



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
13 de mayo de 2016  
Español  
Original: inglés

### Período de sesiones de 2016

24 de julio de 2015 a 27 de julio de 2016

Tema 19 f) del programa

**Cuestiones sociales y de derechos humanos:  
derechos humanos**

### **Alerta temprana y derechos económicos, sociales y culturales**

#### **Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

#### *Resumen*

En este informe, presentado de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos examina los vínculos existentes entre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y la violencia, el descontento social y los conflictos, y señala que un análisis del disfrute de tales derechos podría servir de base de las actividades de alerta temprana a los efectos de la adopción de medidas eficaces de prevención.

GE.16-07809 (S) 260516 020616



\* 1 6 0 7 8 0 9 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Vínculos entre los derechos económicos, sociales y culturales y la violencia, el descontento social y los conflictos .....	3
A. Crisis de los alimentos .....	5
B. Desempleo juvenil .....	6
C. Crisis de la salud .....	7
D. Crisis del agua.....	8
E. Desplazamientos y desalojos forzosos.....	9
III. Prevención de los conflictos y mecanismos de alerta temprana .....	10
A. La iniciativa los Derechos Humanos Primero y el Comité Permanente entre Organismos ..	10
B. Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y del Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger .....	11
C. Procedimientos especiales .....	12
IV. Factores e indicadores de riesgo.....	14
A. Factores de riesgo intersectoriales .....	15
B. Factores de riesgo temáticos .....	16
C. Problemas para realizar un análisis efectivo de la alerta temprana .....	17
V. Conclusiones .....	18

## I. Introducción

1. En el marco actual de intensificación de la competencia en relación con la utilización y el agotamiento de los recursos naturales, el agua, la tierra y otros elementos cruciales para lograr un nivel de vida adecuado, la denegación de los derechos económicos y sociales se sitúa cada vez más en el origen de la violencia y el descontento social.

2. Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales obedecen a diversos factores, como la distribución desigual de la energía, la discriminación y la desigualdad; por ejemplo, el descontento existente en Túnez a finales de 2010 y en 2011, que dio lugar a la Primavera Árabe, se desencadenó por el suicidio como protesta de un vendedor ambulante. No obstante, entre las causas subyacentes de la subsiguiente agitación cabe mencionar la prolongada situación de desigualdad, elevado desempleo, acceso limitado y precario a los medios de subsistencia y una muy reducida capacidad de modificar el *statu quo*<sup>1</sup>. Más recientemente, en 2014, poco antes de que se jugase en el Brasil la Copa Mundial, la gente protestó por su falta de acceso a los derechos económicos y sociales, incluido el acceso al agua<sup>2</sup>. También pueden citarse como ejemplo los recientes disturbios en Ferguson y Baltimore, en los Estados Unidos de América. Aunque en ambos casos el desencadenante inicial fue la muerte de dos jóvenes negros por la policía o mientras se encontraban bajo detención policial, fueron muchos quienes vincularon los disturbios y el descontento subsiguientes a la frustración por la discriminación sistémica y la falta de igualdad de acceso al empleo, la educación de calidad y la atención de la salud en el caso de las minorías raciales<sup>3</sup>.

3. En el presente informe temático, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se propone mostrar los vínculos existentes entre los derechos económicos, sociales y culturales y la violencia, el descontento social y los conflictos. En el informe se ponen de relieve los elementos cruciales de un análisis de los derechos humanos que debe servir de base a las actividades de alerta temprana y de prevención de los conflictos en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él. Por último, se examinan las conclusiones de las reuniones de expertos sobre los derechos económicos, sociales y culturales y la alerta temprana, organizadas por la Oficina del Alto Comisionado (ACNUDH) en Ginebra y Bangkok en 2015.

## II. Vínculos entre los derechos económicos, sociales y culturales y la violencia, el descontento social y los conflictos

4. Los derechos económicos, sociales y culturales forman parte del marco jurídico internacional de los derechos humanos, en el que todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí<sup>4</sup>. Al igual que los derechos civiles y políticos, tienen por objeto proteger la dignidad humana de sus titulares mediante el establecimiento de obligaciones para los Estados. Los derechos económicos, sociales y culturales indican las condiciones mínimas necesarias para que las personas puedan vivir

<sup>1</sup> Ryan Rifai, "Timeline: Tunisia's uprising", Al Jazeera, 23 de enero de 2011.

<sup>2</sup> Maria Tadeo, "Brazil hit by widespread protests in Rio de Janeiro and Sao Paulo as authorities send troops to Recife ahead of World Cup", *Independent*, 16 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> Valerie Strauss, "From Ferguson to Baltimore: The consequences of government-sponsored segregation", 3 de mayo de 2015.

<sup>4</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III), párr. 5.

liberadas del temor y de la miseria, y la mejora continua de esas condiciones<sup>5</sup>. Esos derechos están consagrados en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tanto la Declaración como el Pacto establecen, entre otras cosas, el derecho a trabajar, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, a la protección de la familia, la maternidad y la infancia, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la participación en la vida cultural. Otros instrumentos vinculantes de derechos humanos, de alcance universal y regional, también se ocupan de la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>6</sup>.

5. La labor de las comisiones de la verdad puede servir para explicar la relación entre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y los conflictos. Esas comisiones se constituyen como parte de un plan de reconstrucción después de un conflicto para ayudar a los países asolados por la guerra en su proceso de transición a la paz y ponen de manifiesto las causas fundamentales de los conflictos y la violencia política (ámbito este de trabajo que suele denominarse “justicia de transición”). El mandato de una comisión de la verdad suele tener una duración limitada y se centra en la investigación de violaciones de los derechos humanos; además, las comisiones frecuentemente formulan recomendaciones para reparar el daño causado por esas transgresiones.

6. En los últimos decenios se han constituido alrededor de 35 comisiones de la verdad en todo el mundo y el cúmulo de conocimientos dimanantes de sus investigaciones ofrece un diagnóstico de las causas fundamentales de los conflictos<sup>7</sup>. Las comisiones se ocupan en su mayoría de las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos, aunque tienden a incluir un análisis del contexto histórico y de las causas más profundas de tales vulneraciones.

7. Gran parte de las comisiones de la verdad consideran que las víctimas de las violaciones de los derechos civiles y políticos pertenecen a grupos de población marginados que han sufrido desigualdades socioeconómicas mucho antes del estallido de la violencia. En el marco de los esfuerzos que realizan para restablecer la justicia y reconstruir el entramado social después de un conflicto, las comisiones de la verdad, como la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación en Timor-Leste y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sierra Leona, frecuentemente llegan a la conclusión de que las causas fundamentales de los conflictos son las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>8</sup>. En Timor-Leste la Comisión determinó que las causas fundamentales habían sido las violaciones del derecho a un nivel de vida adecuado y de los derechos a la salud y la educación. Consideró que Indonesia, en su calidad de Potencia ocupante, había discriminado a los timorenses y no había satisfecho algunas necesidades básicas, como las relacionadas con la alimentación, el abrigo, los medicamentos esenciales y la educación básica<sup>9</sup>. En Sierra Leona la Comisión consideró que el conflicto había estallado debido a la

---

<sup>5</sup> Véase el folleto informativo núm. 33 del ACNUDH, Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales, diciembre de 2008.

<sup>6</sup> Entre esos instrumentos cabe mencionar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

<sup>7</sup> Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, segunda edición (Nueva York, Routledge, 2011).

<sup>8</sup> ACNUDH, *Transitional Justice and Economic, Social and Cultural Rights* (Ginebra y Nueva York, 2014), pág.17.

<sup>9</sup> “Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste” (CAVR, 2005), cap. 7.9, párr. 7.

avaricia, la corrupción y el nepotismo endémicos que habían privado a la nación de su dignidad y reducido a la mayoría de la población a una situación de pobreza, lo que había entrañado una violación de sus derechos económicos, sociales y culturales<sup>10</sup>. Cuando se consultan las obras publicadas en el ámbito de las ciencias sociales en relación con la violencia y los conflictos se corrobora que el descontento social suele dimanar de prolongadas situaciones de desigualdad, marginación, desempleo, discriminación y falta de medios de reparación<sup>11</sup>.

## A. Crisis de los alimentos

8. En los períodos 2007/08 y 2011/12, estallaron violentos disturbios para protestar contra el aumento de los precios de los alimentos y del costo de la vida en diversos países, entre los que cabe mencionar a Bangladesh, Burkina Faso, el Camerún, Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Guinea, la India, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauritania, Mozambique, el Senegal, Somalia, Túnez y Zimbabue<sup>12</sup>.

9. Las investigaciones también confirman que las crisis de los alimentos desencadenan conflictos y descontento social<sup>13</sup>. Varios especialistas han delimitado un determinado umbral del precio de los alimentos, por encima del cual es probable que tengan lugar protestas, y han destacado que los disturbios de 2008 y las protestas violentas de África septentrional y el Oriente Medio 2011 coincidieron con momentos en que los precios de los alimentos habían alcanzado niveles máximos<sup>14</sup>.

10. Las tensiones entre los grupos de población o las comunidades que compiten por el control de los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos, como la tierra, el agua y las semillas, también pueden desembocar en conflictos. Además, las desigualdades sociales, políticas y económicas en relación con el acceso a los alimentos pueden intensificar las reclamaciones existentes e impulsar los conflictos; por ejemplo, varios autores consideran que, entre las causas fundamentales de la guerra civil en la República Árabe Siria, las tensiones causadas por cuatro sequías sucesivas en la región

<sup>10</sup> “Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission”, vol. 2, cap. 2, parr. 13.

<sup>11</sup> Véanse Steven C. Poe, Nicolas Rost y Sabine C. Carey, “Assessing Risk and Opportunity in Conflict Studies: A Human Rights Analysis”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 4 (agosto de 2006), págs. 484 a 507; Oskar N. T. Thoms y James Ron, “Do Human Rights Violations Cause Internal Conflict?”, *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, págs. 674 a 705; y Paul Collier, “Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy”, Banco Mundial, 15 de junio de 2000.

<sup>12</sup> Hossain, N. y otros, “Them Belly Full (But We Hungry): Food Rights Struggles in Bangladesh, India, Kenya and Mozambique”, informe de síntesis del proyecto de investigación del Departamento de Desarrollo Internacional-Centro de Investigaciones Medioambientales y Científicas del Reino Unido, titulado “Food Riots and Food Rights”, Instituto de Estudios de Desarrollo, Brighton, 2014.

<sup>13</sup> Véanse Julia Berazneva y David R. Lee, “Explaining the African food riots of 2007-2008: An empirical analysis”, *Food Policy*, vol. 39, abril de 2013, págs. 28 a 39; Henk-Jan Brinkman y Cullen S. Hendrix, “Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges”, documento ocasional núm. 24, Programa Mundial de Alimentos, julio de 2011; Hendrix, C. S y Brinkman, H-J, “Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks”, Foro de expertos de alto nivel, Roma, 13 y 14 de septiembre de 2012; y Mark Notaras, “Food Insecurity and the Conflict Trap”, *Our World*, 31 de agosto de 2011.

<sup>14</sup> Marco Lagi, Karla Z. Bertand y Yaneer Bar-Yam, “The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East”, Instituto de Sistemas Complejos de Nueva Inglaterra, 28 de septiembre de 2011.

nororiental del país, de mayoría kurda, obligaron a dos millones de pequeños agricultores a emigrar a las zonas urbanas de Alepo y Damasco<sup>15</sup>.

11. Durante su misión a la República Árabe Siria, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación destacó asimismo que las sucesivas sequías habían producido efectos de gran envergadura en los pequeños agricultores y ganaderos, quienes habían experimentado una caída vertiginosa de sus ingresos. Muchas familias se habían visto obligadas a reducir su ingesta alimentaria y sobrevivían principalmente a base de pan y té con azúcar, al tiempo que habían tenido que vender sus bienes de producción, lo que reducía aún más su capacidad de recuperar sus medios de subsistencia. Dado que la educación había pasado a ser inasequible y se necesitaba mano de obra adicional para generar ingresos, se había sacado a los niños de las escuelas. Algunos habían recurrido al trabajo estacional, por ejemplo en forma de asalariados en campos de algodón o en la industria textil de la zona de Damasco, en tanto que otros habían emigrado de manera más permanente a la parte occidental del país con la esperanza de encontrar un empleo, a pesar de tener, por lo general, bajos niveles de especialización y carecer de cualquier tipo de asistencia (A/HRC/16/49/Add.2, párr. 13). La falta de medidas para hacer frente a los efectos devastadores de las sequías en lo concerniente al acceso a los alimentos por todos los grupos había generado una serie de condiciones que, junto con otros factores, habían desencadenado la guerra civil.

12. En sus conclusiones, la Comisión de Investigación sobre la República Popular Democrática de Corea manifestó preocupación por el hecho de que siguiesen existiendo estructuras, leyes y políticas que violasen el derecho a una alimentación suficiente y a no pasar hambre, lo que podía dar lugar a la reaparición de la inanición masiva en el país (A/HRC/25/63, párr.55).

## B. Desempleo juvenil

13. Los efectos persistentes de las crisis financieras y económicas han dado lugar a un profundo aumento del desempleo juvenil en todo el mundo (véase E/2013/82). Desde la crisis económica de 2007, se han perdido unos 67 millones de empleos, lo que ha dado lugar a un aumento de las personas que padecen hambre y no tienen hogar, a la interrupción del acceso a niveles adecuados de atención de la salud y educación, a una mayor desigualdad de ingresos y a importantes recortes en la protección social. La crisis constituye un grave revés para el disfrute de los derechos económicos y sociales<sup>16</sup>.

14. En todo el mundo hay 1.800 millones de jóvenes de entre 10 y 24 años, la mayoría de ellos en países en desarrollo<sup>17</sup>. Números estudios vinculan el desempleo juvenil con el descontento social y, en algunos casos, con el extremismo<sup>18</sup>. La Organización Internacional

<sup>15</sup> Peter H. Gleick, "Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria", julio de 2014; y Sarah Johnstone y Jeffrey Mazo, "Global Warming and the Arab Spring", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, núm. 2 (abril y mayo de 2011).

<sup>16</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Employment Trends 2016*, Ginebra 2016. Según la OIT, el número de desempleados llegó a 197,1 millones en 2015, lo que constituía casi 1 millón más que el año anterior y superaba en más de 27 millones a las cifras anteriores a la crisis. El repunte del número de personas que buscaban empleo en 2015 se registró principalmente en los países emergentes y en desarrollo.

<sup>17</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *The Power of 1.8 Billion: Adolescents, Youth and the Transformation of the Future*, "2014 State of the World Population Report".

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in African Civil Wars", *Oxford Economic Papers* 56 (2004), págs. 563 a 595; Jacopo Ponticelli y Hans-Joachim Voth, "Austerity And Anarchy: Budget Cuts And Social Unrest In Europe, 1919-2009", diciembre

del Trabajo (OIT), por ejemplo, ha confirmado la clara la relación existente entre el desempleo y el descontento social. Después de varios años turbulentos a raíz de la crisis de 2007, las manifestaciones de descontento por la situación económica y social se fueron reduciendo gradualmente en muchas regiones; no obstante, a medida que la situación económica comenzó a empeorar de nuevo en 2013, particularmente en las economías en desarrollo, el descontento social volvió a extenderse una vez más. Por el contrario, los signos de recuperación en las economías desarrolladas han ido acompañados de una mejora de la estabilidad social, en tanto que las economías emergentes apenas han sufrido cambios. El desempleo entre los hombres jóvenes, que sigue siendo elevado en las economías desarrolladas, frecuentemente es un factor impulsor clave de los movimientos políticos y sociales<sup>19</sup>.

15. En África el 70% de la población tiene menos de 30 años, y poco más del 20% tiene entre 15 y 24 años. El desempleo juvenil se ve agravado por su alcance, que es considerablemente mayor que en otras regiones. La debilidad de los mercados nacionales de trabajo y la persistencia de elevados niveles de pobreza han exacerbado el problema<sup>20</sup>.

16. Si se hace frente al desempleo juvenil mediante una respuesta basada en los derechos humanos que prevea la rendición de cuentas en los sectores público y privado, las inversiones sociales, la mejora de la formación en el empleo, políticas de creación de puestos de trabajo y sólidos sistemas de protección social, es probable que se reduzca considerablemente el riesgo de descontento social y de violencia.

### C. Crisis de la salud

17. En marzo de 2016 se registraron en Guinea, Liberia y Sierra Leona 28.603 casos confirmados, probables y sospechosos de enfermedad del Ébola; desde el brote de Ébola en marzo de 2014, se han registrado por lo menos 11.301 fallecimientos. Desde Guinea se recibieron informes de disturbios a raíz de la adopción de duras medidas por las autoridades nacionales. Por encima de todo, el brote de Ébola puso de manifiesto que la inobservancia de los derechos humanos al adoptar medidas de respuesta en el ámbito de la salud pública podía dar lugar a una agitación social que podía degenerar rápidamente si no se abordaba también rápidamente. Además de poner de manifiesto las debilidades de los sistemas de salud de los países afectados, la evolución del brote y las respuestas de la salud pública al Ébola mostraron la necesidad de proteger cabalmente los derechos humanos de los pacientes, los grupos de población vulnerables, las comunidades afectadas, los trabajadores de la salud y los encargados de adoptar medidas de respuesta de emergencia<sup>21</sup>.

18. En el contexto de las crisis de la salud acompañadas de epidemias y con miras a evitar el descontento social o los disturbios, es esencial que la opinión pública disponga de información precisa y completa, particularmente como medida de fomento de la confianza, sobre todo cuando haya una desconfianza general en los trabajadores y las autoridades del sector de la salud. Debe ser prioritaria la información sobre la prevención, el diagnóstico y el tratamiento precoces y la situación de las actividades encaminadas a hacer frente al brote.

---

de 2011; y Horace Campbell, "Boko Haram: 'Economic Fundamentalism' and Impoverishment Send Unemployed Youths into Religious Militias", *Global Research*, 4 de junio de 2014.

<sup>19</sup> OIT, *Global Employment Trends 2016* (véase la nota 16), pág. 22.

<sup>20</sup> Véanse Therese F. Azeng y Thierry U. Yogo, "Youth Unemployment and Political Instability in Selected Developing Countries", Grupo del Banco Africano de Desarrollo, documento de trabajo núm. 171, mayo de 2013; y Kingsley Ighobor, "Africa's youth: a 'ticking time bomb' or an opportunity?", *Africa Renewal*, mayo de 2013.

<sup>21</sup> Alicia Ely Yamin, "Ebola, human rights, and poverty – making the links", *OpenDemocracy*, 23 de octubre de 2014.

Las restricciones a la libertad de circulación como parte de la respuesta al Ébola incluyeron un toque de queda de alcance nacional y medidas de aislamiento en Liberia. En el momento álgido de la epidemia, los informes procedentes de Sierra Leona indicaban que algunas personas en cuarentena no estaban recibiendo alimentos, agua ni atención de la salud. En Liberia, el uso excesivo de la fuerza, incluida la fuerza letal, obedecía al parecer a la intervención del ejército para hacer cumplir la cuarentena en determinadas zonas.

#### **D. Crisis del agua**

19. Las controversias relacionadas con el agua pueden dar lugar a descontento social y a protestas violentas. Por ejemplo, en diciembre de 2007, en el estado de Orissa, en la India, 30.000 agricultores se enfrentaron a la policía porque el Gobierno había decidido permitir que un elevado número de industrias extrajese agua del embalse de Hirakud, lo que privaba a los agricultores de su fuente de riego<sup>22</sup>. Durante el enfrentamiento con la policía resultaron heridos 50 manifestantes.

20. El descontento social también puede ser provocado por una gestión deficiente o no equitativa de los servicios de abastecimiento de agua. Pueden surgir controversias en relación con los conductos para zonas suburbanas o rurales, la rendición de cuentas por la prestación del servicio y, en particular, los precios. Habida cuenta de que el Estado es responsable de proporcionar agua potable en muchos países, frecuentemente surgen controversias entre las comunidades y las autoridades del Estado respecto de la gestión del abastecimiento de agua. Hay más posibilidades de que tengan lugar protestas cuando la opinión pública en general sospecha que los servicios de abastecimiento de agua se están gestionando de manera corrupta o que los recursos públicos se están desviando para fines privados.

21. Los problemas dimanantes de la gestión del abastecimiento del agua pueden dar lugar a conflictos violentos, tal como se puso de manifiesto durante los enfrentamientos producidos en 2000 en Cochabamba, tercera ciudad por número de habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia, a raíz de la privatización del servicio de suministro de agua de la ciudad. Cochabamba llevaba largo tiempo padeciendo escasez de agua y de un suministro irregular. Con el fin de garantizar la mejora de los servicios y lograr que aumentara la tasa de conexión a la red de abastecimiento, en septiembre de 1999 el Gobierno firmó un contrato con Aguas del Tunari, consorcio internacional de gestión privada del agua, al que se otorgó una concesión de 40 años. En enero de 2000, las tarifas del agua potable habían aumentado considerablemente y algunos hogares tenían que destinar una parte importante de sus ingresos mensuales a pagar los servicios de abastecimiento de agua. Los consumidores, que consideraban que simplemente estaban pagando más por los mismos servicios de deficiente calidad, respondieron con huelgas, cortes de carreteras y otras formas de protesta civil que paralizaron la ciudad durante cuatro días<sup>23</sup>.

22. Los agricultores de municipios cercanos se sumaron a la protesta de Cochabamba, que también se extendió a otras partes del país. Después de varios meses, los disturbios culminaron cuando el Gobierno decidió enviar al ejército Cochabamba y declarar el estado de emergencia en todo el país. El saldo de varios días de violencia fue de 100 heridos y un muerto. Las protestas no remitieron hasta que el Gobierno acordó revocar la concesión del consorcio y devolver la gestión del servicio a las autoridades municipales.

---

<sup>22</sup> “30,000 farmers demand Hirakud dam water”, *India Environment Portal*, 30 de diciembre de 2007.

<sup>23</sup> Annika Kramer y otros, “The key to managing conflict and cooperation over water”, *A World of Science*, vol. 11, núm. 1 (enero a marzo de 2013).

## E. Desplazamientos y desalojos forzosos

23. Los desalojos forzosos y los desplazamientos de los hogares y de las tierras constituyen una de las principales causas y consecuencias de la violencia, el descontento social y los conflictos en todo el mundo<sup>24</sup>. Cuando termina un conflicto, las controversias no resueltas sobre la vivienda, la tierra y los bienes impiden la adopción de soluciones duraderas para los grupos de población que regresan y constituyen una amenaza para la paz y la estabilidad del país.

24. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de personas desplazadas por la fuerza a finales de 2014 había pasado a cifrarse en 59,5 millones, lo que contrastaba con los 51,2 millones de 2013<sup>25</sup>. Es frecuente que los desplazados sufran múltiples formas de desplazamiento forzoso, particularmente en campamentos o asentamientos ilegales. Suelen surgir tensiones entre las comunidades de acogida y los desplazados, quienes pueden encontrarse en una situación de discriminación, estigmatización y exclusión social.

25. Aunque los desalojos forzosos suelen ordenarse en defensa de proyectos de desarrollo y de infraestructura, del “bien público” o del “interés público”, frecuentemente no se ofrecen protección ni garantías procesales a los más vulnerables; ese es el caso de muchos proyectos de desarrollo de infraestructura, como los grandes embalses o las industrias extractivas, las adquisiciones de tierras a gran escala, la renovación urbana, el embellecimiento de las ciudades o los grandes acontecimientos empresariales o deportivos internacionales, como pueden ser los Juegos Olímpicos. El desalojo temporal o permanente de personas, familias o comunidades de sus hogares o de las tierras que ocupan, en contra de su voluntad, suele efectuarse sin ningún tipo de medidas jurídicas de protección ni de otra índole.

26. Según los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, los desalojos forzosos intensifican la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, e invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas<sup>26</sup>.

27. La discriminación es con frecuencia un factor en los desalojos forzosos. Se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción basada en diversos motivos, que tiene el efecto o el objetivo de menoscabar o anular el reconocimiento, el goce o el ejercicio de los derechos humanos. Está vinculada a la marginación de grupos específicos de la población y, por lo general, se encuentra en la raíz de las desigualdades estructurales fundamentales de la sociedad. La discriminación puede existir en el ámbito público o privado y los derechos pueden ser violados por acción u omisión directa o indirecta de los Estados, en particular por conducto de sus instituciones.

28. La tierra puede constituir una de las principales fuentes de conflictos y controversias. El descontento social y los conflictos relacionados con la tierra en ocasiones estallan cuando los derechos de los pueblos indígenas no se protegen o reconocen adecuadamente. Los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos los que son específicamente suyos, como los derechos que reconocen la singular relación cultural que tienen esos pueblos con sus tierras tradicionales y la protección que requieren frente a los desplazamientos. Con arreglo a la Declaración de las

<sup>24</sup> Véase ACNUDH, *Desalojos forzosos*, folleto informativo núm. 25/Rev. 1, págs. 12 a 15.

<sup>25</sup> ACNUR, “Internally Displaced People Figures”.

<sup>26</sup> A/HRC/4/18, anexo I, párr. 7.

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, esos pueblos gozan de protección especial para impedir o reparar las acciones por las que se los desposea de sus tierras. En este contexto, no se puede expulsar a los pueblos indígenas por la fuerza de sus tierras sin su consentimiento libre, previo e informado y un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa<sup>27</sup>.

29. Cuando se permiten la usurpación de tierras y los proyectos de desarrollo en gran escala carentes de mecanismos para realizar consultas reales o formular debidamente reclamaciones, los Estados no cumplen sus obligaciones de derechos humanos y eso podría ser un factor que contribuyese a futuras situaciones de descontento social y de posibles conflictos.

### III. Prevención de los conflictos y mecanismos de alerta temprana

#### A. La iniciativa los Derechos Humanos Primero y el Comité Permanente entre Organismos

30. Cabe considerar que la alerta temprana es el proceso de reunir y analizar información en relación con las causas de una crisis a los efectos de delimitar y recomendar opciones estratégicas con miras a la adopción de medidas de prevención. El hecho de alertar a la comunidad internacional sobre problemas incipientes es una parte esencial de la prevención y la gestión de los conflictos violentos, las crisis humanitarias, los desastres naturales y otras situaciones preocupantes en los planos local, regional y mundial.

31. En las Naciones Unidas se han emitido alertas tempranas en algunas ocasiones. Ya en 1994 el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias alertó del inminente genocidio en Rwanda (véase E/CN.4/1994/7/Add.1)<sup>28</sup>. En el informe de la investigación independiente sobre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio cometido en 1994 en Rwanda (véase S/1999/1257, anexo) y en el informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica (A/54/549), se subrayó que las Naciones Unidas no habían prestado la debida atención a los signos de alerta ni habían adoptado medidas adecuadas como respuesta. En 2012, el Grupo de Examen Interno establecido por el Secretario General sobre las medidas adoptadas por las Naciones Unidas en Sri Lanka puso nuevamente de relieve en su informe que la respuesta de las Naciones Unidas a la nueva crisis en Sri Lanka había sido inadecuada, ya que no habían reaccionado ante los signos de alerta temprana.

32. En particular, el mencionado informe sobre Sri Lanka dio lugar al establecimiento en 2013 del plan de acción para la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, cuya finalidad era intensificar la respuesta de las Naciones Unidas frente a las situaciones de crisis a diferentes niveles. La iniciativa requiere que el sistema de las Naciones Unidas se mantenga alerta frente al empeoramiento de las situaciones de los derechos humanos y hace un llamamiento para que se establezcan canales efectivos de alerta temprana y una mejor coordinación, lo que incluye generar apoyo político para las medidas de alerta temprana y de

<sup>27</sup> Véanse la recomendación general núm. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>28</sup> Véanse Micah Zenko y Rebecca R. Friedman, "UN Early Warning for Preventing Conflict", *International Peacekeeping*, vol. 18, núm. 1 (febrero de 2011), págs. 21 a 37; y el informe del Consejo de Seguridad titulado "Human Rights and the Security Council – An Evolving Role", 25 de enero de 2016.

prevención. A nivel nacional, se espera que los equipos de las Naciones Unidas en los países realicen un análisis periódico de los factores de riesgo y se mantengan atentos frente al riesgo de graves violaciones de los derechos humanos. El análisis de riesgo se ve respaldado por un análisis de los derechos humanos efectuado por el ACNUDH. Si se observan problemas, se establece una estrategia de las Naciones Unidas para el país a fin de mitigar los riesgos, al tiempo que se adaptan en consecuencia la programación y las actividades de promoción<sup>29</sup>.

33. La prevención es la premisa fundamental de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, cuyo objetivo es modificar el modo en que las Naciones Unidas responden a sus obligaciones de protección en el marco de la Carta, promoviendo medidas más cohesionadas, intersectoriales y horizontales con el fin de mantener una colaboración en relación con los tres pilares de la actuación de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos.

34. Durante el diálogo interactivo con la Asamblea General en relación con la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, celebrado en la Sede en enero de 2016, el Vicesecretario General explicó que la iniciativa tenía por objeto reconocer en qué medida las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales estaban en el origen de las crisis y los conflictos, tras de lo cual agregó que las violaciones de los derechos a la propiedad, a la educación y al empleo frecuentemente habían entrañado la marginación de comunidades enteras, lo que había dado lugar a la falta de desarrollo y a que surgieran crisis sociales y políticas e incluso conflictos.

35. Otros mecanismos de alerta temprana incluyen los establecidos en la esfera humanitaria por conducto del Comité Permanente entre Organismos. Cada seis meses, el Comité publica un informe sobre alerta temprana, preparado por un grupo de analistas de las Naciones Unidas, entre los que el ACNUDH es un miembro activo; en el informe se examina el siguiente período de seis meses a fin de garantizar que se dispone de la preparación necesaria para responder. El proceso reúne información de todo el sistema humanitario de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales internacionales, al tiempo que sirve para intercambiar análisis y metodologías individuales a los efectos de hacer frente a situaciones profundamente preocupantes. Además, sirve de base para la adopción de decisiones sobre dónde deben concentrarse los recursos y la atención. De esa manera, el Comité procura realizar una evaluación detallada, aunque concisa, de posibles situaciones preocupantes y de la preparación de las Naciones Unidas para responder en consecuencia, particularmente a través de planes de contingencia actualizados y medidas pertinentes de preparación avanzada.

## **B. Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y del Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger**

36. El Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, nombrado por vez primera por el Secretario General en 2004 (véase S/2004/567), tiene el mandato de sensibilizar sobre las causas y la dinámica del genocidio, alertar a los agentes pertinentes cuando exista un riesgo de genocidio y realizar actividades de promoción y movilización a los efectos de la adopción de medidas apropiadas.

<sup>29</sup> Por ejemplo, la Comisión de Investigación sobre la República Popular Democrática de Corea hizo un llamamiento para que las Naciones Unidas aprobasen y aplicasen de inmediato una estrategia común basada en la iniciativa Los Derechos Humanos Primero para garantizar que en toda interacción con la República Popular Democrática de Corea se tuviesen en cuenta y se abordasen de manera efectiva las cuestiones relativas a los derechos humanos a fin de evitar la repetición o la continuación de los crímenes de lesa humanidad (A/HRC/25/63, párr. 94 g)).

37. El Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger, nombrado por vez primera por el Secretario General en 2007 (véase S/2007/721), desempeña un papel de primer orden en relación con el desarrollo conceptual, político, institucional y operacional de la responsabilidad de proteger.

38. Los mandatos de los dos asesores especiales son diferentes, aunque complementarios. Entre sus cometidos figuran alertar a los agentes pertinentes sobre el riesgo de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Se encargan de reforzar la capacidad de las Naciones Unidas de prevenir tales crímenes, incluida la incitación a cometerlos, y colaboran con los Estados Miembros, los mecanismos regionales y subregionales y los órganos de la sociedad civil a los efectos de responder más eficazmente a las situaciones que se produzcan.

39. La Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y del Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger reúne información procedente de diversas fuentes. El mandato que le atribuyó el Secretario General se centra en la reunión de la información existente, particularmente la procedente del sistema de las Naciones Unidas. Además, la Oficina ha establecido una red de fuentes externas de información. Todas las fuentes son examinadas diariamente por el Oficial de Gestión de la Información y posteriormente se distribuyen a los coordinadores geográficos, quienes también buscan activamente información pertinente sobre situaciones preocupantes. La metodología da por sentado que los crímenes atroces no constituyen hechos aislados o que se producen al azar, sino procesos complejos que requieren tiempo, planificación, recursos y apoyos, así como un entorno propicio. De esa manera, es posible identificar a lo largo de todo el proceso signos de alerta temprana o indicadores que pueden desencadenar la adopción de medidas de prevención por los Estados y la comunidad internacional.

40. La Oficina reúne información sobre situaciones que corren el riesgo de degenerar en genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad sobre la base de factores expuestos en el *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*<sup>30</sup>. Dado el carácter sensible del mandato, gran parte de la labor de la Oficina no es conocida por la opinión pública en general. No obstante, cuando los asesores especiales consideran que el hecho de dar publicidad a sus preocupaciones puede reducir el riesgo de que se cometan crímenes atroces en una determinada situación, pueden adoptar la medida extraordinaria de emitir declaraciones públicas e informar al Consejo de Seguridad cuando este lo solicite.

41. Sobre la base del *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, el sistema de reunión de información evalúa diferentes factores; algunos de ellos guardan relación con el riesgo de conflicto armado y otros con situaciones de presión sobre un Estado que generan un entorno propicio para la comisión de atrocidades. Otros factores guardan relación con una situación de respeto y cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; los puntos fuertes y débiles de las instituciones clave del Estado; las deficiencias en la capacidad de recuperación de la sociedad o las fuentes de mitigación; y los posibles factores desencadenantes de la violencia.

### C. Procedimientos especiales

42. Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que incluyen a relatores especiales, representantes especiales del Secretario General, expertos independientes y grupos de trabajo, supervisan cuestiones temáticas o situaciones de derechos humanos en determinados países e informan públicamente al respecto. Cuando los titulares de mandatos son conscientes de una situación que podría dar lugar a un aumento

---

<sup>30</sup> *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention*, Naciones Unidas, 2014.

de las violaciones de los derechos humanos, la violencia, el descontento social y los conflictos, pueden destacar la situación recurriendo a informes periódicos que presentan al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, a llamamientos urgentes y a cartas de transmisión de denuncias.

43. Por medio de llamamientos urgentes y otras comunicaciones, los mecanismos de los procedimientos especiales pueden plantear preocupaciones directamente a los gobiernos en relación con las denuncias de violaciones de los derechos humanos abarcadas por sus mandatos. Las intervenciones pueden guardar relación con violaciones de los derechos humanos que ya se hayan cometido, se estén cometiendo o puedan cometerse. El proceso entraña dirigir una carta al Estado correspondiente para describir los hechos a los que se refiere la denuncia, las normas y los principios internacionales de derechos humanos aplicables y las preocupaciones y preguntas del titular del mandato, así como una solicitud de que se adopten medidas de seguimiento. Las comunicaciones pueden referirse a casos individuales, pautas generales de violaciones de los derechos humanos, casos que afecten a un determinado grupo o comunidad o el contenido de un proyecto o de un instrumento ya existente de carácter legislativo, normativo o práctico que se considere que no es totalmente compatible con las normas internacionales de derechos humanos. En algunos casos, también se envían comunicaciones a organizaciones intergubernamentales o a agentes no estatales.

44. Varios ejemplos ponen de manifiesto la función real o posible que los procedimientos especiales desempeñan en los procesos de alerta temprana. En 2010, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación determinó que la inseguridad alimentaria en la República Árabe Siria era un posible factor desencadenante del conflicto (véase el párrafo 11 *supra*). La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto alertó contra el sistema de exclusión no equitativo de tenencia de la tierra en Indonesia (A/HRC/25/54/Add.1, párr. 55). En particular, la titular del mandato destacó cómo la conversión del uso de la tierra había producido un importante efecto en los derechos de la tierra de las comunidades dependientes de los bosques; por ejemplo, la producción de aceite de palma constituía uno de los factores principales del cambio en el aprovechamiento de las tierras forestales. La falta de consultas, el hecho de que no se respondiera a las quejas y la existencia de una judicatura ineficiente habían dado lugar a manifestaciones públicas y al corte de carreteras en protesta por la adquisición de tierras<sup>31</sup>.

45. En 2013, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas instó a las autoridades de Honduras a que protegiesen a los defensores de los derechos humanos de los indígenas frente a las represalias (véase A/HRC/27/52/Add.4). En particular, se refirió a la necesidad de proteger a Berta Cáceres, quien se oponía al proyecto de la represa de Aqua Zarca en el río Gualcarque, lugar sagrado para el pueblo indígena lenca. Después de haber sido amenazada durante años, la Sra. Cáceres fue asesinada en marzo de 2016.

46. Deben mejorarse los cauces de comunicación efectivos y la cooperación institucionalizada a los efectos de la adopción de medidas preventivas para garantizar que las instituciones y las entidades que se ocupan de la alerta temprana en los ámbitos político, social, económico y de otra índole, y particularmente en la esfera de la paz y la seguridad, tomen nota con verdadero interés y de manera sistemática de la información facilitada por los procedimientos especiales<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Véase Marcus Colchester, *Palm oil and indigenous peoples in South East Asia*, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, enero de 2011, pág. 12.

<sup>32</sup> Véase ACNUDH, "Round Table on Special Procedures: Early Warning and Emerging Issues", resumen, 23 de octubre de 2009.

## IV. Factores e indicadores de riesgo

47. Los actos de violencia, el descontento social y los conflictos pueden surgir en países con diferentes niveles de desarrollo, sistemas políticos y de gobernanza y elementos demográficos. No hay un único modelo universal que pueda predecir con certeza dónde y cuándo surgirán el descontento y los conflictos a falta de medidas de prevención. No obstante, algunos elementos esenciales en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, frecuentemente situados en la base del descontento social y los conflictos, tal como se ha señalado más arriba, podrían servir efectivamente para realizar un análisis de la alta temprana y adoptar medidas de prevención.

48. Las reuniones de expertos sobre derechos humanos y alerta temprana, organizadas por el ACNUDH en 2015 y celebradas en Ginebra del 8 al 10 de julio y en Bangkok del 16 al 18 de noviembre, sentaron las bases para delimitar factores clave de riesgo respecto de la inestabilidad vinculada a los derechos humanos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales, aunque aún falta por establecer una metodología general sobre la integración de los derechos humanos en el análisis de la alerta temprana. En la sección siguiente se destacan diversos factores e indicadores de riesgo que podrían tenerse en cuenta.

49. El ACNUDH ha establecido un marco conceptual y metodológico para elaborar indicadores de derechos humanos<sup>33</sup>. Incluye tres tipos de indicadores (estructurales, de procesos y de resultados)<sup>34</sup> utilizados para evaluar las medidas tangibles adoptadas para hacer frente a las desigualdades y garantizar que se hagan efectivos los derechos humanos de toda la población. El marco utiliza diferentes fuentes de datos y pide que se adopten enfoques basados en los derechos humanos en relación con las actividades de reunión y supervisión de datos<sup>35</sup>.

50. Ciertos factores de riesgo son intersectoriales y podrían tenerse en cuenta en todas las situaciones, en tanto que otros son específicos de determinados contextos. Los factores de riesgo intersectoriales incluyen la desigualdad severa, la falta de acceso a mecanismos efectivos de reclamación, la falta de consultas reales, la falta de un espacio democrático para una activa sociedad civil y la falta de medios de comunicación independientes. Los factores de riesgo temáticos incluyen el acceso desigual a los recursos naturales, particularmente la tierra, y el empeoramiento de los servicios sociales y del desempleo.

<sup>33</sup> ACNUDH, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, Naciones Unidas, 2012.

<sup>34</sup> Los indicadores estructurales ponen de manifiesto el compromiso expresado por el Estado respecto de la cuestión de los derechos humanos a través de la ratificación de instrumentos internacionales, la aprobación de leyes y políticas o el establecimiento de instituciones o mecanismos pertinentes; los indicadores de procesos miden cómo se traducen tales compromisos en la práctica, por ejemplo, mediante la asignación de recursos financieros y humanos, garantizando el adecuado funcionamiento de las instituciones, el acceso a determinados grupos de población en el marco de programas públicos, atendiendo a las quejas y sensibilizando a poblaciones específicas; por su parte, los indicadores de resultados recogen los resultados de las medidas adoptadas a los efectos de hacer efectivos los derechos humanos desde la perspectiva de sus titulares, por ejemplo en lo concerniente a los resultados en materia de salud, el rendimiento escolar, las denuncias de tortura y la denegación de justicia o la reparación concedida a las víctimas de vulneraciones de los derechos humanos.

<sup>35</sup> Véase ACNUDH, “A Human Rights-Based Approach to Data”, nota orientativa para la reunión y el desglose de datos, febrero de 2016.

## A. Factores de riesgo intersectoriales

### 1. Desigualdad severa

51. La desigualdad severa entre diferentes grupos, particularmente la desigualdad horizontal<sup>36</sup>, se considera un factor que propicia la mayoría de los conflictos actuales. Puede ser pluridimensional, con dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Por ejemplo, la desigualdad económica entre grupos étnicos incrementa la posibilidad de conflictos internos. Habida cuenta de que, desde la perspectiva de los derechos humanos, la discriminación es un importante factor que impulsa la desigualdad, deben establecerse claros indicadores para evaluar las medidas adoptadas por el Estado para luchar contra ella. Al examinar la existencia de ese factor de riesgo, ciertos indicadores podrían ser particularmente reveladores, como la proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por grupo de edad, sexo y personas con discapacidad, o el porcentaje de la población que declara haberse sentido personalmente víctima de discriminación o acoso en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos (véase E/CN.3/2016/2/Rev.1, anexo III, meta 16.b).

### 2. Falta de acceso a mecanismos efectivos de reclamación

52. Los mecanismos judiciales o no judiciales de reclamación son un elemento clave de la rendición de cuentas, ya que permiten que las víctimas obtengan una reparación y se exijan responsabilidades a los infractores. El acceso a la justicia es esencial para que puedan romperse los ciclos de discriminación y marginación. La administración de justicia abarca la capacidad del Estado de garantizar la solución pacífica de las controversias, el procesamiento y el castigo de los autores de delitos y los recursos efectivos por las violaciones de derechos. La independencia del sistema judicial, junto con su imparcialidad y su integridad, constituye una condición *sine qua non* para reafirmar el estado de derecho y garantizar que la justicia se administre sin discriminación. Los mecanismos de la justicia siguen tropezando con obstáculos generalizados, especialmente para las mujeres, los niños, las minorías, los migrantes, las personas con discapacidad, las personas de edad, los pobres y los grupos marginados<sup>37</sup>. En tales casos, con el fin de evaluar la existencia de un factor de riesgo, el establecimiento de un indicador de procesos que tuviese en cuenta la proporción de reclamaciones, desglosadas por grupo, podría ofrecer una descripción muy detallada de quienes tienen un acceso limitado o insignificante a los mecanismos de reclamación o carecen de tal acceso.

### 3. Falta de consultas reales

53. La falta de consultas efectivas y reales de las personas que adoptan decisiones y la inobservancia del derecho a un consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas podrían generar condiciones tendientes a una intensificación de las violaciones de los derechos humanos, la violencia y el descontento social. Para evaluar ese factor de riesgo, el establecimiento de un indicador de procesos podría poner de manifiesto el

<sup>36</sup> Véanse Frances Stewart, Graham Brown y Luca Mancini, “Monitoring and measuring horizontal inequalities”, Panorama general del Centro de Investigaciones sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad, documento de trabajo núm. 4, junio de 2010; Christopher Cramer, “Does inequality cause conflict?”, *Journal of International Development*, vol. 15, núm. 4, 2003, págs. 397 a 412; y Stewart y otros, “Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement”, Panorama general del Centro de Investigaciones sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad, documento de trabajo núm. 19, junio de 2005.

<sup>37</sup> Véase ACNUDH, *Opening the Door to Equality: Access to Justice for Dalit Communities*, diciembre de 2011.

número de consultas públicas celebradas sobre políticas o proyectos concretos y el número de acuerdos alcanzados con la comunidad en relación con determinados proyectos. Las consultas públicas con los pueblos indígenas deberían respetar los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: consultas por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos (art. 18); y por medio de sus instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (art. 19).

#### **4. Reducción del espacio democrático para una sociedad civil**

54. Una sociedad civil activa y operativa constituye la base para garantizar la rendición de cuentas del gobierno y sus leyes y políticas. La sociedad civil puede contribuir a determinar si se ha atendido a los compromisos y se han cumplido cabalmente las obligaciones de derechos humanos de un Estado. La penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos podría abonar el terreno para la violencia contra ellos y para el descontento social. Un útil indicador de ese factor de riesgo sería el número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los 12 meses anteriores (véase E/CN.3/2016/2/Rev.1, anexo III, meta 16.10.1).

#### **5. Libertad de los medios de comunicación**

55. La libertad de expresión de los medios de comunicación es un factor clave para garantizar la rendición de cuentas del gobierno y dar visibilidad a las opiniones y situaciones de los grupos de población marginados. Además, los medios de comunicación pueden desempeñar una poderosa función de estigmatización de un determinado grupo. Por ejemplo, en algunos países se ha acusado a las comunidades indígenas de oponerse al progreso cuando protestan contra proyectos de desarrollo. En otros, los beneficiarios de prestaciones de la seguridad social, incluidas las personas con discapacidad, han sido estigmatizados tanto por los medios de comunicación como por los políticos, lo que ha dado lugar a ataques contra ellos. En tales casos, podrían emplearse como indicadores útiles el lugar que ocupe el país en el índice mundial de la libertad de prensa o la adopción de garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información (véase E/CN.3/2016/2/Rev.1, anexo III, meta 16.10.2).

### **B. Factores de riesgo temáticos**

#### **1. Acceso desigual a los recursos naturales**

56. Los problemas de acceso a la tierra y los recursos naturales pueden encontrarse en el origen de la violencia y los conflictos, especialmente en regiones cuya población depende de la tierra como fuente de medios de subsistencia y de alimentación. La desigualdad en relación con el acceso, el control y la propiedad de la tierra y los recursos naturales, así como la distribución no equitativa de los beneficios dimanantes de las inversiones o los proyectos de desarrollo, han generado en muchas ocasiones violencia, descontento social y conflictos. La creciente desigualdad puede resultar aún más exacerbada por la falta de indemnizaciones suficientes, de oportunidades de trabajo decente o de alternativas adecuadas de reasentamiento para los afectados o aquellos que hayan sido desposeídos de sus tierras. La militarización o titulización de las actividades empresariales, lo que incluye un recurso más frecuente al empleo de guardias de seguridad, genera condiciones que podrían dar lugar a enfrentamientos con la comunidad local. Como indicadores reveladores podrían señalarse el número y la calidad de evaluaciones independientes del impacto ambiental y social de las actividades empresariales, especialmente las que requieren tierra y

agua, y la participación efectiva de las personas afectadas por las políticas y los programas de reforma de la tierra. Entre los indicadores de resultados cabría señalar la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas (E/CN.3/2016/2/Rev.1, anexo III, meta 11.1); el número de agricultores de subsistencia; y la proporción de tierras utilizadas por la industria extractiva.

## 2. Degradación de los servicios sociales y desempleo

57. La inexistencia de servicios sociales o su degradación, particularmente en el caso de medidas de austeridad, y los efectos de la privatización en la disponibilidad y accesibilidad de servicios esenciales han contribuido en algunos países a la violencia y a la inestabilidad, tal como se ha explicado más arriba. El establecimiento de un nivel mínimo de protección social podría ayudar a impedir el descontento social y la violencia. A este respecto, ciertos indicadores estructurales podrían servir para evaluar la aprobación de legislación pertinente para garantizar los derechos a la seguridad social, la salud y la educación; los indicadores de progresos podrían revelar la proporción de presupuesto asignada a la salud, la educación y la seguridad social; y los indicadores de resultados podrían ofrecer información sobre la cobertura de la seguridad social y el número de personas con derecho a prestaciones, comparándolo con el número de personas necesitadas. Los indicadores de resultados también podrían abarcar las tasas de desempleo, incluido el desempleo de larga duración (un año o más), sobre todo entre los hombres jóvenes, en relación con el grupo de población y el nivel de educación seleccionados.

## C. Problemas para realizar un análisis efectivo de la alerta temprana

58. En las reuniones de expertos celebradas en Ginebra y en Bangkok (véase el párrafo 48 *supra*), los participantes destacaron un problema relacionado con el análisis de la alerta temprana, a saber, el momento de su realización y, en particular, la definición del concepto de “temprana” y el tiempo que abarcaba realmente dicho concepto. Ese problema es especialmente pertinente, habida cuenta del carácter circular de muchos conflictos y del número de prolongadas crisis existentes. La Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio y del Asesor Especial sobre la Responsabilidad de Proteger comienza su examen de situaciones tan pronto como surgen posibles problemas. En su *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*, la Oficina pone de relieve que cuanto antes se detecten los factores de riesgo, mayores serán las oportunidades de prevención temprana.

59. El intercambio de información y la gestión de datos son también esenciales para la realización de actividades en materia de alerta temprana. Aunque los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intercambian datos, no existe actualmente ningún sistema común de gestión de la información. Varios factores complican el establecimiento de ese sistema común, como la falta de una metodología uniforme para obtener los datos necesarios, el diferente grado de credibilidad de las fuentes y los riesgos de protección conexos. A este respecto, en el marco de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, se ha encomendado al ACNUDH la tarea de dirigir ciertas actividades entre organismos para promover un análisis periódico y común de la información sobre el terreno y garantizar que esa información se transmita rápidamente a los encargados de adoptar decisiones.

60. La complejidad, la interdependencia y la interacción de diferentes elementos explican por qué algunas situaciones dan lugar a una intensificación de las violaciones de los derechos humanos, a un descontento violento o a conflictos, en tanto que eso no ocurre en otros casos. Un análisis de la alerta temprana tendría en cuenta esa complejidad e incluiría un margen de error, como se hace en todas las previsiones.

## V. Conclusiones

61. Los ejemplos expuestos en el presente informe sobre los derechos relacionados con la alimentación y la salud, las crisis del agua, los desplazamientos y los desalojos forzados muestran cómo las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son frecuentemente la causa fundamental de la violencia, el descontento social y los conflictos. Así pues, el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales debe ser primordial en el marco de las actividades internacionales relacionadas con la alerta temprana.

62. Al analizar la alerta temprana, debe prestarse especial atención a factores de riesgo tales como la desigualdad severa, la falta de acceso a mecanismos efectivos de reclamación, la falta de consultas reales, la falta de un espacio democrático para una sociedad civil activa, la falta de independencia de los medios y comunicación, el acceso desigual a los recursos naturales, en particular la tierra, la degradación de los servicios sociales y el aumento del desempleo.

63. Las medidas de prevención de las Naciones Unidas se beneficiarían de la existencia de un mecanismo de alerta temprana a nivel de todo el sistema que se basaría en la iniciativa Los Derechos Humanos Primero y utilizaría fuentes existentes de información, incluida la de los procedimientos especiales. Un marco metodológico para el análisis del alerta temprana debe incluir indicadores de los derechos humanos basados en el marco del ACNUDH y hacer hincapié en los derechos económicos, sociales y culturales, lo que le servirá para pronosticar una intensificación de las violaciones de los derechos humanos, la violencia, el descontento social y los conflictos.

---