos por crímenes atroces?

El término “crímenes atroces” se refiere a tres crímenes internacionales definidos jurídicamente: **genocidio**, **crímenes de lesa humanidad** y **crímenes de guerra**. Las definiciones de los crímenes pueden encontrarse en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, los Convenios de Ginebra de 1949¹ y sus Protocolos Adicionales de 1977² y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, entre otros tratados³.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (párrafos 138 y 139), los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a proteger a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, un principio conocido como “responsabilidad de proteger”. En este contexto, el término “crímenes atroces” se ha ampliado para incluir la **depuración étnica** que, aunque no está definida como crimen independiente en virtud del derecho internacional, incluye actos que constituyen violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que por sí solas pueden

¹ Los Convenios de Ginebra constan del Convenio de Ginebra de 1949 para Aliviar la Suerte que corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; Primer Convenio de Ginebra; el Convenio de Ginebra de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; Segundo Convenio de Ginebra; el Convenio de Ginebra de 1949 Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; Tercer Convenio de Ginebra; y el Convenio de Ginebra de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; Cuarto Convenio de Ginebra.

² Los Protocolos Adicionales constan del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) de 1977; y el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) de 1977;

³ Las definiciones de cada uno de los crímenes se pueden consultar en el Anexo.

equivaler a uno de los crímenes atroces reconocidos, en particular los crímenes de lesa humanidad⁴.

¿Quiénes son las víctimas de crímenes atroces?

Los crímenes atroces se consideran los crímenes más graves contra el género humano. Su condición de crímenes internacionales se basa en la convicción de que los actos asociados a ellos afectan a la dignidad básica de los seres humanos, en particular las personas que los Estados más deben proteger, tanto en época de paz como de guerra. Sin embargo, la tipología de víctimas de los actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra son diferentes.

El **genocidio**, según el derecho internacional, es un crimen cometido contra miembros de un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Aunque las víctimas de los crímenes son personas, ellas son atacadas por su pertenencia, real o percibida, a uno de estos grupos. Cuando se habla sobre posibles víctimas de genocidio, el Marco se refiere a ellas como “**grupos protegidos**”.

Los **crímenes de lesa humanidad** engloban los actos que forman parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. Aunque no civiles puedan ser víctimas del ataque, para que un acto se considere un crimen de lesa humanidad, el objetivo último del ataque debe ser la población civil. Cuando se habla sobre posibles víctimas de crímenes de lesa humanidad, el Marco se refiere a ellas como “**población civil**”.

Los **crímenes de guerra** pueden cometerse contra una diversidad de víctimas, sean combatientes o no combatientes. En los conflictos armados internacionales, las víctimas son las personas protegidas específicamente por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949: 1) los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; 2) los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas

⁴ Las posibles definiciones de depuración étnica se pueden consultar en el Anexo.

armadas en el mar; 3) los prisioneros de guerra; y 4) las personas civiles. También se incluyen las personas protegidas por el Protocolo Adicional I de 1977. En el caso de los conflictos armados no internacionales, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 reconoce protección a las “personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa”. También se incluyen las personas protegidas por el Protocolo Adicional II de 1977. La protección en virtud del derecho internacional humanitario en ambos tipos de conflicto abarca al personal médico y religioso, los trabajadores humanitarios y el personal de defensa civil. Cuando se habla sobre posibles víctimas de crímenes de guerra, el Marco se refiere a ellas como **“personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario”**.

Debido a la diversidad de tipos de víctimas de los tres crímenes, cuando se habla en general sobre las posibles víctimas de crímenes atroces protegidas por el derecho internacional, el Marco se refiere a ellas como **“personas, poblaciones o grupos protegidos”**.

¿Por qué es importante prevenir los crímenes atroces?

Una de las principales funciones de los Asesores Especiales de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger es movilizar acciones para prevenir crímenes atroces. La primera y principal razón de este enfoque es la necesidad imperiosa de **preservar la vida humana**. Los crímenes atroces son, por lo general, acontecimientos a gran escala que, si se previenen, evitarán una importante pérdida de vidas humanas, así como daños físicos, psicosociales y psicológicos y traumas. Sin embargo, existen otras razones fundamentales para prestar especial atención en la prevención.

Los crímenes atroces tienden a producirse en países con algún nivel de inestabilidad o crisis. En consecuencia, las medidas adoptadas para prevenir estos crímenes pueden contribuir a **la paz y la estabilidad nacionales**. La prevención también beneficia a la agenda de **paz y estabilidad regionales e internacionales**. Los crímenes atroces y sus consecuencias pueden extenderse a los países vecinos, por ejemplo creando o reforzando

las tensiones entre grupos que se definen por características religiosas o étnicas y no por fronteras nacionales. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha declarado en varias de sus resoluciones que las violaciones flagrantes y graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también afirma que los crímenes internacionales “constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”.

Otra razón fundamental para prestar especial atención en la prevención de crímenes atroces reside en que prevenir estos crímenes es **mucho menos costoso** que intervenir para ponerles fin o que hacer frente a sus consecuencias. Las guerras, las crisis humanitarias, la reconstrucción de las naciones y la consolidación de una paz sostenible tras el conflicto requieren un nivel elevado y sostenido de apoyo internacional, con frecuencia a lo largo de muchos años. El coste político y las dificultades de una pronta intervención de la comunidad internacional también son menores que cuando las crisis son inminentes o ya hayan estallado, puesto que para entonces las opciones de medidas preventivas son mucho más limitadas y existe una mayor probabilidad de estancamiento y fracaso político.

Por último, al adoptar medidas encaminadas a prevenir crímenes atroces y cumplir su responsabilidad primordial de proteger, **los Estados refuerzan su soberanía** y reducen la necesidad de formas de respuesta más intrusivas de otros Estados o agentes internacionales. Como ha destacado el Secretario General de las Naciones Unidas, el principio de la responsabilidad de proteger está concebido para ser un aliado de la soberanía, no para menoscabarla. Las iniciativas adoptadas por los Estados para evitar que se cometan crímenes atroces dentro de sus propias fronteras constituyen otra forma de cumplir sus responsabilidades soberanas.

¿Existe la responsabilidad jurídica de prevenir los crímenes atroces?

Aparte de la responsabilidad moral y ética que todos tenemos de proteger a las poblaciones en riesgo de crímenes atroces, tanto a nivel individual como colectivo, también existen **obligaciones jurídicas bien establecidas** a este respecto. Estas obligaciones se recogen



en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional consuetudinario. Los tribunales internacionales también han citado estas obligaciones y aclarado su contenido específico.

Las responsabilidades que imponen a los Estados los tratados ratificados y el derecho consuetudinario conllevan la obligación no solo de castigar los crímenes atroces, sino también de prevenirlos. En algunos casos, como en el del delito de genocidio, la obligación de prevenir que se establece en la **Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio** (artículo I) se ha convertido en una norma del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que es obligatoria para todos los Estados, independientemente de que hayan ratificado o no la Convención. La obligación de “respetar y hacer respetar” el derecho internacional humanitario, que se recoge en el artículo 1 común de los **Convenios de Ginebra**, también se considera una norma del derecho internacional consuetudinario. Puede interpretarse que esta disposición abarca la obligación de prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidos los crímenes de guerra.

El **derecho internacional de los derechos humanos** también impone obligaciones a los Estados partes para que adopten medidas encaminadas a prevenir los actos que pretende prohibir. Por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes especifica en su artículo 2 que los Estados partes tomarán “medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura”. Cuando forma parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, la tortura puede constituir un crimen de lesa humanidad.

El 27 de febrero de 2007, la **Corte Internacional de Justicia** dictó una importante sentencia en la causa relativa a la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro). El Tribunal declaró que la obligación “de prevenir” dentro del ámbito de aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio imponía una obligación que no estaba limitada territorialmente. Según

el Tribunal, todos los Estados con capacidad de influir efectivamente en la actuación de las personas que puedan cometer o ya estén cometiendo genocidio, incluso fuera de sus propias fronteras, tienen la obligación de utilizar todos los medios de los que razonablemente dispongan para evitar el genocidio en la medida de lo posible.

El **principio de la responsabilidad de proteger**, que reafirma la responsabilidad primordial del Estado de proteger a su población de crímenes atroces, se basa en todas estas obligaciones e interpretaciones jurídicas. El párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre 2005 especifica que los Estados tienen la responsabilidad de prevenir la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad, así como la incitación a su comisión. El párrafo 139 continúa subrayando la responsabilidad de la comunidad internacional de prevenir crímenes atroces ayudando a los Estados a crear capacidad para proteger a su población y prestando asistencia a los Estados que se encuentren en situaciones de tensión “antes de que estallen las crisis y los conflictos”. Cuando los Estados incumplan “manifiestamente” su responsabilidad de proteger a las poblaciones de crímenes atroces, la comunidad internacional también ha declarado que está dispuesta a emprender medidas colectivas, “de manera oportuna y decisiva”, para proteger a las poblaciones de estos crímenes, utilizando todas las herramientas disponibles y teniendo en cuenta los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.


Como ha destacado el Secretario General de las Naciones Unidas, el principio de la responsabilidad de proteger está concebido para ser un aliado de la soberanía, no para menoscabarla.

¿Cómo pueden prevenirse los crímenes atroces?

La prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad es responsabilidad principalmente de los Estados. La prevención es un proceso permanente que requiere esfuerzos sostenidos para **construir la resiliencia de las sociedades a los crímenes atroces** garantizando el respeto del estado de derecho y la protección de

todos los derechos humanos, sin discriminación; estableciendo instituciones nacionales legítimas y responsables; eliminando la corrupción; gestionando la diversidad de forma constructiva; y apoyando una sociedad civil fuerte y diversa y medios de comunicación plurales. La ausencia de tales protecciones y garantías por parte del Estado hacia su población puede crear un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces. En estos casos, la prevención conlleva la adopción de iniciativas encaminadas a frenar el probable curso de los acontecimientos.

Los crímenes atroces normalmente no son acontecimientos únicos y aleatorios. Más bien tienden a desarrollarse en un proceso dinámico que ofrece puntos de entrada para evitar que ocurran. Para poder alcanzar el nivel de violencia asociado a los crímenes atroces, sus autores necesitan tiempo a fin de desarrollar la capacidad de hacerlo, movilizar recursos y adoptar medidas concretas que los ayudarán a alcanzar sus objetivos. Esto no implica que siempre exista un plan manifiesto para cometer crímenes atroces desde el inicio del proceso. En algunos casos pasados de genocidio, por ejemplo, la intención de destruir a un grupo se formuló en una fase tardía de violencia.

Sin embargo, puesto que los crímenes atroces son procesos, es posible detectar las señales de alerta o los indicadores de que podrían ocurrir. Así sucede especialmente en el caso del genocidio y los crímenes de lesa humanidad. Si **entendemos las causas fundamentales y los precursores** de estos crímenes y conseguimos identificar **los factores de riesgo** que pueden llevar a su comisión o posibilitarla, también podemos **determinar las medidas que pueden adoptar los Estados y la comunidad internacional** para prevenir estos crímenes.

Cuanto antes se definan los factores de riesgo, mayores serán las oportunidades de prevención precoz. A medida que el tiempo avanza, las medidas preventivas se vuelven más difíciles y costosas. Si, por ejemplo, se reconoce tempranamente la motivación que explica el aumento de la violencia contra un determinado grupo, el Estado o la comunidad internacional podrán elaborar estrategias destinadas a abordar y desalentar esta motivación. Sin embargo, si ya están produciéndose crímenes atroces, las opciones de respuesta serán muy limitadas y, en algunos casos, quizá requieran el

uso de medidas coercitivas, en particular el uso de la fuerza si fracasan todos los medios pacíficos.

¿Cuáles son las funciones de los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger?

Los Asesores Especiales del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger, que tienen mandatos distintos pero complementarios, trabajan juntos para **impulsar esfuerzos nacionales e internacionales de protección de las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como la incitación a su comisión.**

El Asesor Especial para la Prevención del Genocidio actúa como un mecanismo de alerta temprana, alertando al Secretario General de las Naciones Unidas y, a través de éste, al Consejo de Seguridad, sobre situaciones en las que existe riesgo de genocidio, y presentando recomendaciones. El Asesor Especial también sensibiliza y moviliza al sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las entidades regionales y la sociedad civil para emprender medidas preventivas adecuadas. El Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger, que trabaja siguiendo la orientación general del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, dirige el desarrollo conceptual, político, institucional y operacional del principio de la responsabilidad de proteger y su aplicación por parte de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las entidades regionales y la sociedad civil.

Los Asesores Especiales reciben el apoyo de una oficina conjunta, la Oficina para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger (la Oficina). La Oficina recaba información y evalúa situaciones en todo el mundo que podrían llevar a la comisión de crímenes atroces o a la incitación a su comisión. La Oficina también trabaja para desarrollar la capacidad de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales y subregionales y la sociedad civil mediante formación y asistencia técnica para reforzar la prevención, la alerta temprana y la capacidad de respuesta; fomentar un mayor entendimiento de las causas y dinámicas de los crímenes atroces y las medidas que podrían adoptarse para evitarlos; y sensibilizar a los Estados y otros agentes sobre su responsabilidad de proteger.



Cabe señalar que existen **otros departamentos e instituciones de las Naciones Unidas con mandatos relacionados con la prevención de crímenes atroces.**

Entre ellos están el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), mediante su labor en materia de prevención y resolución pacífica de conflictos; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), mediante su labor en materia de protección de civiles; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que dirige la promoción y protección de los derechos humanos; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mediante su labor en materia de protección de las personas desarraigadas y apátridas; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante su labor para promover el estado de derecho y apoyar la gobernanza democrática y las iniciativas de prevención de crisis; y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), que coordina el trabajo entre los agentes humanitarios con el objetivo de reducir la repercusión de los conflictos. Los mecanismos de las Naciones Unidas de supervisión de los derechos humanos, así como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, también pueden desempeñar una importante función de alerta temprana.

¿Qué es el Marco de análisis?

En 2009, la entonces Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio elaboró un marco de análisis para respaldar la evaluación del riesgo del crimen de genocidio desde una perspectiva de alerta temprana. Sin embargo, con la posterior ampliación de la responsabilidad de la Oficina para apoyar también el trabajo del Asesor Especial para la Responsabilidad de Proteger, era necesario elaborar un marco que pudiese utilizarse para analizar no solo el riesgo de genocidio, sino también el riesgo de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y depuración étnica. Además, nuevas dinámicas y una mayor comprensión de los procesos de los crímenes atroces hicieron necesaria la revisión de los elementos que figuraban en el marco inicial.

El actual Marco sustituye al anterior documento y presenta una **herramienta integrada de análisis y evaluación de riesgos para crímenes atroces.** La revisión también refleja los recientes avances y la

nueva investigación de los procesos que llevan a cometer estos crímenes y fue objeto de consultas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. El resultado es un Marco que sirve como herramienta de trabajo para evaluar el riesgo de crímenes atroces en todos los lugares del mundo y detectar a los países que corren mayor riesgo.

Para ser eficaces, las evaluaciones requieren la recopilación sistemática de información precisa y fidedigna sobre la base de los factores de riesgo y los indicadores que define el Marco. Los factores de riesgo amplios y los indicadores más específicos reflejan las definiciones de los crímenes contempladas en el derecho internacional, la jurisprudencia de los tribunales o cortes internacionales y un análisis empírico de situaciones pasadas y actuales.

Teniendo en cuenta la ausencia de una definición conceptual común a todos los crímenes de guerra, como la que existe para genocidio o crímenes de lesa humanidad, el Marco se centra únicamente en los crímenes de guerra que tienen una repercusión en la protección de la vida humana, al ser ésta el principal objetivo de la acción preventiva. Además, teniendo en cuenta el enfoque del principio de la responsabilidad de proteger respecto a la protección de las poblaciones frente a las violaciones más graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el Marco abarca los crímenes de guerra que suponen un modelo de conducta más sistemático o generalizado. Por último, teniendo en cuenta que la depuración étnica no tiene una definición jurídica distinta como crimen internacional, sino que incluye actos que pueden constituir otros crímenes atroces o elementos de éstos, se la ha integrado en el análisis de los factores de riesgo de estos crímenes.

El presente Marco es un documento público. La Oficina fomenta y celebra su uso por parte de los agentes internacionales, regionales y nacionales como herramienta para mecanismos de alerta temprana o para otros mecanismos utilizados para el monitoreo, la


**Los Asesores
Especiales del
Secretario General
para la Prevención
del Genocidio y para
la Responsabilidad
de Proteger
trabajan juntos
para impulsar los
esfuerzos nacionales
e internacionales de
protección de las
poblaciones frente a
los crímenes atroces.**

evaluación y el pronóstico. Además, la Oficina recomienda que los Estados Miembros utilicen el Marco para ayudar a detectar los éxitos y carencias en su capacidad y sus estrategias de prevención de atrocidades a nivel nacional.

¿Qué son los factores de riesgo y los indicadores?

Factores de riesgo son condiciones que aumentan el riesgo o la susceptibilidad de un desenlace negativo. Los que se definen en este Marco incluyen conductas, circunstancias o elementos que crean un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces o indican la posibilidad, probabilidad o riesgo de que ocurran. Los factores de riesgo no son todos iguales. Algunos son estructurales por naturaleza, como la debilidad de las estructuras del Estado, mientras que otros están relacionados con circunstancias o acontecimientos más dinámicos, como los factores desencadenantes. Los elementos desencadenantes y otros elementos dinámicos transforman el riesgo general en una mayor probabilidad de que se cometan crímenes atroces.

Los indicadores que figuran en este Marco son distintas manifestaciones de cada factor de riesgo, por lo que ayudan a determinar el grado de presencia de éste. Los indicadores concretos definidos en el Marco se han extraído de casos pasados y actuales, pero no se pretende que sean exhaustivos.

Cómo utilizar el Marco de análisis

El Marco contiene dos herramientas analíticas principales para evaluar el riesgo de crímenes atroces: a) una lista de **14 factores de riesgo** de crímenes atroces; y b) **indicadores** para cada uno de los factores de riesgo. Entre los 14 factores de riesgo definidos, los ocho primeros son comunes a todos los crímenes, lo que refleja que los crímenes atroces tienden a producirse en entornos similares y comparten varios elementos o características comunes. Además de estos factores comunes, el Marco define seis factores de riesgo adicionales, dos específicos para cada uno de los crímenes internacionales, a saber, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Los **factores de riesgo comunes** nos ayudan a valorar la probabilidad de que se cometan crímenes atroces en general, sin distinguir necesariamente el tipo de

crimen. De hecho, en las primeras fases de monitoreo, no siempre es posible determinar qué crimen presenta mayor riesgo. Esto se hace más evidente a medida que avanza el proceso que lleva a la comisión de crímenes atroces. Por ejemplo, las estructuras estatales débiles ponen a las poblaciones o grupos en riesgo de ser víctimas de cualquiera de estos crímenes. Además, los distintos tipos de crímenes atroces pueden ocurrir de manera simultánea en una misma situación, o un crimen podría ser el precursor de otra forma de crimen atroz.

Por otro lado, los **factores de riesgo específicos** se derivan del hecho de que cada crimen presenta elementos y precursores que no son comunes a los tres crímenes. Por ejemplo, uno de los elementos específicos del delito de genocidio es la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Cuando se detectan indicios o pruebas de esa intención, todo apunta a un mayor riesgo de genocidio. De esta forma, los factores de riesgo específicos recogidos en el Marco reflejan las definiciones jurídicas de los crímenes, aunque no se limitan estrictamente a ellas ni pretenden ser pruebas penales.

Para evaluar el riesgo de crímenes atroces en una situación determinada con el Marco de análisis, el monitor o analista debe **utilizar los factores de riesgo y los indicadores para orientar la recopilación y evaluación de información**. Por ejemplo, tomando el factor de riesgo 1 (Situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad), deben recopilar información fidedigna de varias fuentes que oriente la evaluación de la presencia o cambio de algunos de los respectivos indicadores: si hay un conflicto armado internacional o no internacional (indicador 1.1); si existen pruebas de una crisis o emergencia humanitaria (indicador 1.2); si hay inestabilidad política causada por distintos factores (indicadores 1.3 a 1.6); inestabilidad económica (indicadores 1.7 a 1.9) o inestabilidad social (indicadores 1.10 y 1.11). El análisis de la totalidad de la información recabada orientará la evaluación acerca de si un determinado Estado se enfrenta a un tipo de tensión que podría generar un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces y, por ende, la presencia del factor de riesgo 1.

Al utilizar este Marco deben tenerse presentes algunos puntos. En primer lugar, **no todos los factores**

de riesgo necesitan estar presentes para valorar que existe un riesgo importante de que se cometan crímenes atroces. Por ejemplo, hay situaciones en las que la información recopilada ha confirmado la presencia de la mayoría de los factores de riesgo, pero todavía no se han producido crímenes atroces. Esto podría deberse a la ausencia de un acto desencadenante o a la presencia de un sólido factor de mitigación. También podría resultar imposible obtener información suficientemente precisa y fidedigna para confirmar la presencia de un determinado factor de riesgo. No obstante, esto no debe disuadir a los monitores y analistas de alertar sobre la probabilidad de que se cometa un crimen atroz. Los factores desencadenantes no siempre son previsible, y un factor de mitigación sólido podría atenuarse o desaparecer. También es importante tener en cuenta que los factores de riesgo comunes tienden a manifestarse antes que los específicos. La información que confirma la presencia de factores de riesgo específicos a veces es más difícil de obtener en las etapas iniciales.

En segundo lugar, **cuantos más factores de riesgo (y mayor número de indicadores correspondientes) estén presentes, mayor será el riesgo de que se cometa un crimen atroz.** Asimismo, cuanto mayor sea el número de indicadores de un determinado factor de riesgo que estén presentes, mayor es la importancia y la función de ese factor en una determinada situación.

En tercer lugar, **los factores de riesgo y los indicadores no están clasificados, puesto que su importancia relativa diferirá en función del contexto particular.** Aunque se haya definido el conflicto armado como el factor de riesgo más poderoso o importante, no es una condición indispensable para todos los crímenes atroces — el genocidio y los crímenes de lesa humanidad también pueden producirse en época de paz. Sin duda, algunos factores de riesgo tendrán mayor peso que otros o se manifestarán con mayor frecuencia que otros. Sin embargo, todos contribuyen a incrementar el riesgo de crímenes atroces.

Por último, los monitores y analistas deberán ser flexibles al examinar y sopesar todos los elementos contenidos en este Marco y **situarlos en un análisis político, contextual, histórico y cultural más amplio.** Además, habida cuenta de la evolución de nuevas

tendencias, patrones de violencia y conductas relacionadas con conflictos, las conclusiones deberán estar abiertas a nuevos elementos que puedan aparecer.

¿Qué grado de precisión presentan las evaluaciones de riesgo de crímenes atroces?

El Marco de análisis proporciona un conjunto de elementos que ayudan a los monitores o analistas a realizar **evaluaciones cualitativas y sistemáticas del riesgo de crímenes atroces** en determinadas situaciones. Sin embargo, la presencia de factores de riesgo de crímenes atroces en una determinada situación no lleva de forma directa o inevitable a la comisión de estos crímenes —riesgo no equivale a inevitabilidad. De hecho, algunos de los factores de riesgo definidos en el Marco estarán presentes en muchas situaciones o sociedades de todo el mundo donde no se han producido crímenes atroces. ¿Por qué? La ausencia de crímenes atroces en estas sociedades puede asociarse a la fortaleza de las fuentes locales de resiliencia, la asistencia externa que mitiga el riesgo, la falta de motivación de los dirigentes para cometer o permitir crímenes atroces o simplemente la ausencia de un factor o hecho desencadenante. Por otro lado, hay hechos no previsible que pueden interrumpir el curso probable de los acontecimientos.

Sin embargo, aunque es imposible establecer una relación causal directa entre la presencia de determinados factores de riesgo y la comisión de crímenes atroces, estos crímenes **raras veces se cometen en ausencia de todos o de la mayoría de los factores de riesgo** que el Marco identifica.



Para ser eficaces, las evaluaciones requieren la recopilación sistemática de información precisa y fidedigna sobre la base de los factores de riesgo e indicadores que define el Marco.



II. MARCO DE ANÁLISIS PARA CRÍMENES ATROCES

FACTORES DE RIESGO COMUNES

Factor de riesgo	1	Situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad
Factor de riesgo	2	Registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario
Factor de riesgo	3	Debilidad de las estructuras del Estado
Factor de riesgo	4	Motivos o incentivos
Factor de riesgo	5	Capacidad para cometer crímenes atroces
Factor de riesgo	6	Ausencia de factores de mitigación
Factor de riesgo	7	Circunstancias propicias o acciones preparatorias
Factor de riesgo	8	Factores desencadenantes

FACTORES DE RIESGO ESPECÍFICOS

Genocidio

Factor de riesgo	9	Tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos
Factor de riesgo	10	Indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido

Crímenes de lesa humanidad

Factor de riesgo	11	Indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil
Factor de riesgo	12	Indicios de un plan o política de ataque contra una población civil

Crímenes de guerra

Factor de riesgo	13	Graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario
Factor de riesgo	14	Graves amenazas contra las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz

Situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad

Situaciones que ponen bajo presión a un Estado y generan un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces.

Indicadores

- 1.1 Conflicto armado internacional o no internacional.
- 1.2 Crisis de seguridad causadas por, entre otros factores, defección de los acuerdos de paz, conflicto armado en países vecinos, amenazas de intervención externa o actos de terrorismo.
- 1.3 Crisis o emergencias humanitarias, incluyendo las causadas por desastres naturales o epidemias.
- 1.4 Inestabilidad política causada por un cambio de régimen o una transferencia de poder que se han producido de manera abrupta o irregular.
- 1.5 Inestabilidad política causada por litigios relacionados con el poder o por crecientes movimientos nacionalistas, armados o de oposición radical.
- 1.6 Tensión política causada por regímenes autocráticos o una severa represión política.
- 1.7 Inestabilidad económica causada por la escasez de recursos o por disputas relacionadas con su uso o explotación.
- 1.8 Inestabilidad económica causada por una grave crisis en la economía nacional.
- 1.9 Inestabilidad económica causada por pobreza extrema, desempleo generalizado o profundas desigualdades horizontales.
- 1.10 Inestabilidad social causada por la resistencia a, o las protestas masivas contra, la autoridad o las políticas del Estado.
- 1.11 Inestabilidad social causada por la exclusión o por las tensiones con base a cuestiones relacionadas con la identidad, su percepción o formas extremistas.

Comentario

Los crímenes atroces por lo general se producen en un contexto de conflicto armado internacional o no internacional. Los conflictos armados son periodos caracterizados por una alta incidencia de violencia, inseguridad y permisividad de actos que de otro modo no serían aceptables. Además, la capacidad de los Estados para infligir daño suele alcanzar su punto álgido durante los periodos de conflicto. Si el conflicto armado es una forma violenta de solucionar los problemas, está claro que el riesgo de crímenes atroces aumenta considerablemente durante esos periodos. Sin embargo, otras situaciones distintas a los conflictos armados convencionales pueden poner a un Estado bajo tal nivel de presión que se vuelva más proclive a cometer violaciones graves de los derechos humanos y, en última instancia, crímenes atroces. De hecho, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad pueden producirse durante épocas de paz. Esto es más probable cuando se dan elevados niveles de inestabilidad política, amenazas contra la seguridad del país o incluso volatilidad de los asuntos económicos o sociales. Aunque las situaciones de inestabilidad, o incluso de conflicto armado, no llevan necesariamente a la comisión de crímenes atroces, incrementan mucho su probabilidad.

Registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

Violaciones graves pasadas o actuales del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, especialmente si asumen un patrón temprano de conducta, incluyendo las que equivalen a crímenes atroces, que no se han prevenido, sancionado o abordado adecuadamente y, como consecuencia, crean un riesgo de nuevas violaciones.

Indicadores	
2.1	Restricciones o violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario pasadas o actuales, especialmente si suponen un patrón temprano de conducta y se dirigen contra personas, poblaciones o grupos protegidos.
2.2	Actos pasados de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o incitación a su comisión.
2.3	Política o práctica de impunidad o tolerancia de las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de los crímenes atroces o incitación a su comisión.
2.4	Inacción, reticencia o negativa a utilizar todos los medios posibles para detener las violaciones graves planeadas, previsibles o en curso del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario o probables crímenes atroces, o incitación a su comisión.
2.5	Continuidad del apoyo a grupos acusados de participar en violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluyendo crímenes atroces, o no condena de sus acciones.
2.6	Justificación, explicación sesgada o negación de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario o de crímenes atroces.
2.7	Politización o ausencia de procesos de reconciliación o justicia transicional tras el conflicto.
2.8	Desconfianza generalizada en las instituciones del Estado o entre distintos grupos como consecuencia de la impunidad.

Comentario

Las sociedades que presentan un historial de violencia y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario o crímenes atroces, o en las que tales actos se están produciendo actualmente, pueden ser más proclives a la comisión de nuevos crímenes atroces. Como ha demostrado la historia, los crímenes atroces en general y el genocidio en particular vienen precedidos por violaciones menos generalizadas o sistemáticas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Normalmente son violaciones de los derechos civiles y políticos, pero también puede tratarse de graves restricciones de los derechos económicos, sociales y culturales, a menudo relacionadas con patrones de discriminación o exclusión de personas, poblaciones o grupos protegidos. Este factor de riesgo también reviste importancia cuando no se ha afrontado adecuadamente el legado de anteriores crímenes atroces a través de la responsabilidad penal individual, la reparación, procesos de búsqueda de la verdad y de reconciliación y medidas integrales de reforma en los sistemas de seguridad y justicia. Una sociedad en esta situación tiene más probabilidades de recurrir de nuevo a la violencia para solucionar los problemas.

Debilidad de las estructuras del Estado

Circunstancias que afectan negativamente a la capacidad del Estado para prevenir o detener crímenes atroces.

Indicadores

- 3.1 Marco jurídico nacional que no ofrece una protección amplia y eficaz, incluyendo mediante la ratificación e incorporación al derecho nacional de los tratados que sean relevantes del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- 3.2 Instituciones nacionales, especialmente instituciones judiciales, de mantenimiento del orden y de derechos humanos que carecen de recursos, representación adecuada o formación suficientes.
- 3.3 Ausencia de un poder judicial independiente e imparcial.
- 3.4 Ausencia de control civil efectivo de las fuerzas de seguridad.
- 3.5 Elevados niveles de corrupción o mala gobernanza.
- 3.6 Ausencia o inadecuación de los mecanismos externos o internos de supervisión y rendición de cuentas, incluyendo aquéllos donde las víctimas pueden solicitar reparación.
- 3.7 Desconocimiento o falta de formación sobre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre las fuerzas militares, las fuerzas irregulares y los grupos armados no estatales u otros agentes pertinentes.
- 3.8 Falta de capacidad para garantizar que los medios y métodos de guerra cumplan con las normas del derecho internacional humanitario.
- 3.9 Falta de recursos para reformas o construcción institucional, en particular mediante apoyo regional o internacional.
- 3.10 Recursos insuficientes para aplicar medidas generales destinadas a proteger a las poblaciones.

Comentario

El riesgo de crímenes atroces puede aumentar con la incapacidad del Estado para prevenir estos crímenes. Un Estado protege a su población estableciendo marcos e instituciones que se rijan por los principios del estado de derecho y de la buena gobernanza. Sin embargo, cuando estas estructuras son inadecuadas o simplemente no existen, la capacidad del Estado para prevenir los crímenes atroces disminuye considerablemente. Como consecuencia, las poblaciones quedan a merced de las personas que pueden aprovecharse de las limitaciones o la disfunción de la maquinaria del Estado u optar por la violencia para responder a amenazas reales o percibidas. Así ocurre sobre todo en una situación de conflicto armado, cuando es primordial que quienes recurren al uso de la fuerza conozcan plenamente y respeten las normas cuyo objetivo es proteger a las poblaciones de esta fuerza y cuenten con los medios necesarios para hacerlo. La debilidad de las estructuras del Estado no es necesariamente una causa de los crímenes atroces, pero sin duda disminuye el nivel de protección y, cuando se analiza conjuntamente con otros factores de riesgo, aumenta la probabilidad de que se cometan.

Motivos o incentivos

Razones, objetivos o factores impulsores que justifican el uso de la violencia contra personas, poblaciones o grupos protegidos, incluyendo por parte de agentes fuera de las fronteras del Estado.

Indicadores	
4.1	Motivos políticos, en particular los destinados a alcanzar o consolidar el poder.
4.2	Intereses económicos, incluyendo los que se basan en la salvaguarda y el bienestar de determinadas élites o grupos de identidad, o el control de la distribución de los recursos.
4.3	Intereses estratégicos o militares, incluyendo los que se basan en la protección o usurpación del territorio y los recursos.
4.4	Otros intereses, incluidos los que pretenden homogenizar la identidad de una zona.
4.5	Amenazas reales o percibidas que plantean las personas, poblaciones o grupos protegidos contra los intereses u objetivos de los agresores, incluyendo la percepción de deslealtad a una causa.
4.6	Pertenencia real o percibida o apoyo a grupos armados de la oposición por parte de personas, poblaciones o grupos protegidos.
4.7	Ideologías basadas en la supremacía de una determinada identidad o en versiones extremistas de identidad.
4.8	Politización de anteriores agravios, tensiones o impunidad.
4.9	Trauma social causado por anteriores incidentes de violencia que no se afrontaron adecuadamente y que causaron un sentimiento de pérdida, desplazamiento, injusticia y un posible deseo de venganza.

Comentario

Los motivos o incentivos que llevan a los agresores a cometer crímenes atroces no son elementos de la definición jurídica de estos crímenes y, por lo tanto, no son pertinentes para determinar la responsabilidad penal individual. Sin embargo, desde la perspectiva de la alerta temprana, es sumamente importante averiguar las motivaciones, los objetivos o los factores impulsores que podrían influir en determinadas personas o grupos para recurrir a la violencia masiva para alcanzar sus objetivos, alimentar una ideología o responder a amenazas reales o percibidas. Por un lado, ello permite tener una mayor previsión de la probabilidad de que se cometan estos crímenes. Por otro, se brinda la oportunidad de elaborar estrategias de prevención destinadas a neutralizar o contener estos motivos o incentivos. Ningún motivo o incentivo específico llevará automáticamente a la comisión de crímenes atroces, pero algunos motivos o incentivos presentan más probabilidades de lograr ese resultado, especialmente los que se basan en una ideología excluyente, que se revela en la construcción de identidades con términos como “nosotros” y “ellos” para acentuar las diferencias. El entorno histórico, político, económico o incluso cultural en el que se desarrollan estas ideologías también puede resultar pertinente.

FACTOR DE RIESGO 5

COMUNES

Capacidad para cometer crímenes atroces

Condiciones que indican la capacidad de los agentes pertinentes para cometer crímenes atroces.

Indicadores

- | | |
|-----|--|
| 5.1 | Disponibilidad de personal o armas y municiones o de recursos financieros, públicos o privados, para su adquisición. |
| 5.2 | Capacidad para transportar y desplegar personal y para transportar y distribuir armas y municiones. |
| 5.3 | Capacidad para motivar y reclutar a un gran número de simpatizantes entre poblaciones o grupos, y disponibilidad de medios para movilizarlos. |
| 5.4 | Sólida cultura de obediencia a la autoridad y conformidad de grupo. |
| 5.5 | Presencia de otras fuerzas armadas o de grupos armados no estatales o vínculos con ellos. |
| 5.6 | Presencia de agentes comerciales o empresas que pueden actuar como facilitadores suministrando bienes, servicios u otras formas de apoyo práctico o técnico que ayuden a mantener a los agresores. |
| 5.7 | Apoyo financiero, político o de otra índole por parte de agentes nacionales influyentes o pudientes. |
| 5.8 | Apoyo armado, financiero, logístico, formativo o de otro tipo por parte de agentes externos, incluyendo Estados, organizaciones internacionales o regionales, empresas privadas u otros. |

Comentario

Los crímenes atroces no son fáciles de cometer. En particular el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, pero también varios crímenes de guerra, se caracterizan por una violencia a gran escala que exige una relativa planificación y que, en la mayoría de los casos, se mantiene durante un período de tiempo. Para poder desarrollar esta conducta, los agentes que tratan de cometer crímenes atroces deben tener a su disposición recursos y apoyo sustanciales necesarios, sean internos o externos. Esta capacidad puede desarrollarse intencionalmente o puede ser incidental. Por consiguiente, el hecho de que los Estados o los grupos tengan capacidad para cometer crímenes atroces no implica que los cometan; para ello, también es necesario que tengan la intención de hacer uso de esta capacidad contra una persona, población o grupo protegido. Por lo tanto, este factor de riesgo debe evaluarse junto con otros factores. En cambio, quienes no tienen capacidad para cometer crímenes atroces, es decir, cuando no se dan uno o más de los indicadores mencionados arriba, probablemente no podrán poner en práctica ningún plan o se encontrarán con serias dificultades al intentar aplicarlo.

Ausencia de factores de mitigación

Ausencia de elementos que, de estar presentes, podrían contribuir a prevenir o reducir el impacto de graves actos de violencia contra personas, poblaciones o grupos protegidos.

Indicadores	
6.1	Limitación o ausencia de procesos de empoderamiento, recursos, aliados u otros elementos que podrían contribuir a la capacidad de las personas, poblaciones o grupos protegidos para protegerse.
6.2	Ausencia de una sociedad civil nacional fuerte, organizada y representativa y de medios de comunicación nacionales libres, diversos e independientes.
6.3	Falta de interés y atención de los actores de la sociedad civil internacional o de acceso a los medios de comunicación internacionales.
6.4	Ausencia o presencia limitada de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales u otros agentes internacionales o regionales en el país y con acceso a las poblaciones.
6.5	Falta de afiliación y de participación efectiva del Estado en organizaciones internacionales o regionales que establezcan obligaciones a sus miembros.
6.6	Ausencia de exposición, apertura o establecimiento de relaciones políticas o económicas con otros Estados u organizaciones.
6.7	Cooperación limitada del Estado con mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.
6.8	Falta de incentivos o voluntad de las partes en un conflicto para entablar un diálogo, hacer concesiones y recibir apoyo de la comunidad internacional.
6.9	Falta de interés, reticencia o incapacidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales o regionales para ayudar a un Estado a ejercer su responsabilidad de proteger a las poblaciones de crímenes atroces o adoptar medidas cuando el Estado incumple manifiestamente esta responsabilidad.
6.10	Falta de apoyo de los Estados vecinos para proteger a las poblaciones en riesgo y necesitadas de refugio, incluyendo mediante el cierre de fronteras, la repatriación forzosa o las restricciones de ayuda.
6.11	Ausencia de mecanismos de alerta temprana relacionados con la prevención de crímenes atroces.

Comentario

Los crímenes atroces se producen como resultado de un conjunto de elementos, como el presente Marco demuestra. Entre estos elementos, algunos apuntan más directamente a la probabilidad de que se cometan crímenes atroces, mientras que otros podrían tener un efecto más indirecto y parecer secundarios o incluso demasiado amplios como para que resulte útil tenerlos en cuenta. Sin embargo, aunque sean indirectos, estos elementos pueden ayudar a prevenir una escalada de violencia o incluso a ponerle fin y, por lo tanto, pueden reducir la probabilidad de que se cometan crímenes atroces. Algunos de estos elementos pueden darse antes del desarrollo de las tensiones, las crisis o el conflicto, mientras que otros pueden surgir a medida que se agrava la situación. Es importante tener en cuenta estos elementos, internos o externos, a efectos de alerta temprana.

FACTOR DE RIESGO 7

COMUNES

Circunstancias propicias o acciones preparatorias

Medidas o acontecimientos, graduales o repentinos, que generan un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces o que insinúan una trayectoria hacia su comisión.

Indicadores

- | | |
|------|---|
| 7.1 | Imposición de leyes de emergencia o medidas de seguridad extraordinarias que menoscaban los derechos fundamentales. |
| 7.2 | Suspensión de instituciones vitales del Estado o injerencia en ellas, o medidas que dan lugar a cambios en su composición o equilibrio de poder, especialmente si llevan a la exclusión o no representación de grupos protegidos. |
| 7.3 | Fortalecimiento del aparato de seguridad, su reorganización o movilización contra personas, poblaciones o grupos protegidos. |
| 7.4 | Adquisición de grandes cantidades de armas y municiones o de otros objetos que podrían utilizarse para infligir daño. |
| 7.5 | Creación de milicias o grupos paramilitares o mayor apoyo a ellos. |
| 7.6 | Imposición de un estricto control del uso de los canales de comunicación o prohibición de acceso a ellos. |
| 7.7 | Expulsión de organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, medios de comunicación u otros agentes pertinentes, no autorización de su presencia, o imposición de severas restricciones a sus servicios y circulación. |
| 7.8 | Aumento de violaciones del derecho a la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de las personas, las poblaciones o los grupos protegidos, o adopción reciente de medidas o de legislación que les afectan o los discriminan deliberadamente. |
| 7.9 | Aumento de actos graves de violencia contra mujeres y niños, o creación de condiciones que facilitan actos de violencia sexual contra estos grupos, incluyendo como instrumento de terror. |
| 7.10 | Imposición de condiciones de vida amenazantes o deportación, captura, recolección, segregación, evacuación, desplazamiento forzoso o transferencia de personas, poblaciones o grupos protegidos a campamentos, zonas rurales, guetos u otros lugares asignados. |
| 7.11 | Dstrucción o saqueo de bienes o instalaciones esenciales para las personas, las poblaciones o los grupos protegidos, o de propiedad relacionada con la identidad cultural y religiosa. |
| 7.12 | Señalización de las personas o sus propiedades en base en su afiliación a un grupo. |
| 7.13 | Mayor politización de la identidad, los hechos pasados o los motivos para utilizar la violencia. |
| 7.14 | Aumento de la retórica incendiaria, las campañas de propaganda o la incitación al odio contra personas, poblaciones o grupos protegidos. |

Comentario

Los crímenes atroces, y en particular el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, son procesos que requieren tiempo para planificarse, coordinarse y ponerse en práctica. No pueden explicarse como hechos aislados o espontáneos que los agresores deciden cometer sin un relativo nivel de preparación. Asimismo, como se mencionó en el anterior factor de riesgo, los agresores tienen que disponer de recursos suficientes para poder cometer actos de violencia masivos o generalizados. Estos recursos no siempre están inmediatamente disponibles, y reunirlos puede llevar tiempo. En consecuencia, durante todo el desarrollo de estos procesos, debería ser posible identificar los hechos, acciones o cambios que apuntan a la posibilidad de que determinados agentes estén dando pasos hacia un escenario de violencia en masa y posiblemente crímenes atroces. Por otra parte, estos hechos, acciones o cambios también pueden servir para crear un entorno que favorezca o incluso fomente la comisión de estos crímenes. Reconocer estos indicadores y establecer una relación causal con la probabilidad de que se cometan crímenes atroces no siempre es fácil, pero reviste una gran importancia. Al igual que con todos los factores de riesgo, el análisis de este factor debe tener en cuenta un contexto en el que podrían conjugarse otros factores de riesgo.

Factores desencadenantes

Hechos o circunstancias que, aunque en apariencia no estén relacionados con crímenes atroces, pueden agravar seriamente las condiciones existentes o desencadenar su inicio.

Indicadores	
8.1	Despliegue repentino de fuerzas de seguridad o comienzo de hostilidades armadas.
8.2	Repercusiones de conflictos armados o de graves tensiones en países vecinos.
8.3	Medidas adoptadas por la comunidad internacional que se perciben como una amenaza a la soberanía de un Estado.
8.4	Cambios de régimen, transferencias de poder o cambios en el poder político de grupos que se han producido de manera abrupta o irregular.
8.5	Ataques contra la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de dirigentes, personas destacadas o miembros de grupos de la oposición. Otros graves actos de violencia, como atentados terroristas.
8.6	Eventos religiosos o actos reales o percibidos de intolerancia religiosa o falta de respeto religioso, incluso fuera de las fronteras nacionales.
8.7	Actos de incitación al odio o propaganda contra determinados grupos o personas.
8.8	Censos, elecciones, actividades fundamentales relacionadas con estos procesos o medidas que los desestabilizan.
8.9	Cambios repentinos que afectan a la economía o la fuerza de trabajo, como consecuencia, entre otras cosas, de crisis financieras, desastres naturales o epidemias.
8.10	Descubrimiento de recursos naturales o puesta en marcha de proyectos de explotación que tienen graves repercusiones en los medios de vida y la sostenibilidad de grupos o poblaciones civiles.
8.11	Actos conmemorativos de crímenes pasados o episodios traumáticos o históricos que pueden exacerbar las tensiones entre grupos, incluyendo la glorificación de autores de atrocidades.
8.12	Actos relacionados con procesos de rendición de cuentas, en particular cuando se consideran injustos.

Comentario

La dinámica de los crímenes atroces no es la misma en todos los casos. De hecho, puede variar considerablemente. La comisión de crímenes atroces puede avanzar a un ritmo más rápido si los agresores tienen un plan claro y la capacidad inmediata para ejecutarlo. En otras situaciones, la comisión de crímenes atroces puede desarrollarse poco a poco en una fase tardía de una situación de grave crisis o tensión que puede haber durado un largo período de tiempo. También puede ocurrir que hechos o circunstancias imprevisibles agraven las condiciones o se traduzcan en el grave deterioro de una situación, lo que induce a la comisión de crímenes atroces. Una evaluación de alerta temprana adecuada debe incluir todos estos hechos o circunstancias y considerar su posible repercusión, aun cuando no parezcan estar relacionados con factores de riesgo más directos o estructurales.

Tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos⁵

Conducta pasada o actual que revela un grave perjuicio contra grupos protegidos y que crea tensión en la relación entre grupos o con el Estado, lo que genera un entorno propicio para la comisión de crímenes atroces.

Indicadores

- 9.1 Prácticas, políticas o actos legislativos discriminatorios, segregacionistas, restrictivos o excluyentes, actuales o pasados, contra grupos protegidos.
- 9.2 Negación de la existencia de grupos protegidos o del reconocimiento de elementos de su identidad.
- 9.3 Historial de crímenes atroces cometidos con impunidad contra grupos protegidos.
- 9.4 Graves tensiones o conflictos pasados o actuales entre grupos protegidos o con el Estado, en relación con el acceso a los derechos y los recursos, las desigualdades socioeconómicas, la participación en procesos de adopción de decisiones, la seguridad, las expresiones de identidad grupal o las percepciones sobre el grupo objetivo.
- 9.5 Tensiones o conflictos graves, tanto pasados como actuales, que involucran a otros grupos (políticos, sociales, culturales, geográficos, etc.) y que podrían desarrollarse asumiendo características nacionales, étnicas, raciales o religiosas.
- 9.6 Ausencia de mecanismos o iniciativas nacionales para luchar contra las tensiones o los conflictos basados en la identidad.

Comentario

El genocidio es una forma extrema de crimen basado en la identidad. La identidad, ya sea real o construida socialmente, puede ser objeto de manipulación por parte de las élites, incluso como táctica deliberada para un beneficio personal o político, y puede utilizarse para intensificar las divisiones sociales. El conflicto basado en la identidad, que puede dar lugar a crímenes definidos en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, puede tener su origen en diferencias, reales o percibidas, entre grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos. También puede tener su origen en otras diferencias, por ejemplo de naturaleza política o incluso geográfica, que se generen a la larga en relación con características nacionales, étnicas, raciales o religiosas. Sin embargo, el factor de riesgo no es la existencia de diversidad en la población de un país, ni son estas diferencias de por sí las que causan un conflicto entre grupos. Es la discriminación basada en estas diferencias y sus patrones persistentes los que establecen divisiones dentro de la sociedad, que sirven como causa material y justificación percibida de la violencia grupal. Sin una discriminación a nivel de grupo, es poco probable que incluso los agravios profundamente arraigados se transformen en patrones de abuso que den lugar a un genocidio.

⁵ La definición de “grupo protegido” en el contexto del presente Marco se puede consultar en la sección I, ¿Quiénes son las víctimas de crímenes atroces?

Indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido

Hechos o circunstancias que señalan una intención, por acción u omisión, de destruir total o parcialmente a un grupo protegido a causa de su identidad nacional, étnica, racial o religiosa, o la percepción de esta identidad.

Indicadores	
10.1	Documentos oficiales, manifiestos políticos, registros de los medios de comunicación o cualquier otra documentación a través de la cual se trasluce o se puede inferir la intención directa de poner en el punto de mira a un grupo protegido, o la incitación a hacerlo, de forma que el mensaje implícito puede llevar razonablemente a la comisión de actos de destrucción contra ese grupo.
10.2	Eliminación física selectiva, rápida o gradual, de miembros de un grupo protegido, o sólo de determinadas partes de éste, que podría causar la destrucción del grupo.
10.3	Violencia o prácticas discriminatorias o selectivas, generalizadas o sistemáticas contra la vida, la libertad o la integridad física y moral de un grupo protegido, aunque no llegue al nivel de eliminación.
10.4	Elaboración de políticas o medidas que afectan seriamente a los derechos reproductivos de las mujeres o que contemplan la separación o transferencia forzosa de los niños pertenecientes a grupos protegidos.
10.5	Recurso a métodos o prácticas de violencia que son especialmente dañinos para un grupo protegido o lo deshumanizan, que revelan la intención de causar humillación, miedo o terror para fragmentar el grupo, o que revelan la intención de cambiar su identidad.
10.6	Recurso a medios de violencia que son particularmente nocivos o están prohibidos con arreglo al derecho internacional, incluyendo las armas prohibidas, contra un grupo protegido.
10.7	Expresiones de euforia pública por tener control sobre un grupo protegido y su existencia.
10.8	Ataques contra o destrucción de hogares, explotaciones agrícolas, negocios u otros medios de vida de un grupo protegido o de sus símbolos y bienes culturales o religiosos.

Comentario

La intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso es uno de los elementos más fundamentales y también uno de los más difíciles para probar el delito de genocidio. También es un elemento difícil de predecir desde una perspectiva de alerta temprana. Con frecuencia, la intención sólo sale a la luz después de que se ha producido el crimen, normalmente durante los procesos de rendición de cuentas, o a veces cuando puede ser demasiado tarde para emprender acciones preventivas debido al avanzado nivel de violencia. Sin embargo, hay algunos indicadores iniciales que pueden servir de señal de alarma. Es probable que estos indicadores no sean explícitos, pero pueden inferirse también de una conducta que llevaría razonablemente a pensar, si bien no a tener la certeza, que podría existir una intención o plan de aniquilación. Los indicadores pueden incluir métodos de destrucción evidentes o métodos indirectos o encubiertos que en la práctica conducen al mismo resultado final. Además, la jurisprudencia ha asociado la intención con la existencia de una política o plan estatal u organizativo, aunque la definición de genocidio recogida en el derecho internacional no incluya ese elemento. Puesto que el genocidio no es un acto espontáneo, es poco probable que se cometa en ausencia de dicho plan o política.

Indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil⁶

Indicios de conducta violenta, entre ellos ataques que conllevan el uso de la fuerza, contra una población civil y que apuntan a una violencia en masa, a gran escala y frecuente (generalizada), o una violencia con patrones de periodicidad, similitud y organización (sistemática).

Indicadores	
11.1	Indicios de patrones de violencia contra poblaciones civiles o miembros de un grupo identificable, y contra sus propiedades, medios de vida y símbolos culturales o religiosos.
11.2	Aumento del número de poblaciones civiles o zonas geográficas atacadas, o del número, tipos, escala o gravedad de los actos violentos cometidos contra poblaciones civiles.
11.3	Aumento del nivel de organización o coordinación de los actos violentos o las armas utilizadas contra una población civil.
11.4	Uso de los medios de comunicación u otros medios para provocar actos violentos o incitar a su comisión.
11.5	Indicios de un plan o política para lanzar ataques contra poblaciones civiles.
11.6	Establecimiento de nuevas estructuras políticas o militares que podrían utilizarse para cometer actos violentos.
11.7	Acceso a importantes recursos públicos o privados para emprender acciones militares o beligerantes, o creciente uso de éstos, incluyendo la adquisición de grandes cantidades de armamento u otros instrumentos que pueden causar la muerte o daños graves.
11.8	Indicios de desarrollo o creciente uso de medios o métodos de violencia que son incapaces de distinguir entre objetivos civiles y militares o que son capaces de producir destrucción masiva, persecución o debilitamiento de comunidades.

Comentario

Los crímenes de lesa humanidad conllevan una violencia a gran escala (elemento cuantitativo) o un tipo metódico de violencia (elemento cualitativo), lo que excluye los actos aleatorios, accidentales o aislados de violencia que, además, podrían resultar difíciles de prever. En cambio, el tipo de violencia que caracteriza los crímenes de lesa humanidad probablemente exigirá un nivel de preparación que se puede entrever a través de distintos indicadores. Estos indicadores pueden estar relacionados, por ejemplo, con los medios y métodos utilizados para practicar la violencia, o con patrones de conducta violenta durante la fase inicial de un conflicto que pueden ayudar a prever un agravamiento de estos patrones y, por consiguiente, la posibilidad de que se cometan crímenes de lesa humanidad. Otros indicadores pueden señalar patrones de conducta —incluso fuera de una situación de conflicto— que se manifiestan tempranamente, como el desarrollo de la capacidad de violencia a gran escala o sistemática, o el uso de medios alternativos para atacar a poblaciones civiles o a determinados grupos dentro de ellas. Es fundamental descubrir los patrones en la fase inicial a fin de poder concebir estrategias para frenarlos.

⁶ La definición de “población civil” en el contexto del presente Marco se puede consultar en la sección I, ¿Quiénes son las víctimas de crímenes atroces?

Indicios de un plan o política de ataque contra una población civil

Hechos o pruebas que sugieren una política estatal u organizativa, aunque no se haya establecido de manera explícita o adoptado formalmente, para cometer graves actos de violencia contra una población civil.

Indicadores	
12.1	Documentos oficiales, manifiestos políticos, registros de los medios de comunicación o cualquier otra documentación a través de la cual se trasluce directamente o puede inferirse la existencia de una política o plan estatal u organizativo contra poblaciones civiles o grupos protegidos.
12.2	Adopción de procedimientos de seguridad discriminatorios contra distintos grupos de la población civil.
12.3	Adopción de medidas que tienen como consecuencia la alteración de la composición étnica, religiosa, racial o política de la población general, incluso en zonas geográficas definidas.
12.4	Establecimiento de instituciones paralelas o estructuras políticas o militares autónomas, u organización de una red de posibles agresores que pertenecen a un grupo étnico, religioso, nacional, racial o político específico.
12.5	Preparación y uso de importantes recursos públicos o privados, ya sean militares o de otra índole.
12.6	Acceso a armamento u otros instrumentos que no se obtienen fácilmente dentro del país, y uso de ellos.
12.7	Preparación o movilización de las fuerzas armadas en masa contra poblaciones civiles.
12.8	Facilitación de la violencia contra la población civil o grupos protegidos, o incitación a su comisión, o tolerancia o inacción deliberada con el objetivo de fomentar los actos violentos.
12.9	Violencia generalizada o sistemática contra poblaciones civiles o grupos protegidos, o sólo parte de ellos, así como contra sus medios de vida, bienes o manifestaciones culturales.
12.10	Colaboración de las instituciones del Estado o las autoridades políticas o militares de alto nivel en actos violentos.

Comentario

Además del requisito de que los ataques contra la población civil sean generalizados o sistemáticos, los crímenes de lesa humanidad se perpetran de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer un ataque. Aunque este elemento no se incluya en la definición del crimen recogida en el artículo 7 1) del Estatuto de Roma, queda recogido en el artículo 7 2) a) del mismo documento. No es necesario que el plan o la política se establezcan de manera explícita o se adopten formalmente, sino que pueden inferirse del conjunto de las circunstancias. Los primeros indicios de tales circunstancias, como los indicadores mencionados anteriormente, revelan una planificación, promoción o fomento de actos violentos, aun cuando no se presenten explícitamente como tal. La conducta que se manifiesta como generalizada o sistemática, como se describió en el anterior factor de riesgo, puede ser indicio de un plan o política. Por otro lado, un plan o política puede ser indicativo de la naturaleza sistemática de un ataque. La distinción entre ambos podría no ser siempre clara.

Graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario⁷

Conducta relacionada con el conflicto que supone una grave amenaza a la vida y la integridad física de las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario.

Indicadores	
13.1	Fragmentación de las partes en el conflicto o desintegración o ausencia de cadenas de mando en ellas.
13.2	Desconfianza entre las partes enfrentadas basada en quebrantamientos anteriores o actuales de compromisos o acuerdos.
13.3	Aumento de la radicalización o extremismo de las partes enfrentadas en un conflicto.
13.4	Promoción de la etnia o la religión como determinante de la lealtad nacional o de la lealtad a una parte en el conflicto.
13.5	Conducta que deshumaniza al enemigo o a determinados grupos de la población o que muestra una falta de respeto a sus tradiciones religiosas, étnicas o culturales, así como a sus morales y valores, objetos o instituciones.
13.6	Adopción de medidas que restringen gravemente los derechos de las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario, incluyendo las alineadas o consideradas alineadas a las partes enfrentadas pero que no participan activamente en las hostilidades.
13.7	Indicios de planes o discursos que revelan una amenaza de violencia contra personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario, o una incitación a este tipo de violencia, en particular como forma de sembrar el terror, intimidar, desmoralizar, demostrar fuerza militar, provocar desplazamiento o como elemento preliminar de más violencia.
13.8	Indicios de conducta que interfiere o impide el abastecimiento o acceso a suministros, instalaciones, equipos, objetos o apoyo médico o humanitario indispensables para la supervivencia de las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario.
13.9	Indicios de preparación de personal y logística que permiten el transporte, traslado o confinamiento de grandes cantidades de personas o la realización de experimentos médicos.
13.10	Indicios de conductas relacionadas con la planificación, el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición, la disponibilidad o la amenaza de uso de armas, proyectiles, materiales o sustancias que son indiscriminadas por naturaleza o causan lesiones superfluas o un sufrimiento innecesario a las personas, o que pueden causar un daño generalizado y grave al medio ambiente a largo plazo.
13.11	No autorización de inspecciones de órganos competentes e independientes para investigar las acusaciones de conducta contemplada en el punto 13.10, o de acciones encaminadas a frenar esta conducta.



- 13.12** Negativa a reconocer las detenciones o lugares de detención, o a permitir la visita de delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja.
- 13.13** Adopción de protocolos de actuación o legislación que permiten el uso desproporcionado o indiscriminado de la fuerza, o inacción para evitar el lanzamiento de esos ataques u operaciones militares en zonas densamente pobladas o contra objetivos no militares.
- 13.14** Aumento del número de ataques u operaciones mencionados en el punto 13.13.
- 13.15** Uso de métodos de guerra que revelan traición, entre ellos aprovecharse de los símbolos o emblemas del personal humanitario o de mantenimiento de la paz, o no llevar uniforme o equipamiento distintivo de combate para hacer pasar a los combatientes por civiles.
- 13.16** Amenazas o apropiación, decomiso, expolio o destrucción o daño intencionado de objetos o propiedades civiles que pertenecen, representan o forman parte de la identidad cultural, social o religiosa de las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario, salvo que se utilicen con fines militares.
- 13.17** Amenazas u órdenes de guerra sin concesiones o donde no habría supervivientes.
- 13.18** Conducta que amenaza el estado de derecho o cualquier otra medida que limite la protección de los derechos a la vida y la integridad física reconocidos por el derecho internacional humanitario vigente, incluida la negación de su aplicabilidad.

Comentario

A diferencia del delito de genocidio y los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra siempre tienen que producirse en el contexto de un conflicto armado. En consecuencia, los indicadores específicos de estos crímenes aparecen en una fase posterior, cuando las opciones de prevención son más limitadas. Para adoptar medidas de prevención en una fase anterior, primero deben tenerse en cuenta los factores de riesgo comunes. Sin embargo, aunque el conflicto ya esté en curso, sigue habiendo medidas que pueden adoptarse para disminuir los efectos de las hostilidades y, por ende, prevenir los crímenes de guerra. La lista de crímenes de guerra es larga y cada uno de ellos tiene una definición específica. También pueden variar en función de las distintas normas del derecho internacional. Los indicadores definidos arriba tratan de abarcar indicadores relacionados con el mayor número de crímenes de guerra posible que estén relacionados con la protección de la vida humana. Sin embargo, no son en absoluto exhaustivos. Algunos de los indicadores también pueden constituir por sí solos crímenes de guerra, como los ataques contra bienes civiles, que pueden apuntar a un aumento de la amenaza para la vida humana.

⁷ La definición de “personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario” en el contexto del presente Marco se puede consultar en la sección I, ¿Quiénes son las víctimas de crímenes atroces? Las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz, aunque también están protegidas por el derecho internacional humanitario, se abordarán por separado en este Marco, en el factor de riesgo 14.

Graves amenazas contra las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz

Conducta relacionada con el conflicto que supone una amenaza contra la protección que brinda el derecho internacional humanitario al personal de asistencia humanitaria o de mantenimiento de la paz que no participa directamente en las hostilidades.

Indicadores

- 14.1 Percepción de parcialidad o injerencia política de las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz, sus miembros, la comunidad internacional en general, las organizaciones internacionales, regionales o nacionales, los países u otros patrocinadores o participantes en las operaciones.
- 14.2 Aumento de los conflictos basados en la identidad y de la percepción de las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz como vinculadas al oponente, o como obstáculos a planes de eliminación, marginación o desplazamiento.
- 14.3 Aumento de la intensidad del conflicto y la escasez de medios de vida u otros recursos.
- 14.4 Fragmentación de las partes en el conflicto o desintegración de las cadenas de mando en ellas.
- 14.5 Interferencia, limitación o prohibición del acceso o la circulación de las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz o su personal.
- 14.6 Alteración o eliminación de las señales que identifican los objetos protegidos o los lugares donde están posicionadas operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz, o donde prestan apoyo.
- 14.7 Incidentes de uso inadecuado de la bandera blanca, de la bandera o la insignia militar y el uniforme de las Naciones Unidas y de los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra.
- 14.8 Ataques contra lugares cercanos a las operaciones o el personal humanitarios o de mantenimiento de la paz, o en las rutas que toman durante sus actividades.
- 14.9 Discurso o indicios de planes que indiquen una amenaza o la tolerancia de actos de violencia contra operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz y su personal, o la incitación a la comisión de tales actos.
- 14.10 Falta de respeto, amenazas o aumento de los ataques contra objetos, propiedades o personas que utilizan los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra u otras operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz.

Comentario

El derecho internacional humanitario reconoce una protección específica a quienes trabajan en las misiones de asistencia humanitaria y mantenimiento de la paz en un entorno de conflicto armado, siempre que no participen directamente en las hostilidades, excepto para defenderse. Estas operaciones están especialmente expuestas a la violencia que acompaña a los períodos de conflicto debido al papel fundamental que desempeñan en la protección de vidas humanas y alivio del sufrimiento humano durante esos períodos. Un conjunto de indicadores específicos puede ayudar a evaluar la probabilidad de ataques contra este grupo, que podrían constituir crímenes de guerra. Puesto que el Marco se centra en la protección de la vida humana, los ataques contra bienes de las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz únicamente se han incluido como indicadores de un mayor riesgo para la vida de su personal.

ANEXO

Definiciones jurídicas de los crímenes atroces

Genocidio

El genocidio se define en el artículo 2 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y se ha convertido en norma del derecho internacional consuetudinario. Puede encontrarse la misma definición en otros documentos del derecho

internacional: artículo 6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; artículo 4 2) del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia; y artículo 2 2) del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

Artículo 2

En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Crímenes de lesa humanidad

Los crímenes de lesa humanidad no se han codificado en un tratado de manera similar al genocidio y los crímenes de guerra. Sin embargo, la definición se ha elaborado con arreglo al derecho consuetudinario y a través de la competencia judicial de los tribunales internacionales. El artículo 7 1) del Estatuto de

Roma de la Corte Penal Internacional, el artículo 5 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y el artículo 3 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda contienen definiciones de los crímenes de lesa humanidad, aunque no coinciden totalmente.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Artículo 7

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

2. A los efectos del párrafo 1:

- a) Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política;

Crímenes de guerra

Los crímenes de guerra son las violaciones del derecho internacional humanitario con las que los autores incurrir en responsabilidad penal individual con arreglo al derecho internacional. No existe un único documento que codifique todos los crímenes de guerra. Pueden encontrarse listas en los tratados del derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional, así como en el derecho internacional

consuetudinario. Los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional I de 1977 contienen listas. El artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; los artículos 2 y 3 del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia y el artículo 4 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda también contienen listas de crímenes de guerra. No siempre coinciden.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Artículo 8

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.
2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por "crímenes de guerra":
 - a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente:
 - i) El homicidio intencional;
 - ii) La tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos;
 - iii) El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud;
 - iv) La destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente;
 - v) El hecho de forzar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a servir en las fuerzas de una Potencia enemiga;
 - vi) El hecho de privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente;
 - vii) La deportación o el traslado ilegal o el confinamiento ilegal;
 - viii) La toma de rehenes.
 - b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:
 - i) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades;
 - ii) Dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares;
 - iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;



- iv) Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea;
- v) Atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, viviendas o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares;
- vi) Causar la muerte o lesiones a un combatiente que haya depuesto las armas o que, al no tener medios para defenderse, se haya rendido a discreción;
- vii) Utilizar de modo indebido la bandera blanca, la bandera nacional o las insignias militares o el uniforme del enemigo o de las Naciones Unidas, así como los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra, y causar así la muerte o lesiones graves;
- viii) El traslado, directa o indirectamente, por la Potencia ocupante de parte de su población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio;
- ix) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares;
- x) Someter a personas que estén en poder de una parte adversa a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón de un tratamiento médico, dental u hospitalario, ni se lleven a cabo en su interés, y que causen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;
- xi) Matar o herir a traición a personas pertenecientes a la nación o al ejército enemigo;
- xii) Declarar que no se dará cuartel;
- xiii) Destruir o apoderarse de bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo;
- xiv) Declarar abolidos, suspendidos o inadmisibles ante un tribunal los derechos y acciones de los nacionales de la parte enemiga;
- xv) Obligar a los nacionales de la parte enemiga a participar en operaciones bélicas dirigidas contra su propio país, aunque hubieran estado al servicio del beligerante antes del inicio de la guerra;
- xvi) Saquear una ciudad o una plaza, incluso cuando es tomada por asalto;
- xvii) Emplear veneno o armas envenenadas
- xviii) Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;
- xix) Emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones;



- xx) Emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de una prohibición completa y estén incluidos en un anexo del presente Estatuto en virtud de una enmienda aprobada de conformidad con las disposiciones que, sobre el particular, figuran en los artículos 121 y 123;
 - xxi) Cometer atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
 - xxii) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra;
 - xxiii) Utilizar la presencia de una persona civil u otra persona protegida para poner ciertos puntos, zonas o fuerzas militares a cubierto de operaciones militares;
 - xxiv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios, y contra personal que utilice los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;
 - xxv) Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra;
 - xxvi) Reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades;
- c) En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa:
- i) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles y la tortura;
 - ii) Los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
 - iii) La toma de rehenes;
 - iv) Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido, con todas las garantías judiciales generalmente reconocidas como indispensables.
- d) El párrafo 2 c) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos.



- e) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes:
 - i) Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades;
 - ii) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;
 - iii) Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;
 - iv) Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares;
 - v) Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto;
 - vi) Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra;
 - vii) Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades;
 - viii) Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas;
 - ix) Matar o herir a traición a un combatiente adversario;
 - x) Declarar que no se dará cuartel;
 - xi) Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;
 - xii) Destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo;
- f) El párrafo 2 e) del presente artículo se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional y, por consiguiente, no se aplica a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.

Depuración étnica

La depuración étnica no se ha reconocido como crimen independiente en virtud del derecho internacional. En el

contexto de la guerra en la ex-Yugoslavia, una Comisión de Expertos de las Naciones Unidas lo definió como sigue:

“... dar homogeneidad étnica a una zona utilizando la fuerza o la intimidación para expulsar a personas o a determinados grupos de dicha zona.”

Informe provisional de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la Resolución 780 (1992) del Consejo de Seguridad, U.N. SCOR, U.N. Doc. S/25274 (26 de enero de 1993), pág. 15.

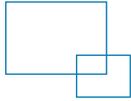
“... una política deliberada concebida por un grupo étnico o religioso para desplazar por la violencia y el terror a la población civil de otro grupo étnico o religioso de determinadas zonas geográficas.”

Informe final de la Comisión de Expertos establecida en virtud de la Resolución 780 del Consejo de Seguridad (1992), U.N. SCOR, U.N. Doc. S/1994/674 (27 de mayo de 1994), anexo, pág. 34.

La misma Comisión de Expertos declaró que el uso de la fuerza para desplazar a la población civil consiste en asesinatos, torturas, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, ejecuciones sin beneficio de proceso judicial, violaciones y agresiones sexuales, graves lesiones físicas a los civiles, confinación de poblaciones civiles en zonas de gueto, expulsiones por la fuerza, desplazamientos y deportación de poblaciones civiles, ataques militares deliberados o amenazas de ataque contra civiles y zonas civiles, utilización de civiles como

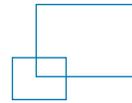
escudos humanos, destrucción de bienes, robo de bienes personales, ataques contra hospitales, personal médico e instalaciones marcadas con el emblema de la Cruz Roja o Media Luna Roja, entre otras.

La Comisión de Expertos añadió que estas prácticas “... constituyen crímenes de lesa humanidad y pueden asimilarse a crímenes de guerra concretos. Esos actos también podrían considerarse comprendidos en el marco de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”.



Prevención significa actuar temprano...
Junto al compromiso con la rendición
de cuentas, se lo debemos a los millones
de víctimas de crímenes internacionales
horribles cometidos en el pasado y
a aquéllos cuya vida podemos salvar
en el futuro.

— Secretario General Ban Ki-moon



Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger

866 United Nations Plaza, Suite 600
New York, NY 10017 USA

Tel.: +1 917 367 2589
Correo electrónico: osapg@un.org

www.un.org/es/preventgenocide/adviser



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA

**PREVENCIÓN DEL GENOCIDIO Y LA
RESPONSABILIDAD DE PROTEGER**

866 United Nations Plaza, Suite 600
Nueva York, NY 10017 USA
Tel: +1 917 367 2589
Correo electrónico: osapg@un.org

www.un.org/es/preventgenocide/adviser