



Asamblea General

Distr. general
23 de agosto de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición**

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Sr. Fabián Salvioli, presentado de conformidad con la resolución 36/7 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/73/50.

** Este informe se presentó después del plazo límite para reflejar los acontecimientos más recientes.



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

Resumen

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, habiendo asumido sus funciones en mayo de 2018, presenta su visión preliminar de cuatro líneas principales de diálogo con la Asamblea General: a) la justicia de transición, la prevención y el sostenimiento de la paz; b) el aprovechamiento de la capacidad creativa de los jóvenes en pro de la justicia de transición; c) la acentuación de la perspectiva de género en las iniciativas de justicia de transición; y d) la intersección entre los derechos humanos (con especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto de la justicia de transición.

I. Introducción

1. El presente informe es el primero presentado por el nuevo Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición a la Asamblea General, de conformidad con la resolución 36/7 del Consejo de Derechos Humanos.
2. En el informe, el Relator Especial presenta sus líneas prioritarias de colaboración con la Asamblea General, que deben leerse junto con su primer informe presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/53), en el que describió su enfoque en el desempeño de su mandato y ofreció un esbozo preliminar de las esferas de interés.
3. Las actividades llevadas a cabo por el titular del mandato desde agosto de 2017 hasta junio de 2018 figuran en el informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/53).

II. Líneas prioritarias de colaboración del Relator Especial con la Asamblea General

4. Apoyándose en la labor de base realizada y con miras a seguir mejorando la labor del titular del mandato en relación con la Asamblea General, el Relator Especial, que asumió sus funciones en mayo de 2018, presenta su visión preliminar de cuatro líneas principales de colaboración en esferas que constituyen el núcleo de la labor reciente de la Asamblea y del Consejo de Seguridad.
5. Estas esferas, que están estrechamente interconectadas, hacen referencia a las siguientes cuestiones:
 - La justicia de transición, la prevención y el sostenimiento de la paz
 - El aprovechamiento de la capacidad creativa de los jóvenes para la justicia de transición
 - La acentuación de la perspectiva de género en las iniciativas de justicia de transición
 - La intersección entre los derechos humanos (con especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto de la justicia de transición

A. La justicia de transición, la prevención y el sostenimiento de la paz

6. El Relator Especial tiene previsto seguir contribuyendo, desde la perspectiva del mandato, a la reflexión en curso en el ámbito de la prevención y el sostenimiento de la paz.
7. El Relator Especial hace referencia a la labor anterior realizada por el titular del mandato, por ejemplo un informe en el que solicitó la adopción de un enfoque marco integral y sustantivo de la prevención que dotara de contenido la necesidad frecuentemente mencionada de ampliar el alcance y adelantar la labor de prevención (A/72/523); y dos informes vinculados entre sí en los que abundó sobre la noción (a la que raramente se hace referencia) de las garantías de no repetición (A/HRC/30/42 y A/70/438).

8. El Relator Especial también hace referencia al 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, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición, preparado por el anterior Relator Especial y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio (A/HRC/37/65).

9. Por último, el Relator destaca la labor realizada específicamente para abordar los retos que existen en “entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización” (véase A/HRC/36/50), que implican contextos de justicia de transición con estructuras estatales débiles (véase A/HRC/37/65), y representan una parte cada vez mayor de la labor del titular del mandato, y pone de relieve la pertinencia de esos retos para los principales órganos políticos de las Naciones Unidas. El Relator recuerda que estas situaciones varían significativamente del contexto posautoritario en que el modelo de justicia de transición cobró forma originalmente (véase A/HRC/21/46).

10. Apoyándose en la labor de base, y habida cuenta de la urgencia de mejorar la eficacia de las iniciativas de la justicia de transición en estos nuevos contextos de aplicación, el Relator Especial, en la ejecución de su mandato, dará prioridad a la colaboración continua con los órganos competentes de las Naciones Unidas, los departamentos pertinentes de la Secretaría y los organismos de las Naciones Unidas, así como las organizaciones regionales.

11. El Relator Especial también subraya la importante labor relativa a la adopción y la aplicación de las resoluciones gemelas de la Asamblea General (resolución 70/262) y del Consejo de Seguridad (resolución 2282 (2016) que siguieron al examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz.

12. El Relator Especial subraya que ambas resoluciones incluyen un “enfoque amplio de la justicia de transición” como componente clave de los esfuerzos por sostener la paz. En el párrafo 12 de las resoluciones gemelas se destaca que “un enfoque amplio de la justicia de transición, que incluya la promoción de la recuperación y la reconciliación, un sector de la seguridad que sea profesional, rinda cuentas y sea eficaz, en particular mediante su reforma, y programas incluyentes y eficaces de desmovilización, desarme y reintegración que abarquen la transición de la desmovilización y el desarme a la reintegración, son esenciales para consolidar la paz y la estabilidad, promover la reducción de la pobreza, el estado de derecho, el acceso a la justicia y la buena gobernanza, ampliar la autoridad legítima del Estado y evitar la caída o recaída de los países en un conflicto”.

13. A este respecto, el Relator Especial desea formular las siguientes observaciones, abriendo vías para una labor futura en el marco del mandato. En primer lugar, observa que el “enfoque amplio”, en el entendimiento de las dos resoluciones, supone la inclusión de “la promoción de la recuperación y la reconciliación”, dos temas recurrentes en las resoluciones del Consejo de Seguridad de los últimos años¹. En este contexto, el Relator indica que en su labor temática y relacionada con los países estudiará detenidamente la conceptualización de estos dos temas recurrentes y los comparará con su utilización en la práctica, y examinará las cuestiones que los rodean y los entrecruzan.

14. Además, el Relator señala que en la redacción de las resoluciones gemelas se hace hincapié en las iniciativas de reforma para lograr un sector de la seguridad que

¹ Por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2406 (2018), 2327 (2016), 2290 (2016), 2252 (2015), 2241 (2015) y 2223 (2015) sobre Sudán del Sur, y las resoluciones 2333 (2016), 2239 (2015) y 2190 (2014) sobre la situación en Liberia.

sea profesional, rinda cuentas y sea eficaz, por una parte, y programas incluyentes y eficaces de desmovilización, desarme y reintegración por la otra, con miras a evitar la caída o recaída de los países en un conflicto.

15. A este respecto, el Relator Especial recuerda que, en los últimos años, el debate acerca de la justicia de transición ha ido cambiando gradualmente, de modo que el concepto de las “garantías de no repetición” ha pasado de cubrir principalmente las reformas institucionales a integrar las iniciativas a nivel de la sociedad e individual (véase A/HRC/30/42 y A/HRC/39/53). No obstante, señala que el enfoque de las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad sigue centrado en el plano institucional (es decir, principalmente en la reforma del sector de la seguridad en un sentido más amplio).

16. En muchos contextos, sin embargo, la comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, las instancias regionales y otros, han llegado a comprender que, por sí solas, la justicia de transición y las iniciativas de consolidación de la paz centradas en las instituciones, difícilmente han llegado al nivel comunitario en la medida necesaria para contribuir de manera significativa a los procesos de mejora de la cohesión social. Un enfoque de esa índole, como se ha observado en varias ocasiones, tiene muchas probabilidades de volver a alimentar un conflicto ante la falta de progresos en esferas adyacentes tanto a nivel individual como de la sociedad que necesitan complementar y sostener toda reforma institucional.

17. Además, el Relator Especial prevé estudiar minuciosamente durante todo su mandato la inclusión de medidas de justicia de transición o sus componentes en el contexto de la prevención, los derechos humanos y la justicia de transición en las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a algunos países en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

18. A este respecto, el Relator observa con interés el uso que se hace últimamente del término “medidas integrales de justicia de transición” en el sentido de que comprende la rendición de cuentas, la búsqueda de la verdad y las reparaciones².

19. El Relator Especial también señala las referencias a medidas específicas de rendición de cuentas relativas a iniciativas de justicia penal en distintas formas y con distintos mecanismos³.

20. En cuanto al pilar de las “garantías de no repetición” el Relator observa preliminarmente un énfasis en la reforma institucional, que comprende principalmente la reforma del sector de la seguridad, como parte de las tareas de las respectivas misiones de paz⁴. Además, algunas resoluciones contienen referencias a iniciativas concretas de búsqueda de la verdad en curso o previstas⁵, mientras que se hace poca referencia a las reparaciones.

² Véase la resolución 2406 (2018), párr. 31; y la resolución 2327 (2016), párr. 29, sobre Sudán del Sur.

³ Véanse, como ejemplos más recientes, la resolución 2406 (2018) sobre Sudán del Sur, (Tribunal Híbrido para Sudán del Sur), párr. 28; y la resolución 2399 (2018) sobre la República Centroafricana, (Tribunal Penal Especial), párr. 15 del preámbulo.

⁴ Véase, como muestra más reciente, la resolución 2409 (2018) sobre la República Democrática del Congo, párr. 37 ii).

⁵ Véase, por ejemplo, la resolución 2364 (2017) sobre Malí (Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación), párr. 20 a) iii); y la resolución 2327 (2016) sobre Sudán del Sur (Comisión de la Verdad, la Reconciliación y la Recuperación, como se estipula en el Acuerdo para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur), párr. 26.

B. Aprovechamiento de la capacidad creativa de los jóvenes para la justicia de transición

21. El Relator Especial hará esfuerzos concertados para estudiar el tema del aprovechamiento de la capacidad creativa de los jóvenes para los procesos de justicia de transición, tanto conceptualmente como en la práctica, principalmente a través de visitas y otras labores relacionadas con los países.
22. El Relator Especial desea aprovechar la oportunidad para introducir una serie de observaciones preliminares en relación con esta cuestión.
23. Como se indica en la resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad sobre la juventud, la paz y la seguridad⁶, la generación actual de jóvenes (personas de entre 18 y 29 años de edad, como se define en la resolución) es la más numerosa de la historia, y a menudo los jóvenes conforman la mayoría de la población de los países afectados por los conflictos armados.
24. Sin embargo, esta observación contrasta fuertemente con la capacidad de actuar y el papel, aún infrutilizados, que la juventud puede y está dispuesta a asumir para contribuir a las medidas de justicia de transición y las iniciativas de prevención.
25. Si bien los jóvenes a menudo han sido agentes clave en el rechazo de la injusticia y las estructuras que la permiten, y de las violaciones de los derechos humanos específicamente, y en el empuje hacia la renovación de las sociedades después de los conflictos y la represión, siguen afrontando una serie de limitaciones a la hora de participar en actividades relacionadas con las medidas de justicia de transición.
26. Con frecuencia, se les excluye de los debates y procesos, dentro y fuera de las entidades estatales, acerca de las políticas y estrategias para abordar los problemas del pasado y garantizar que no se repitan las violaciones.
27. El enfoque aplicado normalmente ha consistido en crear oportunidades concretas, principalmente en forma de foros o actividades programadas de antemano para que participen los jóvenes. Esos métodos de participación de los jóvenes a menudo se han orientado hacia la creación de capacidad y la asistencia técnica, con el acento en la elaboración de mecanismos para que los jóvenes puedan incorporar sus ideas y su visión en un proceso existente que ya ha tomado forma.
28. Si bien los esfuerzos dedicados a lograr algún tipo de colaboración y participación de los jóvenes son encomiables, cabe señalar que, con ese enfoque, es probable que se pierda parte del potencial creativo que los jóvenes pueden contribuir de manera proactiva al diseño y configuración de las iniciativas de justicia de transición.
29. El Relator Especial indica de manera preliminar que para catalizar eficazmente la capacidad crucial de los jóvenes de trabajar hacia el logro de la paz duradera y contribuir a la justicia y la reconciliación debe considerarse un enfoque más coherente y verdaderamente inclusivo. El objetivo consiste en establecer estructuras y concebir enfoques que permitan a los jóvenes desempeñar un papel fundamental como agentes de cambio en los procesos de justicia de transición y en pro de estos.
30. Un enfoque verdaderamente inclusivo tiene un gran potencial de activaren mayor grado la energía constructiva de los jóvenes, que además de estar generalmente orientados hacia el futuro, pueden beneficiarse mucho de las medidas de justicia de

⁶ En la resolución 2250 (2015), el Consejo de Seguridad reconoció la contribución de los jóvenes a la prevención y solución de los conflictos y advirtió sobre el aumento de la radicalización y el extremismo violento entre los jóvenes.

transición, están abiertos a nuevas ideas e innovación, y utilizan de manera eficaz los medios de comunicación y la tecnología para hacer oír sus voces e impulsar el cambio.

31. Es fundamental fomentar encarecidamente la inclusión desde el principio, pues existe un gran riesgo de que la exclusión cree un entorno que empuje a los jóvenes a reacciones violentas al verse y sentirse excluidos de procesos importantes que determinan su futuro. Esta cuestión ya ocupó un lugar importante en la resolución 2419 (2018), en la que el Consejo de Seguridad hizo un seguimiento de la resolución 2250 (2015) y destacó que la marginalización de los jóvenes “es perjudicial para la consolidación de una paz sostenible y la lucha contra el extremismo violento”.

32. En este sentido, en su resolución 2250 (2015) el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a “examinar maneras de aumentar la representación inclusiva de los jóvenes en todos los niveles de adopción de decisiones (...) de prevención y solución de conflictos, incluidas las instituciones y los mecanismos de lucha contra el extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo (...)”. En la resolución 2419 (2018) el Consejo hace referencia explícita a la representación inclusiva de los jóvenes en relación con la negociación y aplicación de acuerdos de paz.

33. En la resolución 2250 (2015), el Consejo de Seguridad solicitó la elaboración de un estudio independiente sobre los progresos logrados en relación con la juventud y la paz y la seguridad. Las recomendaciones resultantes se presentaron como “el punto de partida de una transformación a gran escala” y ofrecieron un marco de acción para apoyar la innovación de la juventud y construir una paz sostenible (A/72/761 y S/2018/86, párr. 74). Las recomendaciones se agruparon en tres estrategias: a) invertir en las capacidades, la capacidad de actuar y el liderazgo de la gente joven; b) de la exclusión a la inclusión significativa; y c) alianzas nacionales, regionales y mundiales para la juventud y la paz y la seguridad (*ibid.*, párrs. 59 a 73).

34. Además, el hecho de que en varios países los casos de violaciones manifiestas en el pasado precedan a la generación actual de jóvenes también plantea problemas específicos. Lo que a veces puede observarse es una falta de la información incluso básica sobre el pasado violento de un país. En varios casos, no es un tema de debate público ni parte de los planes de estudio en las escuelas. Las historias sobre estos períodos a menudo se transmiten por conducto de la familia y las comunidades, un medio a través del cual se perpetúan los argumentos opuestos y que tiene probabilidades de contribuir a nuevas violaciones en el futuro.

35. Habida cuenta de la falta de información fiable, es evidente que los jóvenes fácilmente pueden dejarse llevar por información errónea, verse utilizados para fines partidistas o de otro tipo o ser reclutados por diferentes bandos. Al faltar información fáctica precisa, el efecto intergeneracional de la violencia y las violaciones manifiestas tiende a verse amplificado y, en algunos casos, puede afectar a varias generaciones.

36. En este contexto, y como ya se señaló en el informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/53), la reforma de la educación (académica y no académica), en particular la enseñanza de la historia, y de los enfoques educativos es fundamental para evitar la perpetuación de relatos contradictorios que, con el tiempo, aumentan el riesgo de reavivar conflictos y propician violaciones manifiestas.

37. Esta preocupación también se reflejó en la resolución 2419 (2018), en la que el Consejo de Seguridad resaltó la necesidad de que todos tuvieran acceso a la educación, inclusive los jóvenes marginados, e hizo hincapié en la protección de las instituciones educativas como espacios libres de todas las formas de violencia.

38. Más allá de la reforma educativa, la transmisión de la memoria juega un papel fundamental para romper los ciclos de violencia. Una vez más, el objetivo es aprovechar de modo proactivo el potencial creativo de los jóvenes, en particular los

jóvenes artistas y otros agentes que participan en la preservación de la memoria histórica y las iniciativas culturales, para la formulación de estrategias de reparación de pasados violentos.

C. Acentuación de la perspectiva de género en las iniciativas de justicia de transición

39. Como complemento de su intención de hacer hincapié de manera continua y reforzada en la perspectiva de género (véase A/HRC/39/53), en el cumplimiento de su mandato, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 18/7, 27/3 y 36/7, el Relator Especial tiene previsto acentuar la perspectiva de género en relación con las iniciativas de justicia de transición, en el contexto de la prevención, en sus contactos con la Asamblea General.

40. Sobre la base de la histórica resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, en la que se instó a los Estados Miembros a aumentar la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, así como de las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad al respecto, en particular la resolución 2242 (2015), y el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000), llevado a cabo en 2015⁷, el Relator Especial tiene previsto estudiar y abordar en su labor las principales observaciones y recomendaciones del estudio, en la medida en que guardan relación con su mandato.

41. En el estudio mundial se describe cómo el empoderamiento de la mujer contribuye al fortalecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, el logro de acuerdos de paz, la mejora de la asistencia humanitaria, la lucha contra el extremismo violento y el logro de una paz sostenible. También se hace hincapié en la importancia de la recuperación nacional y de las comunidades en el marco de unos procesos integrales de justicia y rendición de cuentas, incluida la búsqueda de la verdad, la reconciliación, la memoria y el establecimiento de reparaciones⁸.

42. Al mismo tiempo, en el estudio se observa que solo se han adoptado medidas iniciales en lo que se refiere a los progresos en varios de los temas mencionados en las resoluciones sucesivas. Esas cuestiones guardan relación con la participación de las mujeres como negociadoras en procesos de paz oficiales; la formulación de planes de acción nacional inclusivos sobre las mujeres y la paz y la seguridad; la baja tasa de procedimientos judiciales incoados por actos de violencia sexual, sobre todo a nivel nacional; la intensificación del extremismo violento, que representa una auténtica amenaza para la vida de las mujeres, un ciclo de militarización y obstáculos importantes para las mujeres que trabajan en favor de la consolidación de la paz; y la todavía escasa ayuda financiera concedida a los Estados frágiles en relación con las cuestiones de género.

43. En su futura labor temática y relacionada con los países, el Relator Especial hará un seguimiento de los temas de las diversas resoluciones y las recomendaciones del estudio mundial, en la medida en que guardan relación con el contexto específico de su mandato. A ese respecto, el Relator también tiene previsto establecer relaciones de trabajo periódicas con el Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad que fue establecido de conformidad con la resolución 2242 (2015) del

⁷ Radhika Coomaraswamy, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2015).

⁸ *Ibid.*, Resumen Ejecutivo.

Consejo de Seguridad, a fin de facilitar un enfoque más sistemático a la cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad en la propia labor del Consejo y permitir una mayor supervisión y coordinación del Consejo de los esfuerzos de aplicación emprendidos por el sistema de las Naciones Unidas.

44. Junto con la resolución 1325 (2000), las resoluciones sucesivas y el estudio mundial, y en el espíritu de cooperación con otros mecanismos de derechos humanos, en particular los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, el Relator Especial desea señalar a la atención la recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

45. En su recomendación general, el Comité destacó que todas las esferas de preocupación que se abordaron en dichas resoluciones quedaron reflejadas en las disposiciones sustantivas de la Convención y, por lo tanto, reiteró la necesidad de un enfoque concertado e integrado que ubicara el cumplimiento del programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad en un marco más amplio de aplicación de la Convención y su Protocolo Facultativo. (recomendación general núm. 30, párr. 26).

46. El Comité atribuyó a los Estados partes la obligación de centrarse en la prevención de los conflictos y la violencia, y destacó que ello incluía, entre otras cosas, sistemas efectivos de alerta temprana, diplomacia preventiva y mediación, e iniciativas de prevención que abordaran las causas profundas de los conflictos. El Comité destacó que existía una correlación entre el aumento de la prevalencia de la violencia y la discriminación por razón de género y el estallido de un conflicto, y señaló que los aumentos rápidos en la prevalencia de la violencia sexual podían servir de alerta temprana sobre un conflicto. Por consiguiente, concluyó que las iniciativas para eliminar las violaciones por razón de género también contribuían a largo plazo a prevenir los conflictos, su intensificación y el rebrote de la violencia en la fase posterior a los conflictos (*ibid.*, párr. 29). El Comité expresó su preocupación por el hecho de que las iniciativas de prevención solían excluir las experiencias de las mujeres, dado que se consideraba que no eran relevantes para predecir los conflictos (*ibid.* párr. 30).

47. Por último, el Relator Especial quisiera recordar que el Comité señaló a la atención la importancia de la participación. Subrayó que, a pesar de que las mujeres solían asumir papeles de liderazgo durante los conflictos, como cabezas de familia, conciliadoras, líderes políticas y combatientes, se las silenciaba y marginaba en los períodos posteriores a conflictos y de transición y en los procesos de recuperación. Por consiguiente, el Comité destacó cómo cambiarían las cosas si se incluyera a una masa crítica de mujeres en las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz y a todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social y las negociaciones de paz, así como en el sistema de justicia penal (*ibid.* párr. 42).

48. Esta preocupación está vinculada con uno de los principales temas de interés para el Relator Especial, como se indica en su reciente informe al Consejo de Derechos Humanos, a saber, la participación de las víctimas en las medidas de justicia de transición y la cuestión de la implicación (A/HRC/39/53, párrs. 64 a 66).

49. Sobre la base de las esferas mencionadas, y en un espíritu de cooperación, el Relator Especial se esforzará por aplicar una perspectiva de género más acentuada para lograr sinergias entre el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, el sistema de derechos humanos, en particular en lo que respecta a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y su mandato de trabajar en pro de la

solución congruente de las principales preocupaciones mencionadas, con la participación de la sociedad civil.

D. Intersección entre los derechos humanos (con especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto de la justicia de transición

50. Las violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a menudo causan deficiencias de desarrollo y se ven alimentadas por ellas. Como se indica en su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/53), durante su mandato, el Relator Especial tiene la intención de abordar la intersección entre la justicia de transición, los derechos económicos, sociales y culturales y el desarrollo, una esfera que cada vez más es objeto de estudio, pero exige una atención sostenida de los académicos, los expertos y la comunidad internacional.

51. En 2009, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 12/11 sobre derechos humanos y justicia de transición, aprobada por consenso, puso de relieve la importancia de abordar “las violaciones de los derechos humanos, comprendidos los derechos económicos, sociales y culturales”.

52. En marzo de 2010, el Secretario General publicó una nota orientativa sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición. En la nota, subrayó que era necesario que las iniciativas de justicia de transición “tomen en consideración las causas profundas de un conflicto o un gobierno represivo y combatan las violaciones que se cometan de todos los derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales”⁹.

53. En el último decenio, varios expertos en materia de justicia de transición han señalado la manera en que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden desatar tensiones que lleven a conflictos y represión, por ejemplo, cuando una situación de conflicto es el resultado de una falta de respeto de los derechos económicos y sociales de ciertos grupos. O, por el contrario, cómo esos contextos pueden dar lugar a la violación de esos derechos, por ejemplo, cuando un conflicto ha tenido como consecuencia la devastación deliberada de la infraestructura necesaria para hacer efectivos los derechos económicos y sociales.

54. Independientemente de si se consideran como causas profundas de un conflicto o, de modo más general, como violaciones que contribuyen a desencadenar conflictos o violencia, los problemas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales han ocupado un lugar importante en recientes situaciones de transición. Varios comentaristas han puesto de relieve la forma en que la Primavera Árabe se vio alimentada en algunos países por demandas sociales y económicas, como las de Mohamed Bouazizi, que se inmoló para protestar contra el decomiso de sus medios de subsistencia, lo que impulsó protestas en Túnez; o las que se reflejan en el lema de la revolución de 2011 en Egipto, en el que se pedía “pan, libertad, justicia social”¹⁰. Otros han señalado la coincidencia de la drástica subida de los precios de los alimentos con las protestas y disturbios en el norte de África y el Oriente Medio en 2008 y 2011; o las sequías sucesivas en la región nororiental de la República Árabe

⁹ Véase Naciones Unidas, “Nota orientativa del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición”, marzo de 2010, secc. A. 9).

¹⁰ Evelyne Schmid y Aoife Nolany, “‘Do no harm’? Exploring the scope of economic and social rights in transitional justice”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 8, núm. 3 (noviembre de 2014), pág. 363.

Siria y la subsiguiente migración de 2 millones de agricultores a zonas urbanas como uno de los catalizadores de la guerra civil del país¹¹.

55. Las comisiones de la verdad han sido criticadas en el pasado por centrarse solamente en las violaciones de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, más recientemente, han comenzado a examinar los derechos económicos y sociales y cuestiones socioeconómicas más amplias. Por ejemplo, la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación de Timor-Leste señaló las violaciones de los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado como causas profundas del conflicto. Del mismo modo, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona señaló la avaricia y la corrupción que reducían a la población a la pobreza como una violación de sus derechos económicos, sociales y culturales y la causa subyacente del conflicto¹². En el Perú, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación describió cómo el conflicto había sido motivado por una aguda crisis política y económica acompañada de hiperinflación. Señaló además que el conflicto, a su vez, había dado lugar a la masiva destrucción de la infraestructura productiva y la pérdida de capital social y las oportunidades económicas, indicando que las zonas más afectadas por el conflicto habían pasado a ocupar los últimos lugares en los índices de pobreza y desarrollo humano¹³.

56. A raíz de los conflictos, los problemas no resueltos, como las controversias sobre tierras o propiedades, la discriminación sistémica, la corrupción generalizada, la falta de acceso a servicios esenciales o la distribución desigual pueden impedir soluciones duraderas, amenazar la paz y socavar las iniciativas de justicia de transición. Una estrategia eficaz para lograr la paz sostenible debe abordar de manera integral las causas subyacentes de los conflictos mediante un conjunto de medidas de política pública.

57. La indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos son elementos bien establecidos del derecho internacional de los derechos humanos, y nunca se podrá insistir lo suficiente en su importancia en los contextos de justicia de transición. En la nota orientativa, el Secretario General hace una reflexión al respecto, observando que, para ser eficaces y sostenibles, las iniciativas de justicia de transición deben tratar de afrontar las violaciones de todos los derechos humanos de modo integrado e interdependiente, en particular, ocupándose de las violaciones de los derechos económicos y sociales en la labor de las comisiones de la verdad, los tribunales penales, los programas de reparación, las reformas constitucionales y legislativas, los acuerdos de paz y el acceso de las víctimas a los servicios¹⁴.

58. Si bien los procesos de justicia de transición tal vez no puedan dar respuesta a cuestiones socioeconómicas más amplias, sin duda, pueden orientarse a subsanar las deficiencias en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales que han motivado conflictos o represión o han sido consecuencia de estos. Para que los procesos de justicia de transición sean eficaces, se debe tratar de resolver esas deficiencias desde un enfoque basado en los derechos humanos. Estos procesos deben tener en cuenta toda la gama de obligaciones que se derivan de esos derechos, teniendo en cuenta las normas jurídicas vigentes en el desarrollo de procesos de justicia de transición. Abordar las causas profundas de la violencia desde la

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) "Early warning and economic, social and cultural rights" 2016, pág. 6.

¹² *Ibid.*, pág. 5.

¹³ "Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú", conclusiones generales, párrs. 96 y 154, disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VIII/CONCLUSIONES%20GENERALES.pdf>.

¹⁴ Naciones Unidas, "Nota orientativa del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición", marzo de 2010, secc. C. 1).

perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales puede constituir un poderoso instrumento de prevención y una garantía de no repetición.

59. Durante las deliberaciones sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, el titular del mandato defendió la necesidad de anclar firmemente los aspectos relacionados con la justicia y los derechos en la nueva agenda para el desarrollo (A/68/345) subrayando que la justicia, la seguridad y el desarrollo no pueden promoverse individualmente, a expensas de los demás. La justicia de transición y el desarrollo humano tienen como objetivo crear sociedades justas, pacíficas e inclusivas y, por lo tanto, se complementan y refuerzan mutuamente.

60. Las medidas de justicia de transición pueden contribuir a mitigar las deficiencias de desarrollo mediante el reconocimiento de los derechos, el fomento de la confianza personal e institucional, y la creación de un capital social positivo (*ibid.*, resumen).

61. Asimismo, como se señala en el informe más reciente del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/39/53), unas medidas amplias de justicia de transición pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a la esfera de los derechos económicos y sociales como son: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad (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 (Objetivo 10).

62. Esto constituye una esfera de interés para la futura labor sustantiva del titular del mandato, en particular, estudiar la forma de llevar a cabo procesos de justicia de transición que tengan en cuenta las necesidades socioeconómicas de la población a la que tratan de prestar asistencia, tanto en términos de necesidades de desarrollo como en la realización de los derechos.

63. En algunas resoluciones, el Consejo de Seguridad ha considerado los vínculos entre los conflictos, el desarrollo y la erradicación de la pobreza; sin embargo, no ha hecho referencia explícita a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, en el párrafo 12 del preámbulo de la resolución 2282 (2016) sobre la consolidación de la paz después de los conflictos, el Consejo puso de relieve la importancia de adoptar un enfoque amplio que abordara las causas profundas de los conflictos y fomentara el estado de derecho, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. Del mismo modo, reconociendo el papel que desempeñan los problemas socioeconómicos en el conflicto en Sierra Leona, en el párrafo 1 a) i) de la resolución 1620 (2005), el Consejo pidió que se aumentara la capacidad de las instituciones estatales para tratar de eliminar las causas fundamentales del conflicto, prestar servicios básicos y acelerar los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la reducción de la pobreza y el crecimiento económico sostenible.

64. A fin de reforzar los vínculos entre esos elementos, el Relator Especial se propone llevar a cabo un estudio orientado a la práctica sobre la eficacia de las medidas del mandato para reparar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y contribuir al desarrollo de las comunidades afectadas por violaciones graves de los derechos humanos.

III. Conclusiones y recomendaciones

65. **Subrayando la importancia de las resoluciones gemelas de la Asamblea General (resolución 70/262) y del Consejo de Seguridad (resolución 2282 (2016)), en las que se hace hincapié en un “enfoque amplio de la justicia de transición” como componente clave de los esfuerzos por sostener la paz, el Relator Especial expresa su intención de estudiar detenidamente la inclusión de medidas de**

justicia de transición o sus componentes, en el contexto de la prevención, los derechos humanos y la justicia de transición, en las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a algunos países en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto.

66. En ese sentido, el Relator también tiene la intención de trabajar en la conceptualización de los ámbitos del fomento de la recuperación y la reconciliación, dos temas recurrentes en las resoluciones del Consejo de Seguridad de los últimos años, comparándolos también con su utilización en la práctica, y de examinar las cuestiones que los rodean y los entrecruzan.

67. En relación con las resoluciones del Consejo de Seguridad 2250 (2015) y 2419 (2018) sobre la juventud y la paz y la seguridad, y subrayando, por una parte, la capacidad y el papel que la juventud puede y está dispuesta a asumir, y que aún están infrautilizados, y la cantidad de limitaciones que afronta la juventud a la hora de participar en las medidas de justicia de transición y en pro de estas, por el otro, el Relator Especial indica su intención de realizar un estudio sobre cómo aprovechar de manera más efectiva la capacidad creativa de los jóvenes para los procesos de justicia de transición. A ese respecto, tiene la intención de examinar posibles estructuras y enfoques que permitan a los jóvenes desempeñar un papel fundamental como agentes de cambio en los procesos de justicia de transición y en pro de estos.

68. El Relator Especial está convencido de que un enfoque más coherente y verdaderamente inclusivo aprovecharía con más éxito la capacidad creativa de los jóvenes en las actividades en que participen para lograr una paz duradera y en sus contribuciones a la justicia y la reconciliación. Además, es fundamental fomentar la inclusión desde el principio, pues existe un gran riesgo de que la exclusión cree un entorno que empuje a los jóvenes a reacciones violentas al verse y sentirse excluidos de procesos importantes que determinan su futuro.

69. Con el fin de acentuar la perspectiva de género en las iniciativas de justicia de transición, el Relator Especial tiene previsto dar seguimiento a los temas contenidos en la histórica resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, y resoluciones sucesivas, así como a las recomendaciones del estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) llevado a cabo en 2015, en la medida en que guardan relación con su mandato, en su próxima labor temática y relacionada con los países.

70. Señalando a la atención la recomendación general núm. 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la que este concluyó, entre otras cosas, que se seguía silenciando y marginando a las mujeres en períodos posteriores a conflictos y de transición, el Relator Especial tiene previsto arrojar luz sobre posibles soluciones a estos problemas. El Comité también hizo hincapié en que las iniciativas para eliminar las violaciones por razón de género también contribuían a largo plazo a prevenir los conflictos, su intensificación y el rebrote de la violencia en la fase posterior a los conflictos. Teniendo presente esta perspectiva, el Relator Especial, en el curso de su mandato, mantendrá contactos frecuentes con el Comité para tratar estas dos cuestiones.

71. El Relator Especial reitera que, independientemente de si se consideran como causas profundas de un conflicto, o de modo más general como violaciones que contribuyen a desencadenar conflictos o violencia, los problemas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales han ocupado un lugar importante en recientes situaciones de transición. En particular, tras un conflicto, las controversias sobre tierras o propiedades, la discriminación sistémica, la corrupción generalizada, la falta de acceso a servicios esenciales o la distribución

desigual tienen muchas probabilidades de impedir soluciones duraderas, amenazar la paz y socavar las iniciativas de justicia de transición.

72. El Relator Especial subraya que, si bien no puede esperarse que los procesos de justicia de transición den respuesta a las cuestiones socioeconómicas más amplias, sí pueden contribuir a subsanar las deficiencias en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales que han motivado conflictos o represión o han sido consecuencia de estos. En este sentido, el Relator señala que abordar las causas profundas de la violencia desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales puede constituir un poderoso instrumento de prevención y una garantía de no repetición.

73. A ese respecto, el Relator Especial se propone llevar a cabo un estudio orientado a la práctica sobre la eficacia de las medidas incluidas en el mandato para reparar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y contribuir al desarrollo de las comunidades afectadas por violaciones graves de los derechos humanos.
