



Asamblea General

Distr. general
25 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

39º período de sesiones

10 a 28 de septiembre de 2018

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe temático del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, presentado de conformidad con la resolución 27/3 del Consejo.



Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del anterior titular del mandato	3
III. Actividades del Relator Especial.....	4
IV. Enfoque adoptado por el Relator Especial	4
V. Esbozo preliminar de las esferas de interés para el Relator Especial	6
A. La lucha contra la impunidad y el establecimiento de la confianza como objetivos globales	6
B. Experiencias y prácticas nacionales y regionales en relación con los cuatro elementos del mandato.....	7
C. Mayor desarrollo de la esfera de las garantías de no repetición.....	7
D. La perspectiva de género	9
E. La justicia de transición y los agentes no estatales	10
F. La participación de las víctimas y la cuestión de la implicación	11
G. La justicia de transición y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	11
H. La justicia de transición y la corrupción	13
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	13

I. Introducción

1. En este informe, que presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de la resolución 36/7, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, enumera las principales actividades realizadas por el anterior titular del mandato entre agosto de 2017 y abril de 2018 y sus propias actividades emprendidas en mayo y junio de 2018, además de ofrecer un resumen de su enfoque del mandato y un esbozo preliminar de las esferas de interés.

II. Actividades del anterior titular del mandato

2. El Relator Especial visitó Sri Lanka del 10 al 23 de octubre de 2017 (véase A/HRC/39/53/Add.1).

3. En septiembre de 2017, el Relator Especial participó en el 36º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en el cual presentó un estudio temático sobre la justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización (A/HRC/36/50) y un estudio mundial sobre la justicia de transición (A/HRC/36/50/Add.1).

4. Los días 19 y 20 de septiembre de 2017, el Relator Especial y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio celebraron una primera reunión de un grupo de expertos con miras a preparar su estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, en particular la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición, en cumplimiento de la resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/37/65); en la reunión se exploró la relación entre la justicia de transición y la prevención de atrocidades, con la participación de representantes de Estados Miembros, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, titulares de mandatos de los procedimientos especiales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica. Los participantes en la reunión se centraron en la forma en que la educación y la reforma constitucional podían contribuir a la prevención de atrocidades.

5. Del 25 al 27 de octubre de 2017, el Relator Especial presentó a la Asamblea General su informe sobre un marco integral y sustantivo de la prevención (A/72/523).

6. Los días 13 y 14 de noviembre de 2017, el titular del mandato y el Asesor Especial organizaron una segunda reunión del grupo de expertos. En ella, los participantes destacaron las contribuciones potenciales de la reforma del sector de la seguridad y del fortalecimiento de la sociedad civil para la prevención de atrocidades.

7. Del 14 al 17 de noviembre de 2017, el Relator Especial participó en Berlín en un acto relacionado con el proyecto titulado Verdad, Justicia y Memoria, emprendido por la Fundación Robert Bosch.

8. Del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2017, el Relator Especial participó en un acto organizado por la Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho en Bogotá.

9. El 2 de marzo de 2017, el Relator Especial y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio presentaron al Consejo de Derechos Humanos su estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario (véase el párr. 4 *supra*).

10. El 5 de marzo de 2017 se celebró un acto paralelo de alto nivel durante el 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, con la participación del Relator Especial y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, para presentar el citado estudio conjunto; el acto fue moderado por Tim

Sebastian y en él intervinieron la Enviada Especial de la Unión Africana sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, Bineta Diop; la Directora Regional para Asia y el Pacífico de la Open Society Foundation, Binaifer Nowrojee; Marko Milanovic, de la Universidad de Nottingham; y Rama Mani, de la Universidad de Oxford.

11. También el 5 de mayo, el Relator Especial participó como ponente en un acto paralelo sobre el tema “Justicia de transición en Sri Lanka: ¿cumplirá las expectativas con respecto a las víctimas de desapariciones forzadas?”.

12. El 21 de marzo de 2018, el Relator Especial intervino en el Consejo de Derechos Humanos en el contexto de las exposiciones orales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Sri Lanka, en relación con el tema 2 de la agenda. Previamente se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores de Sri Lanka.

13. El 22 de marzo de 2018, la Plataforma de Consolidación de la Paz de Ginebra organizó un debate público con el Relator Especial sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de atrocidades en gran escala, que se celebró en Ginebra.

III. Actividades del Relator Especial

14. El nuevo titular del mandato asumió su cargo el 1 de mayo de 2017, y desde entonces se ha entrevistado y ha mantenido debates con diversos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, representantes de víctimas y otros interesados.

15. El Relator Especial renovó las solicitudes para visitar Côte d’Ivoire, Guatemala y Nepal. Las solicitudes para visitar el Brasil, Camboya, Guinea, Indonesia, el Japón, Kenya, la República Democrática del Congo y Rwanda siguen pendientes.

16. El Relator Especial asistió a la reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, celebrada en Ginebra del 4 al 8 de junio de 2018. En la misma semana se entrevistó con los embajadores de España, Guatemala, Nepal, Suiza y Túnez. El 4 de junio participó en la presentación de la publicación *United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*, organizada por la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra.

17. Del 8 al 10 de mayo, el Relator Especial participó en una conferencia sobre el tema “Reparaciones: decimoquinto aniversario del Programa Nacional de Resarcimiento” y en el “Foro Público sobre el Genocidio”, organizado por Impunity Watch, en la Ciudad de Guatemala.

18. Del 19 al 21 de junio, el Relator Especial hizo una declaración introductoria en una mesa redonda sobre el tema “La justicia de transición y la lucha para poner fin a la impunidad”, celebrada durante la reunión anual sobre el estado de derecho del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York, con el tema general “El fortalecimiento del estado de derecho y los derechos humanos para el sostenimiento de la paz y el fomento del desarrollo”. En ese período también se reunió con representantes de varias organizaciones de la sociedad civil.

IV. Enfoque adoptado por el Relator Especial

19. El Relator Especial rinde tributo a la labor del anterior titular del mandato, Pablo de Greiff, y tomará como punto de partida el llamamiento de este a favor de un enfoque global de la justicia de transición, anclado en criterios orientados a la reparación de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, y su prevención.

20. En la sección que sigue, el Relator Especial describe varios aspectos que considera cruciales para el cumplimiento de su mandato.

21. Apoyándose en la labor de base del anterior titular del mandato en relación con los elementos de este —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición— y con los vínculos entre la labor sobre la justicia de transición y otras intervenciones de política, en

particular el desarrollo y la paz y la seguridad, el Relator Especial se propone seguir desarrollando el mandato a fin de responder a los desafíos que se plantean actualmente en el terreno de la justicia de transición y en otras esferas que están interconectadas pero que raramente se coordinan con la labor relativa a la justicia de transición.

22. El Relator Especial seguirá desempeñando el mandato mediante el diálogo abierto establecido previamente con todos los agentes pertinentes: los Estados Miembros y sus instituciones competentes, las organizaciones internacionales y regionales, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de las víctimas, otros especialistas y las entidades académicas.

23. Los derechos humanos y las obligaciones de los Estados que dimanar de ellos tienen un carácter dinámico y progresivo. El Relator Especial señalará de manera continua aspectos actualizados de cada uno de los cuatro elementos del mandato, en particular la nueva jurisprudencia de entidades internacionales, regionales o nacionales pertinentes y las buenas prácticas que considere importante dar a conocer.

24. El contenido del derecho a la verdad y de lo que se espera del funcionamiento apropiado de las comisiones de la verdad, los parámetros de la justicia y el alcance de las medidas de reparación y de las garantías de no repetición no pueden formularse hoy exactamente de la misma forma en que se entendían cuando se llevaron a la práctica los primeros procesos de justicia de transición.

25. Gran parte de este progreso realizado ha sido consecuencia de la labor de órganos de vigilancia de los derechos humanos internacionales y regionales, y de las iniciativas de promoción conexas de agentes de la sociedad civil. Para cumplir el objetivo mencionado, el Relator Especial citará y utilizará el análisis de los procesos de justicia de transición emprendidos por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Naturalmente, el desarrollo del mandato debe estar en consonancia con el sistema de derechos humanos del cual forma parte, de modo que se asegure el intercambio de ideas y se asigne prioridad a una perspectiva “pro persona” como método hermenéutico. Sobre esta base, el Relator Especial tiene gran interés en mantener a los interesados debidamente informados sobre los acontecimientos más recientes.

26. Las situaciones de la justicia de transición son diversas y no tienen todas el mismo origen; algunos procesos se derivan de situaciones de conflicto armado, otras de regímenes autoritarios, o de una combinación de ambos. También puede haber otras formas de violencia, o situaciones específicas y particulares en un Estado que dan lugar a la aplicación de medidas de justicia de transición y que no corresponden exactamente a las categorías mencionadas.

27. Por consiguiente, el Relator Especial considera importante determinar si diferentes situaciones pueden, o si efectivamente deben, dar lugar a diferentes soluciones dentro de la amplia gama de medidas de justicia de transición, así como la forma en que pueden tener efectos en cada uno de los pilares del mandato y en su enfoque global.

28. Por ejemplo, en situaciones de justicia de transición posteriores a un conflicto será esencial evaluar, aplicando una gran variedad de medidas de política pública, las causas estructurales que dieron lugar al conflicto o que lo permitieron. Con frecuencia esas causas están relacionadas con situaciones de pobreza extrema, diversas formas de discriminación o la negación de derechos individuales o colectivos. Este es un ámbito de interés para la futura labor sustantiva del mandato; concretamente, explorar la forma de emprender procesos de justicia de transición que no sigan fomentando o intensificando la estigmatización y la discriminación.

29. En este contexto, el Relator Especial también se compromete a colaborar con los Estados Miembros que inicien o emprendan procesos de justicia de transición, mediante un diálogo interactivo y abierto y en un espíritu de plena cooperación, a fin de prestarles asesoramiento técnico y asistencia para llevar adelante esos procesos de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, para el diseño y la consolidación de la paz

y la seguridad, centrándose en una perspectiva “pro persona”, y con el propósito de construir y afianzar sociedades robustas y sostenibles basadas en el estado de derecho.

V. Esbozo preliminar de las esferas de interés para el Relator Especial

30. Más allá de los compromisos relativos al cumplimiento del mandato formulados en la sección anterior, el Relator Especial desea destacar las esferas fundamentales de interés que juzga prioritarias al asumir el mandato y que se propone desarrollar y evaluar a lo largo de dicho mandato. Esas esferas se refieren a una gran variedad de cuestiones, como las que constituyen el núcleo del ámbito de la justicia de transición y cuestiones intersectoriales, además de esferas adyacentes en que se plantean desafíos similares.

A. La lucha contra la impunidad y el establecimiento de la confianza como objetivos globales

31. Al inicio, el Relator Especial llevará a cabo un seguimiento del estudio de dos cuestiones globales que son componentes integrales de los procesos de justicia de transición: la lucha contra la impunidad y el restablecimiento de la confianza cívica. Uno de los problemas que más afectan a las víctimas de la represión y/o del conflicto y que suelen producir una repetición de la victimización es la impunidad de quienes han perpetrado o ideado violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Con frecuencia los sistemas de justicia son deficientes o inoperantes en las situaciones posteriores a las violaciones en gran escala, lo cual obstaculiza cualquier posibilidad de exigir una rendición de cuentas o de hacer efectivo el derecho a la justicia por transgresiones del pasado. Es necesario procurar aumentar la eficacia de los procedimientos de justicia. No obstante, el Relator Especial es consciente de que el concepto de justicia debe interpretarse de manera más amplia que la mera justicia penal, aunque naturalmente debe incluirla.

32. La impunidad también se deriva del hecho de que los Estados no proporcionen a las víctimas recursos o reparaciones eficaces, no garanticen el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones sufridas y no adopten medidas para prevenir la repetición de las violaciones. Al tiempo que subraya la necesidad de un enfoque global de la lucha contra la impunidad, en que cada componente desempeñe una función necesaria para restablecer la rendición de cuentas, el Relator Especial examinará el marco normativo y los diferentes modelos y mecanismos posibles para luchar contra la impunidad a fin de señalar las buenas prácticas y las enseñanzas aprendidas de la experiencia de distintos Estados.

33. Parte de este enfoque global también incluye necesariamente la función central y la amplia participación de las víctimas y otros ciudadanos, especialmente las mujeres y las minorías, en el diseño y la aplicación de programas de lucha contra la impunidad. En todos los contextos de transición, la sociedad civil, en particular las organizaciones de las víctimas, ha desempeñado una función decisiva en la lucha contra la impunidad. El titular del mandato examinará las prácticas existentes y evaluará la medida en que el Estado ha asegurado y facilitado su función positiva y necesaria.

34. Combatir la impunidad y asegurar que las violaciones sean reconocidas y afrontadas por las instituciones del Estado ofrece cierto reconocimiento a las víctimas y contribuye a establecer la confianza entre los miembros de la sociedad. La función del fomento de la confianza en los procesos de justicia de transición también será un objeto de interés constante en la labor del titular del mandato.

35. Los conflictos y los regímenes autoritarios a menudo conducen a la desintegración de la confianza social, tanto verticalmente, entre el Estado y su población, como horizontalmente, entre las personas y las comunidades. Este fenómeno crea un ciclo negativo que se alimenta a sí mismo y se convierte tanto en una condición como en una consecuencia de la continuación de la violencia, tal como lo describió el anterior titular del mandato. Las medidas en que se basan los cuatro elementos del mandato tienen por objeto

contribuir al fomento de la confianza tanto vertical como horizontal. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 18/7, en virtud de la cual estableció el mandato, destacó su expectativa de que la cabal aplicación de las cuatro medidas contribuiría a restablecer la confianza en las instituciones del Estado y a promover el estado de derecho.

36. La confianza no debe entenderse como la simple predictibilidad normativa o de procedimiento. Por el contrario, confiar en una institución implica suponer que su reglamento constitutivo, sus valores y sus normas son compartidos por sus miembros o participantes, que los consideran vinculantes (A/68/345, párr. 39). Por consiguiente, la confianza se basa en la expectativa de que todos los agentes se comprometerán a actuar siguiendo unas normas comunes.

37. Apoyándose en la base conceptual descrita, el Relator Especial explorará las experiencias prácticas y las buenas prácticas para el restablecimiento de la confianza en las instituciones del Estado, haciendo hincapié en aspectos como el examen de los antecedentes de las instituciones judiciales o de seguridad y las interrelaciones de un elemento de confianza orientado al futuro con medidas de reparación simbólicas y materiales para las víctimas y la presentación de excusas por las instituciones del Estado.

B. Experiencias y prácticas nacionales y regionales en relación con los cuatro elementos del mandato

38. Apoyándose en la labor de base del anterior titular del mandato con respecto a los cuatro elementos de este, el Relator Especial se propone aumentar las posibilidades de intercambiar experiencias y prácticas en los planos nacional o regional en relación con las medidas de justicia de transición, con un enfoque basado en los derechos humanos. El intercambio de experiencias en distintas iniciativas, incluidos los enfoques regionales, ofrecerá a los Estados en transición un panorama general de opciones posibles y ya ensayadas, y por tanto les permitirá estar mejor equipados para adaptar esas opciones a la situación particular de que se trate.

39. El Relator Especial abordará este objetivo en su informe sobre experiencias prácticas en el terreno de las reparaciones, que presentará al Consejo de Derechos Humanos en 2019.

C. Mayor desarrollo de la esfera de las garantías de no repetición

40. Como se señala en el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), las garantías de no repetición son parte integrante de la reparación y la compensación de las víctimas.

41. Cuando el Consejo de Derechos Humanos estableció el mandato en su resolución 18/7, destacó la adopción de garantías de no repetición por parte de las entidades que habían cometido violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. También se refirió específicamente a la reforma institucional y la investigación de los antecedentes de los empleados o funcionarios públicos.

1. Un enfoque proactivo de la no repetición

42. Desde que se aprobó el conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la acción para luchar contra la impunidad, el debate sobre la justicia de transición se ha ido apartando gradualmente del concepto de “garantías de no repetición” en la medida en que abarca únicamente las reformas institucionales y la investigación de antecedentes. En varios informes presentados al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, el anterior titular del mandato sugirió que el concepto de garantías de no repetición debía considerarse en tres niveles distintos: el de las instituciones oficiales del Estado, el de la sociedad civil y el de las esferas de la cultura y las inclinaciones personales (véanse A/HRC/30/42, A/72/523 y A/HRC/37/65).

43. A partir del llamamiento hecho por el anterior titular del mandato a favor de adoptar un marco preventivo amplio, el Relator Especial se propone apartarse de un enfoque “reactivo”, centrado en las instituciones, para adoptar a un enfoque más “proactivo” que abarque aspectos y ámbitos que van mucho más allá de las propias instituciones que han cometido las violaciones.

44. Esto refleja el hecho de que, en muchos contextos, las Naciones Unidas y los agentes regionales y bilaterales han comprendido que las iniciativas de justicia de transición y las iniciativas de prevención centradas en las instituciones, por importantes que puedan ser, difícilmente han llegado al nivel de la sociedad en su conjunto, y mucho menos al nivel de las comunidades de base. Este enfoque demasiado centrado en las instituciones puede excluir a partes de la sociedad que son decisivas para los esfuerzos encaminados a restablecer la confianza, incluso a nivel de las comunidades locales.

45. En este sentido, el Relator Especial se propone centrar su atención en esos ámbitos más generales que tienen un potencial de prevención, especialmente en el terreno de la educación formal e informal.

2. Mayor concentración en el terreno de la cultura y de las inclinaciones personales: educación, arte y cultura

46. La educación desempeña una función importante en la sociedad al transmitir los conocimientos establecidos y una cultura compartida. En situaciones de transición después de conflictos o de regímenes autoritarios, la educación puede contribuir a la cohesión social y a la paz facilitando la transmisión de la memoria sobre acontecimientos pasados, haciendo participar a la sociedad —especialmente las generaciones más jóvenes— en un diálogo sobre esos acontecimientos, y promoviendo una cultura de derechos humanos y democracia.

47. En informes anteriores, el Relator Especial ha destacado el potencial de la educación y de la enseñanza de la historia como instrumentos poderosos para prevenir la repetición de violaciones. En esos informes, el titular del mandato ha señalado que, debido a su potencial formativo, la educación puede favorecer el establecimiento de nuevas normas, mediar entre las narrativas enfrentadas del pasado y fomentar una cultura de diálogo y ciudadanía democrática entre las distintas generaciones (A/HRC/30/42, párr. 93). Sin embargo, cuando no están en consonancia con los objetivos de la justicia de transición, las políticas y los métodos de educación pueden generar resentimientos, agudizar las desigualdades y fomentar actitudes de intolerancia. Teniendo en cuenta la función crucial de la educación en el desarrollo de las sociedades, es poco probable que una estrategia de prevención arraigue si en la educación no se introducen cambios en esa dirección a largo plazo (A/72/523, párr. 78).

48. La importancia de incluir en los planes de estudios nacionales una enseñanza de la historia objetiva y polifacética también se destacó en el estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario (véase A/HRC/37/65). El éxito de la enseñanza de la historia dependerá no solo de producir libros de texto fiables sino también de que se facilite una reflexión productiva sobre los hechos pasados y la conducta humana, que a su vez puede contribuir a los procesos de reconciliación (A/HRC/37/65, párrs. 75, 79, 80 y 98).

49. El arte y otras intervenciones culturales, como la preservación de la memoria, son también medios importantes de generar empatía y solidaridad y de fortalecer unos procesos sostenibles de integración social. Análogamente, la preservación de archivos y el acceso a ellos será un instrumento educativo para combatir el negacionismo y el revisionismo, tan importante para la enseñanza de la historia como para la reforma institucional. Junto con educación, esas políticas pueden contribuir a promover culturas y personas que permitan mantener los objetivos de la prevención a lo largo del tiempo (A/72/523, párrs. 79 y 80).

50. La Relatora Especial sobre los derechos culturales presentó dos estudios sobre los relatos históricos y conmemorativos en sociedades divididas y en situaciones de posconflicto, para lo cual trabajó en estrecha colaboración con el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (véase

A/68/296, párr. 86). Las intervenciones en la esfera de la cultura pueden contribuir a lograr la justicia de transición centrándose en la promoción de la interacción cultural y el entendimiento, el intercambio de perspectivas sobre el pasado y la concepción de un panorama cultural que sea reflejo de la diversidad (A/HRC/25/49, párrs. 47 y 48). Recomendó que la enseñanza de la historia y los procesos de preservación de la memoria adoptaran un enfoque con perspectivas múltiples encaminado a fomentar el compromiso cívico, el pensamiento crítico y el debate sobre la representación del pasado y sobre los desafíos contemporáneos.

51. A este respecto, el actual Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición se propone examinar las experiencias nacionales (y posiblemente regionales) y los debates sustantivos sobre la función de la educación y la enseñanza de la historia para apoyar los objetivos de la justicia de transición, y explorar la forma en que esos objetivos pueden contribuir a señalar los déficits de educación e influir en la reforma del sector educativo. Cabe señalar que en la reforma educativa y el desarrollo de los planes de estudios no debe intentarse minimizar ni la responsabilidad del Estado con respecto a las violaciones ni la necesidad de hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas.

D. La perspectiva de género

52. Como expuso el titular del mandato en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, se ha aplicado sistemáticamente una perspectiva de género en todas las actividades del mandato (A/HRC/21/46, párrs. 58 y 59), con respecto a las cuestiones temáticas, como los desafíos que se plantean en las comisiones de la verdad (A/HRC/24/42, párr. 36), a las estrategias de enjuiciamiento (A/HRC/27/56, párrs. 36 e), 57 c) y 86), a las reparaciones (A/69/518, párrs. 68 a 73) o a las garantías de no repetición (A/HRC/30/42, párr. 63) o en el contexto de las visitas a los países.

53. Las cuestiones abordadas hasta la fecha por el titular del mandato durante las visitas a los países incluyen la identificación de la dimensión de género de las violaciones y transgresiones cometidas durante el correspondiente período de conflicto y/o de represión; la participación insuficiente de las mujeres en las consultas nacionales sobre las políticas de justicia de transición o la poca atención prestada a sus opiniones; la representación insuficiente de mujeres en las comisiones de la verdad, junto a la necesidad de una capacitación que tenga en cuenta específicamente las cuestiones de género para todos los miembros de las comisiones y otros miembros de los mecanismos de justicia de transición en el diseño y la aplicación de una estrategia que tenga en cuenta los aspectos de género; los desafíos que supone asegurar que los planes de reparación sean sensibles a las cuestiones de género; y la necesidad de asegurar el acceso de las mujeres a la tierra en el contexto de las reparaciones y la reforma de la tierra.

54. La mayoría de debates sobre la cuestión del género en el terreno de la justicia de transición siguen centrándose en las mujeres como víctimas de violencia sexual. Otro aspecto fundamental que se analiza repetidamente en la teoría y la práctica se refiere a las reparaciones y su posible carácter transformador (A/69/518, párr. 72)¹. El Relator Especial se propone determinar, analizar y compartir experiencias prácticas de reparaciones en las que se integre una perspectiva de género, en consulta con los interesados, en un informe temático que se preparará el año próximo (véanse también los párrs. 39 y 40 *supra*).

55. Por otra parte, el Relator Especial examinará a fondo y definirá en un futuro informe temático los múltiples aspectos de una perspectiva de género en los cuatro elementos del mandato.

56. Varias cuestiones pertinentes se refieren al fortalecimiento de la intervención y la participación de las mujeres en la conceptualización, el diseño y la aplicación de estrategias y mecanismos nacionales de justicia de transición. En muchos contextos, el importante

¹ Véase también la nota orientativa del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos; puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Press/GuidanceNoteReparationsJune-2014.pdf.

potencial de las mujeres en esos procesos cruciales en buena medida sigue sin aprovecharse, sin tenerse en cuenta y sin reconocerse. A este respecto, la labor del Relator Especial deberá tomar en consideración los factores políticos y sociales pertinentes que limitan la inclusión de las mujeres. Mientras que en muchas situaciones han efectuado contribuciones decisivas a iniciativas locales basadas en la comunidad, las mujeres raramente intervienen en los procesos de adopción de decisiones.

57. Un ejemplo de ello son los procesos que acompañan a los acuerdos de paz, que a menudo quedan en manos de representantes masculinos de las élites políticas y militares. Además, a pesar de su contribución sustantiva a la transformación política, es poco frecuente que las mujeres obtengan un beneficio de las políticas de reforma adoptadas. Sin embargo, el carácter más inclusivo de experiencias más recientes es motivo de cierta esperanza. Por tanto, también es importante arrojar más luz sobre los requisitos para crear un entorno más propicio para las mujeres en toda su diversidad, de forma que puedan asumir una función más proactiva en esos procesos.

58. Otro tema que debería tratarse más a fondo en este contexto es la forma en que la educación —tanto formal como informal— y la socialización cívica y política pueden contribuir a mantener “planteamientos masculinos” patriarcales que afectan la forma y la aplicación de los procesos de justicia de transición.

E. La justicia de transición y los agentes no estatales

59. Al igual que la protección y promoción de los derechos humanos, el ámbito de la justicia de transición se topa con el hecho de que el actual marco jurídico internacional sigue centrado en el Estado. Si bien el Relator Especial observa ciertos cambios importantes en el derecho internacional, incluido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y las normas jurídicas no vinculantes pertinentes para algunos aspectos de la justicia de transición, subraya que el marco jurídico todavía no se ha adaptado al poder y al control de hecho que ejercen los agentes no estatales. Esto tiene repercusiones no solo en relación con las transgresiones cometidas por agentes no estatales contra las personas y la cuestión de su reparación en pie de igualdad con las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado, sino también para la forma en que las medidas de justicia de transición deben estar diseñadas y equipadas para acomodarse a las situaciones sobre el terreno.

60. Por lo que respecta a los agentes no estatales, la abrumadora mayoría de la labor de los profesionales y de las publicaciones académicas tratan de situaciones de conflicto (y posteriores a un conflicto) y de la existencia de grupos de oposición armada, grupos paramilitares, grupos terroristas, mercenarios, organizaciones de tipo mafioso, bandas urbanas y otros grupos similares, y de sus distintas estructuras y modalidades de actuación. No obstante, el impacto de esos agentes no estatales no ha sido analizado sistemáticamente en el contexto de la cuestión de la adecuación de los mecanismos de justicia de transición, particularmente en entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, que presentan características considerablemente distintas a las situaciones en que se originaron inicialmente las medidas de justicia de transición (véase A/HRC/36/50).

61. Más allá de estos tipos específicos de agentes no estatales, el Relator Especial dedicará su atención al papel constructivo que otros agentes no estatales pueden desempeñar en entornos de transición, incluso por ejemplo las empresas (transnacionales), los agentes religiosos o confesionales, los medios de comunicación y los artistas. Considera que hasta ahora el potencial productivo de esos agentes no se ha estudiado suficientemente y por ello no se ha utilizado suficientemente.

62. Como ejemplo, en un reciente estudio realizado conjuntamente por el titular del mandato y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio se destacó el papel que los líderes y agentes religiosos pueden desempeñar en la prevención de los crímenes atroces (A/HRC/37/65, párrs. 81 a 83), haciendo una referencia especial al

Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces².

63. A causa de las complejidades relacionadas con esos diferentes agentes (las empresas transnacionales, los agentes religiosos y confesionales, los medios de comunicación y los artistas), es posible que esas cuestiones requieran la elaboración de diferentes tipos de informes temáticos o la preparación de estudios conjuntos con uno o varios procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

F. La participación de las víctimas y la cuestión de la implicación

64. A partir de los informes del anterior titular del mandato sobre los temas de la participación de las víctimas en las medidas de justicia de transición, en que se estudiaban los diferentes tipos de participación en relación con los cuatro elementos del mandato y se describían las condiciones para el éxito de esa participación (A/HRC/34/62), y sobre las consultas nacionales en relación con la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición, en que se abordaban los requisitos para el éxito de las consultas nacionales, las dificultades operacionales y su contribución a la legitimidad de la transición (véase A/71/567), el Relator Especial se propone abordar la cuestión de la participación de las víctimas y el enfoque centrado en las víctimas como cuestión intersectorial que irá más allá de su labor temática y relacionada con los países.

65. La inclusión y la participación son dos elementos que tienen como objetivo asegurar que las medidas de justicia de transición respondan a las reclamaciones de las víctimas y de las comunidades afectadas y otorguen a estas una reparación efectiva. El propósito del Relator Especial es colaborar con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y las asociaciones de víctimas a fin de seguir determinando los factores que puedan apoyar los posibles efectos beneficiosos de la participación tanto para las víctimas como para el conjunto de la sociedad. A este respecto, también se propone considerar formas más informales de participación, que hasta la fecha han sido invisibles y por tanto no se han tenido en cuenta.

66. Por otra parte, también es probable que la participación de las víctimas modifique la dinámica relativa a la cuestión de la implicación en los orígenes de la justicia de transición y en su aplicación. El principio bien conocido de “implicación local”, que se proclama con frecuencia, merece una definición más detallada a este respecto, al igual que sus ramificaciones para los procesos de justicia de transición a medida que estos van evolucionando. El Relator Especial se propone estudiar la intersección de la participación y la implicación durante todo su mandato, concretamente utilizando ejemplos recientes observados en diferentes Estados y haciendo referencia a estudios conexos ya emprendidos por los especialistas.

G. La justicia de transición y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

67. Con demasiada frecuencia se ha renunciado a la justicia en favor del desarrollo económico a corto plazo y de los requisitos de “estabilidad”, sin tener en cuenta las obligaciones del Estado de rendir cuentas por violaciones manifiestas de los derechos humanos³. Por ello el anterior titular del mandato estableció la necesidad de anclar firmemente los aspectos relacionados con la justicia y los derechos en la nueva agenda para el desarrollo posterior a 2015. En su informe a la Asamblea General (A/68/345), aclaró que la justicia, la seguridad y el desarrollo no podían promoverse individualmente a expensas de los demás, y destacó el potencial que tenían para el desarrollo las cuatro medidas del mandato.

² Véase www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

³ Véase también la declaración formulada por el anterior titular del mandato en el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General el 25 de octubre de 2013; puede consultarse en <https://papersmart.unmeetings.org/media2/703424/statement-by-mr-pablo-de-greiff-item-69.pdf>.

68. Las violaciones manifiestas de los derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario no afectan solamente a las víctimas directas sino que se propagan por toda la sociedad y multiplican su efecto negativo⁴. Las violaciones masivas de los derechos humanos dejan tras sí condiciones que obstaculizan el desarrollo, como la escasa conciencia que tienen las personas de ser titulares de derechos y una profunda desconfianza social (véanse los párrs. 35 a 38 *supra*).

69. La justicia de transición y el desarrollo humano tienen como objetivo construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas, por lo que se complementan y se refuerzan mutuamente. Los marcos de desarrollo del pasado han celebrado los éxitos en materia de desarrollo en países que por lo demás estaban afectados por grandes deficiencias en los terrenos de la seguridad, la justicia y los derechos. No obstante, la experiencia ha demostrado que unas iniciativas de desarrollo estrechas que excluyan consideraciones relativas a la justicia o a los derechos no consiguen lograr un desarrollo humano sostenible.

70. La teoría del desarrollo ha progresado considerablemente, desde los días en que se consideraba que el desarrollo era una mera cuestión de crecimiento económico hasta la actual conceptualización del desarrollo humano, que incluye también aspectos relacionados con el diseño institucional, la buena gobernanza, la paz y la seguridad, así como indicadores de bienestar más generales. Actualmente en el sector del desarrollo se comprende que, en entornos de transición, las medidas de justicia de transición pueden contribuir a construir sociedades basadas en el estado de derecho y pueden fomentar el desarrollo humano. Esta transformación ha hecho que se preste mayor atención al vínculo entre el estado de derecho, los derechos y el desarrollo. Los agentes dedicados a tareas de desarrollo también participan cada vez más en el empoderamiento de la sociedad civil de modo que pueda ejercer sus derechos y participar en la formulación de políticas. Asimismo, los especialistas en justicia de transición y en desarrollo cada vez colaboran más para abordar las causas profundas de los conflictos y de la violencia que a menudo están en el centro de la exclusión económica y social, la discriminación y la desigualdad⁵.

71. Mientras que en los anteriores marcos del desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no se ha hecho un seguimiento de las obligaciones legales existentes o de las aspiraciones populares en relación con la justicia, los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015 introdujeron en su Objetivo 16 varias metas relacionadas directamente con los propósitos de la justicia de transición, a saber:

- Promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia.
- Crear instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Reducir todas las formas de violencia.
- Reducir la corrupción y fortalecer la recuperación y devolución de los bienes robados.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información.

72. Unas medidas amplias de justicia de transición también pueden contribuir a otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, como lograr una educación de calidad inclusiva y equitativa (Objetivo 4), lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5) y reducir la desigualdad en los países y entre ellos. El nexo entre la educación y la justicia de transición ya se ha examinado anteriormente. Abordar las leyes, prácticas e instituciones que reproducen los desequilibrios de género y la violencia también es un aspecto vital de los procesos de transición. A causa de los efectos desproporcionados de las violaciones de los derechos humanos para las mujeres, es importante asegurar que el proceso de desarrollo y justicia de transición tenga un efecto transformador en las vidas de las mujeres. Además, los procesos de justicia de transición pueden contribuir a reducir la

⁴ *Ibid.*

⁵ Véase PNUD, "Helen Clark: A Role for Development in Transitional Justice: the Arab Spring and Beyond", 14 de noviembre de 2011.

desigualdad y la marginación aumentando la capacidad de iniciativa, creando capital social y abordando las desigualdades estructurales⁶.

73. A este respecto, el Relator Especial se propone emprender un estudio orientado a la práctica sobre los aspectos de la justicia de transición que son a la vez un requisito y una consecuencia de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El punto de partida de esta actuación será la labor de base realizada por el anterior titular del mandato y se incluirá todo el acervo de los Objetivos.

H. La justicia de transición y la corrupción

74. Originalmente, los mecanismos de justicia de transición no incluían una respuesta a las violaciones relacionadas con la corrupción u otros delitos económicos, sino que se centraban más bien en violaciones manifiestas relacionadas con los derechos civiles y políticos, como las desapariciones, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y otros malos tratos. Sin embargo, el alcance de los mecanismos de búsqueda de la verdad se ha ampliado gradualmente para abordar también las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste), los delitos económicos (la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Liberia) y la corrupción y la explotación de recursos naturales o públicos a gran escala (la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenya) (véase también A/HRC/24/42, párr. 35).

75. El desafío que plantea la corrupción y la forma de afrontarla y combatirla durante las transiciones políticas ha ocupado un lugar destacado en los últimos cinco a siete años, cuando en diversos países se puso de manifiesto que la corrupción era un problema importante, junto con el desempleo y otras violaciones de los derechos sociales y económicos, además de las violaciones rampantes de los derechos civiles y políticos.

76. En ese momento la cuestión de la corrupción se planteó desde otra perspectiva, por considerarse que facilitaba varias otras violaciones manifiestas: como medio de proyectar el poder económico y político para fines privados y/o partidistas y mantener de este modo una cultura de opresión. La corrupción generalizada en el sector público es consecuencia de un grave déficit de gobernanza que puede surgir y a continuación ser fomentado por deficiencias del estado de derecho, como instituciones de rendición de cuentas ineficaces y una escasa participación cívica, en conjunción con un Estado que no actúa tanto en interés público como para mantener en el poder a quienes ya lo ocupan.

77. En este contexto se pone de manifiesto que una mejor comprensión de la cuestión de la corrupción no solo arrojará más luz sobre las condiciones que han permitido que se cometieran violaciones manifiestas sino que también ayudará a determinar las deficiencias estructurales que habría que abordar en relación con las “garantías de no repetición”.

78. El Relator Especial se propone, por una parte, llevar a cabo una evaluación a fondo y un estudio conceptual de la interrelación de la corrupción con las violaciones manifiestas de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales; por otra parte, también examinará las prácticas recientes de los mecanismos de justicia de transición que tienen el propósito de afrontar la corrupción y otros delitos económicos, así como su intersección y colaboración con otras instituciones del Estado en el ámbito de la corrupción.

VI. Conclusiones y recomendaciones

79. **Tomando como punto de partida el llamamiento del anterior titular del mandato a favor de un enfoque global de la justicia de transición, anclado en criterios orientados a la reparación de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y**

⁶ Véase *ibid.* Véase también David Tolbert y Roger Duthie, “Transitional Justice in Countries Emerging from Conflict: A Step Toward Sustainable Peace and Development”, CIJT, 31 de mayo de 2018.

las violaciones graves del derecho internacional humanitario, y para su prevención, el Relator Especial se propone seguir desarrollando la labor del mandato, respondiendo a los desafíos que se plantean actualmente en el terreno de la justicia de transición y en esferas que están interconectadas pero raramente coordinadas con las actividades de justicia de transición.

80. El Relator Especial subraya que el desarrollo del mandato se llevará a cabo en consonancia con el sistema de derechos humanos del cual forma parte, de modo que se asegure el intercambio de ideas y se asigne prioridad a una perspectiva “pro-persona” como método hermenéutico.

81. Colaborando con todos los interesados con un ánimo permanente de diálogo abierto, el Relator Especial se compromete a proporcionar mediante su labor información actualizada sobre los aspectos de cada uno de los cuatro elementos del mandato, en particular la nueva jurisprudencia de entidades internacionales, regionales o nacionales pertinentes y las buenas prácticas que considere importante dar a conocer.

82. El Relator Especial presenta un esbozo preliminar de las esferas de interés que ha definido y que se propone desarrollar y evaluar mientras ocupe el cargo de titular del mandato. Esas esferas se refieren a una gran variedad de cuestiones, como las que constituyen el núcleo del ámbito de la justicia de transición, cuestiones intersectoriales y ámbitos adyacentes en que se plantean desafíos similares.

83. Como tema global, el Relator Especial centrará su atención en la lucha contra la impunidad y el establecimiento (o restablecimiento) de la confianza como objetivos generales de la justicia de transición. Destaca que los esfuerzos deben orientarse de nuevo a aumentar la eficacia de los procedimientos de justicia, subrayando que el concepto de justicia no está limitado a la justicia penal, aunque naturalmente la incluye.

84. A lo largo de su mandato, el Relator Especial se propone aumentar las posibilidades de intercambiar experiencias y prácticas en los planos nacional o regional en relación con los cuatro elementos del mandato, con un enfoque basado en los derechos humanos.

85. En sus actividades futuras, particularmente en relación con las garantías de no repetición, el Relator Especial se propone continuar apartándose de un enfoque meramente “reactivo”, centrado en las instituciones, para adoptar un enfoque más “proactivo”, a fin de abarcar ámbitos que van más allá de aquellas instituciones que habían cometido directamente las violaciones. A este respecto, el Relator Especial se propone centrar su atención en los ámbitos más generales que tienen un potencial de prevención, especialmente en el terreno de la educación formal e informal.

86. Otro ámbito decisivo de intervención se refiere al fortalecimiento de la perspectiva de género tanto en la labor temática como en la relacionada con los países. Ello incluirá también un informe temático completo en el cual el Relator Especial examinará a fondo y definirá los múltiples aspectos relacionados con una perspectiva de género en el contexto de los cuatro elementos del mandato.

87. En relación con los agentes no estatales, el Relator Especial se propone concentrarse en dos cuestiones: primero, el impacto de los grupos armados, en particular en entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, y las cuestiones consiguientes relacionadas con la adecuación de los mecanismos de justicia de transición; y segundo, un examen del papel constructivo que otros agentes no estatales —como las empresas (incluidas las empresas transnacionales), los agentes religiosos o confesionales, los medios de comunicación y los artistas— pueden desempeñar para promover los objetivos de la justicia de transición.

88. Por otra parte, el Relator Especial procurará determinar los factores relacionados con los efectos beneficiosos de la participación de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, examinando formas de participación tanto formales como

informales. También considerará la intersección de la participación y la implicación y sus ramificaciones para los procesos de justicia de transición.

89. Por lo que respecta al desarrollo, el Relator Especial se propone emprender un estudio orientado a la práctica sobre los aspectos de la justicia de transición que son a la vez una condición y una consecuencia de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir de la labor de base realizada por el anterior titular del mandato.

90. Por último, el Relator Especial se propone llevar a cabo una evaluación a fondo y un estudio conceptual de la interrelación de la corrupción con las violaciones manifiestas de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, en contextos de transición, y examinará las prácticas recientes de los mecanismos de justicia de transición que tienen el propósito de afrontar la corrupción y otros delitos económicos.
