



Asamblea General

Distr. general
6 de junio de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo 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**

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

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio* **

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio relativo a 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, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición, preparado en cumplimiento de la resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos.

* Este documento se presentó con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General.

** El anexo del informe se distribuye tal como se recibió, únicamente en el idioma en que se presentó.



Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
A. Prevención de las atrocidades: definiciones.....	3
B. Potencial preventivo de la justicia de transición	4
C. Principales retos persistentes para la prevención efectiva de las atrocidades	5
D. Labor del Relator Especial y del Asesor Especial sobre la prevención de las atrocidades ...	6
II. Iniciativas de prevención en la esfera institucional	8
A. Instituciones de gobernanza	8
B. Instituciones de la sociedad civil	15
III. Intervenciones en los ámbitos de la cultura y las inclinaciones personales.....	17
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	20
Anexo	23

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó al Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y al Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio que prepararan un 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.

2. Se solicitó también al Relator Especial y al Asesor Especial que, en la preparación del estudio mencionado, recabaran las opiniones de los Estados, los titulares de mandatos de las Naciones Unidas pertinentes, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas competentes y, en particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), las organizaciones intergubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas pertinentes (véase el anexo).

3. Los dos expertos acogen con beneplácito la oportunidad de colaborar en la formulación de opiniones sobre la prevención de los crímenes atroces, una cuestión que es motivo de preocupación para todo el sistema de las Naciones Unidas desde hace tiempo. La cuestión ha cobrado protagonismo, habida cuenta de la importancia que otorga a la prevención el nuevo Secretario General, quien ha hecho hincapié en los enormes recursos que se dedican a resolver las crisis, en lugar de evitarlas, y ha afirmado que la prevención no es simplemente una prioridad, sino la prioridad¹, y que la prevención de las atrocidades es el eje central de todo su programa en materia de prevención (véase A/71/1016-S/2017/556).

A. Prevención de las atrocidades: definiciones

4. El propósito del presente informe es destacar la forma en que la justicia de transición puede contribuir a la prevención de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

5. El término “crímenes atroces” se refiere a esas cuatro categorías de actos. El genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son delitos de derecho internacional². Si bien no se define explícitamente como un delito independiente con arreglo al derecho internacional, la depuración étnica incluye actos que constituyen violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario y que pueden equivaler a crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra (véase A/70/741-S/2016/71, anexo). El término “prevención de las atrocidades” alude a la prevención de esos cuatro tipos de actos.

6. La prevención de las atrocidades está estrechamente relacionada con la prevención de los conflictos; sin embargo, no son lo mismo. Mientras que el riesgo de que se cometan crímenes atroces aumenta considerablemente en situaciones de conflicto armado, y se eleva aún más si el conflicto tiene lugar en un Estado con un régimen de gobierno represivo, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad también pueden tener lugar en tiempos de paz. Lo que distingue a los crímenes atroces es que los ataques de los autores se dirigen a grupos específicos y, en ocasiones, conllevan represalias cíclicas entre comunidades. Por lo tanto,

¹ Centro de Noticias de las Naciones Unidas, “At Security Council, UN chief Guterres makes case for new efforts to build and sustain peace”, 10 de enero de 2017. Puede consultarse en www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WZtN-rxB-ew.

² Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 2; Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y su Protocolo Adicional I.

la prevención de las atrocidades requiere un enfoque que sea complementario pero distinto, de un puro enfoque de prevención de los conflictos.

7. A diferencia del genocidio y los crímenes de guerra, que están reconocidos y prohibidos con arreglo al derecho penal internacional, no existe ninguna convención sobre los crímenes de lesa humanidad. La definición de “crímenes de lesa humanidad” se desarrolló en el marco del derecho consuetudinario y se codificó en los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda y en el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Desde 2014, la Comisión de Derecho Internacional está preparando un proyecto de convención (véanse A/69/10, A/70/10, A/71/10 y A/72/10). La conclusión y aprobación del proyecto de convención demostraría el compromiso de las Naciones Unidas respecto de la prevención de las atrocidades.

B. Potencial preventivo de la justicia de transición

8. El potencial preventivo de la justicia de transición no siempre se reconoce, tal vez debido a la tendencia a considerar la justicia de transición fundamentalmente como una política orientada al pasado, lo cual es sorprendente, dado que la promesa del “nunca más”, que se plasma con tanta fuerza en la Carta de las Naciones Unidas, siempre ha sido una motivación importante para aplicar las medidas de justicia de transición.

9. Aunque la justicia de transición se centrara exclusivamente en la reparación, la reparación es importante a muchos niveles. La reparación efectiva es un derecho. Desde un punto de vista jurídico, la falta de reparación es una vulneración en sí misma, una denegación de justicia. Desde un punto de vista moral, la reparación es un reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y sus familias y, en cierta medida, contribuye a restaurar su dignidad. Desde un punto de vista práctico, la reparación es importante desde la perspectiva de la prevención, teniendo en cuenta los cuadros de violaciones.

10. A macronivel, un elemento esencial para predecir los actos de violencia y los crímenes atroces es la existencia de un historial de violaciones graves o crímenes atroces; los antecedentes de esos actos constituyen el factor de riesgo 2 que se establece en el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces (A/70/741-S/2016/71, anexo) elaborado por la Oficina del Asesor Especial. Además, los países con una experiencia reciente de conflicto armado son más propensos que otros a volver a una situación de conflicto armado³.

11. A nivel micro e individual, reconociendo que el concepto del “ciclo de violencia” distorsiona más que aclara⁴, resulta revelador que muchos instigadores de actos de violencia hayan estado expuestos ellos mismos a la violencia. Si bien la justicia de transición no debería concebirse principalmente como un instrumento de establecimiento de la paz, numerosos indicadores demuestran que puede contribuir a la paz y la seguridad sostenibles ayudando a romper los ciclos de violencia y atrocidades, aportando un sentido de justicia a las víctimas y propiciando el examen de las deficiencias de las instituciones del Estado que puedan haber permitido, cuando no promovido, esos ciclos.

12. La justicia de transición ha contribuido, entre otras cosas, al análisis detallado del concepto de reparación, que ha llevado al reconocimiento de que la justicia penal por sí sola no basta para hacer frente a las atrocidades (véase A/HRC/36/50/Add.1). En cada uno de sus pilares constitutivos (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), la justicia de transición ha contribuido a la consolidación, la efectividad y la observancia de los derechos correspondientes. Por lo tanto, junto con la justicia penal, la justicia de transición ha impulsado el afianzamiento del derecho a la justicia al desarrollar técnicas para abordar las amnistías, formular estrategias de enjuiciamiento y diversificar las

³ Kjersti Skarstad y Håvard Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war?”, *International Area Studies Review*, vol. 19, núm. 2 (2016); David Cingranelli y otros, “Human rights violations and violent conflict”, documento de antecedentes para el estudio emblemático de las Naciones Unidas y el Banco Mundial titulado “Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict”.

⁴ Margaret Urban Walker, “The cycle of violence”, *Journal of Human Rights*, vol. 5, núm. 1 (2006).

instancias a las que se puede acudir para exigir justicia penal, como tribunales híbridos e internacionales. En particular, la justicia de transición fue decisiva para consolidar y hacer efectivos el derecho a la verdad y el derecho a la reparación, que solo eran aspiraciones antes del establecimiento de la justicia de transición como ámbito de la teoría y la práctica; el primero, a través de instrumentos de búsqueda de la verdad como las comisiones de la verdad, las comisiones de investigación y los archivos accesibles, y el segundo, principalmente mediante la creación de programas gubernamentales en gran escala que ofrecían no solo una indemnización económica, sino también complejos paquetes de prestaciones a las víctimas.

13. Las formas de reparación características de la justicia de transición están destinadas a ser correctivas, como respuesta a los daños ocasionados y, de manera más general, en relación con el contexto en el que, para empezar, se permitieron esas violaciones. Cada uno de los componentes de la justicia de transición puede contribuir a prevenir nuevas atrocidades: la justicia penal, mediante la reafirmación de la rendición de cuentas, lo que genera así un efecto disuasorio; el mensaje de que nadie está por encima de la ley, que es importante para lograr la integración social; la desarticulación de las redes delictivas responsables de las atrocidades; y la confrontación de las manifestaciones más violentas de discriminación, marginación y desigualdades horizontales. Como se señaló en el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces (A/70/741-S/2016/71, anexo), las persistentes percepciones de injusticia, la falta de reconocimiento de los crímenes cometidos y la discriminación continuada contra las comunidades son factores de riesgo para la comisión de nuevos actos de violencia y atrocidades.

14. El reconocimiento de la verdad contribuye a la prevención de las atrocidades mediante la rendición pública de cuentas por la magnitud de los crímenes cometidos, que a menudo resulta desconocida para quienes no se ven afectados directamente, y por los motivos, medios y estructuras subyacentes utilizados para cometerlos; sobre la base de esta rendición de cuentas, pueden formularse recomendaciones para la prevención, en particular medidas destinadas a promover la reconciliación y transformar las estructuras discriminatorias. La adopción de medidas de reparación contribuye a la prevención al reconocer a las víctimas como ciudadanos titulares de derechos y fortalecer su capacidad para exigir reparación por violaciones pasadas y futuras con mayor firmeza. Aunque las medidas de reparación se adoptan a raíz de una violación cometida en el pasado, su objetivo es asegurar que la violación tenga consecuencias en el presente y en el futuro.

15. El cuarto elemento constitutivo de una política integral de justicia de transición, a saber, las garantías de no repetición, es intrínsecamente prospectivo y preventivo. En sus tres informes sobre la cuestión, el Relator Especial ha sostenido que, mientras que la verdad, la justicia y la reparación se refieren sobre todo a medidas, el concepto de garantías de no repetición hace referencia principalmente a una función y esa función es la prevención. Además, ha argumentado que, si bien, desde un punto de vista doctrinal, las garantías de no repetición pueden ser el pilar menos desarrollado de la justicia de transición, en la práctica, en particular desde la perspectiva de la prevención, a nivel institucional y en otras esferas abundan los conocimientos y las experiencias en la materia, aunque fragmentados (véanse A/70/438, A/72/523 y A/HRC/30/42).

C. Principales retos persistentes para la prevención efectiva de las atrocidades

16. Pese a la gran cantidad de conocimientos especializados e instrumentos disponibles, la comunidad internacional sigue sin prevenir los crímenes atroces y podemos, y debemos, mejorar a ese respecto. Entre las razones que explican los escasos resultados obtenidos figuran la ausencia de voluntad política, ya que el compromiso de palabra con la prevención de las atrocidades no se ha traducido en inversiones en actuaciones concretas, la falta de adopción de medidas tempranas y oportunas en respuesta a las señales de alerta y la dispersión o la creación de “compartimentos estancos” de los conocimientos y la experiencia.

17. De hecho, abundan los conocimientos sobre la prevención de los conflictos y las atrocidades, pero esos conocimientos están dispersos entre diferentes ámbitos, disciplinas y comunidades de práctica, por lo que rara vez se aplican de manera amplia, sistemática e interdisciplinaria.

18. Determinadas medidas de prevención eficaces no suelen clasificarse como instrumentos para la prevención de las atrocidades, por ejemplo, a macronivel, los procesos generales de institucionalización, como los procesos de formación del Estado⁵, o constitucionalización, el establecimiento de estructuras que garanticen oportunidades económicas más equitativas⁶ y la reforma educativa, que tradicionalmente no se han considerado elementos de la política de prevención.

19. De forma análoga, a mesonivel, las iniciativas destinadas a fortalecer la independencia judicial y a establecer una supervisión civil efectiva de las fuerzas de seguridad y la adopción de estrategias policiales comunitarias y de procesos que refuercen los vínculos sociales entre los miembros de una población han sido, en muchos contextos, cruciales para la prevención de las atrocidades, pero habitualmente no se clasifican como instrumentos para la prevención de las atrocidades.

20. Los conocimientos y la experiencia en materia de prevención también se han visto afectados por diversas formas de reduccionismo, como las que se enumeran a continuación:

a) La labor de prevención se ha centrado sobre todo en la prevención de las crisis y se han dedicado muchos esfuerzos y recursos a la creación de sistemas de alerta temprana. Aunque estos son, sin duda, importantes, la activación de sistemas de alerta temprana indica que la labor de prevención temprana no se ha llevado a cabo o ha fracasado;

b) Gran parte de la labor de prevención se ha concentrado en el papel que desempeña el Estado en la reforma de las instituciones, relegando la contribución de la sociedad civil a las funciones habituales de promoción, supervisión y presentación de informes. Sin embargo, la presencia de una sociedad civil organizada, bien informada, sólida y representativa (véase el capítulo II.B) y de un sector de los medios de comunicación libre, diverso e independiente que pueda actuar sin trabas reduciría de forma significativa el riesgo de que se cometan crímenes atroces (véase A/70/741-S/2016/71, anexo). Ello es especialmente evidente en situaciones en las que regímenes represivos restringen o controlan la sociedad civil; sin posibilidades de asociación y comunicación con otras entidades del mundo exterior, los actores individuales son un blanco fácil;

c) La prevención sostenible de las atrocidades no es simplemente una cuestión de sabia ingeniería institucional. Requiere la adopción de un enfoque más amplio que promueva el cambio social, la internalización de las inclinaciones culturales e individuales hacia la tolerancia, la solidaridad y el respeto por el Otro. Aunque ni la cultura ni las inclinaciones personales responden a las intervenciones políticas como hacen las instituciones, tampoco son inmutables ni indiferentes a las iniciativas institucionales. Ahora bien, para cultivar esas inclinaciones es necesaria la adopción de una estrategia a más largo plazo que la que se aplica en la actualidad.

D. Labor del Relator Especial y del Asesor Especial sobre la prevención de las atrocidades

21. Las Oficinas del Relator Especial y del Asesor Especial han trabajado en la prevención de las atrocidades de manera independiente, pero siguiendo líneas convergentes.

⁵ Steven Pinker, "Rates of violence in State and non-State societies", en *Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined* (Nueva York, Viking Penguin, 2011), págs. 47 a 56.

⁶ En la publicación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial *Pathways for Peace* se hace gran hincapié en el potencial de las desigualdades horizontales para generar conflictos y se muestra cómo la exclusión de grupos enteros del acceso a las oportunidades económicas no solo es una violación de los derechos humanos en sí misma, sino que también se correlaciona directamente con el conflicto y la violencia.

En la presente sección, se destacan algunas de las principales iniciativas que han llevado a cabo.

22. En el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces, el Asesor Especial menciona la existencia de un historial de crímenes atroces, combinado con un historial de impunidad y la debilidad de las estructuras del Estado, entre los principales factores de riesgo. Es más probable que las sociedades con un legado de crímenes atroces que no se ha abordado de forma adecuada recurran nuevamente a la violencia (véase A/70/741-S/2016/71, anexo). En sus informes anuales sobre la responsabilidad de proteger, el Secretario General ha proporcionado opciones de política para la prevención de las atrocidades y ha subrayado la distinción entre la prevención estructural, que tiene por objeto reducir la vulnerabilidad de las sociedades a las atrocidades durante un período prolongado, y la prevención operacional, cuya finalidad es impedir las amenazas específicas de atrocidades o detener las atrocidades que se están cometiendo o, por lo menos, frenar su escalada (A/65/877-S/2011/393, párr. 21)⁷.

23. El Secretario General señala los diversos instrumentos de prevención operacional a nivel nacional, regional e internacional y apoya el “adelanto” de los mecanismos de prevención, haciendo hincapié en la prevención estructural. No lo hace únicamente como reconocimiento de las limitaciones a la prevención operacional que surgen cuando los actores sobre el terreno ya consideran que las alternativas viables a la violencia son demasiado onerosas. El énfasis en la prevención estructural tiene en cuenta el hecho de que los crímenes atroces no son acontecimientos aislados que ocurren de la noche a la mañana, sino procesos interconectados que se desarrollan a lo largo de muchos años. La adopción de medidas tempranas aumenta las oportunidades de hacer frente a los riesgos latentes antes de la escalada y con frecuencia mejora la eficacia de los instrumentos para mitigar esos riesgos.

24. La prevención estructural tiene por objeto fortalecer la resiliencia de una sociedad a los crímenes atroces mediante la eliminación de las causas fundamentales de los agravios y la creación de estructuras que contribuyan a detener las atrocidades. Las medidas de fomento de la resiliencia deberían centrarse en particular en promover una gobernanza eficaz, legítima e inclusiva mediante la creación de instituciones políticas participativas y responsables, el fortalecimiento del respeto del estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia y el establecimiento de mecanismos para la gestión justa y transparente de los recursos económicos. Debería prestarse especial atención a reducir las desigualdades horizontales, proteger los derechos de los grupos minoritarios y promover instituciones integradas (A/67/929-S/2013/399, párrs. 35 a 39; y A/68/947-S/2014/449, párrs. 41 y 42).

25. Entre las medidas decisivas para reforzar la resiliencia cabe destacar las siguientes: la creación de un sector de la seguridad profesional y responsable mediante la implantación de mecanismos de supervisión sólidos; el establecimiento de instituciones imparciales para supervisar las transiciones políticas, en particular de una comisión electoral imparcial y competente; el fortalecimiento de la capacidad de las estructuras nacionales, incluidos los órganos legislativos, el poder judicial y las instituciones nacionales de derechos humanos, para defender la buena gobernanza, los derechos humanos y el estado de derecho; la promoción de la capacidad local para resolver los conflictos, en particular los mecanismos oficiosos para fomentar el diálogo y la mediación; la puesta en marcha de programas educativos que propicien la tolerancia y el valor de la diversidad; la promoción de una sociedad civil diversa y vigorosa; el fomento de un sector de los medios de información independiente y pluralista y el reforzamiento de su capacidad para contrarrestar la incitación al odio; y la instauración de procesos de justicia de transición integrales y legítimos que reconozcan los agravios cometidos en el pasado y garanticen la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en épocas anteriores (A/67/929-S/2013/399, párrs. 40 a 55; y A/68/947-S/2014/449, párrs. 43 a 58).

⁷ Las dos categorías se desarrollaron inicialmente en el ámbito de la prevención de los conflictos. Véase Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Armados, *Preventing Deadly Conflict: Final Report* (Nueva York, 1997), págs. 39 a 104.

26. En sus tres informes relativos a la prevención, el Relator Especial expuso un extenso argumento en favor de un enfoque marco de la prevención. El objetivo principal es dotar de contenido y sistematicidad al concepto de que se debe ampliar y adelantar la labor de prevención, una perspectiva sobre la que parece haber consenso. Se dota de contenido mediante la descripción de algunos elementos incluidos en un marco integral de prevención, como las reformas constitucionales, judiciales, jurídicas y del sector de la seguridad. El marco tiene como finalidad ayudar a romper los compartimentos estancos de los conocimientos y la experiencia, combatir el reduccionismo y preservar el lugar que le corresponde a la sociedad civil en cualquier política de prevención de las atrocidades. El enfoque marco también demuestra que la prevención verdaderamente eficaz no es simplemente una cuestión de ingeniería institucional, sino también de cambios en la cultura y en las convicciones personales. En el presente informe se examinan con más detalle algunas de esas ideas.

II. Iniciativas de prevención en la esfera institucional

A. Instituciones de gobernanza

1. Reforma constitucional

27. Los procesos de reforma constitucional rara vez están vinculados con la prevención de las atrocidades. Los dos expertos utilizan el término “constitucionalismo” para referirse al ejercicio de un poder limitado de conformidad con normas preexistentes en un arreglo institucional que impide que el poder ejecutivo sea su propio juez mediante la separación de poderes.

28. El potencial preventivo del constitucionalismo deriva de la propia naturaleza del poder constitucional, que en este nivel de abstracción no está separado de la superposición conceptual entre el constitucionalismo y el estado de derecho, por cuanto restringe el ejercicio del poder a través de las leyes. Las constituciones establecen y regulan la relación entre los poderes del Estado entre los que se divide el poder. El poder fragmentado por sí solo es poder controlado, que, a su vez, tiene cierto potencial preventivo.

29. La restricción del poder a través de las leyes también es importante; sin embargo, no todas las reglas o normas, ni todas las combinaciones de ellas, se pueden calificar de leyes. Las leyes deben poder ser obedecidas y las personas deben poder guiarse por ellas. Si bien ese requisito puede parecer intrascendente, constituye la base de características de las leyes como la prospectividad o la no retroactividad, la generalidad y la publicidad; sin esas características, las normas perderían la capacidad de orientar el comportamiento⁸. El requisito de generalidad impide que las personas sean objeto de un trato discriminatorio, la limitación de la aplicabilidad retroactiva de las leyes protege a las personas de los caprichos de los dirigentes y el requisito de publicidad permite que las personas se creen expectativas razonables acerca de lo que está permitido y prohibido y establece los requisitos de racionalidad en el proceso legislativo y de rendición de cuentas en el ejercicio del poder.

30. La interpretación formalista del estado de derecho ayuda a prevenir algunas formas de arbitrariedad, pero no todas, como argumentaron profusamente varios estudiosos en la Alemania posnazi y los miembros de las comisiones de la verdad tanto en el Chile posterior a Pinochet como en la Sudáfrica posterior al *apartheid*. El constitucionalismo en general, y el nuevo constitucionalismo en particular, trasciende el compromiso de lograr una tenue comprensión del estado de derecho, por muy importante que esto sea en sí mismo⁹. El nuevo modelo de constitucionalismo incluye una carta de derechos y un tribunal especializado que, en la mayoría de los casos, existe en su propio espacio constitucional, independiente de otros tribunales y dotado de sus propios mecanismos para asegurar la

⁸ Joseph Raz, “The rule of law and its virtue”, en *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Nueva York, Oxford University Press, 1979), págs. 212 a 219.

⁹ *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, vols. 1 y 2 (Indiana, Notre Dame Press, 1993); “Truth and Reconciliation Commission: final report”, vol. 4 (1998), pág. 105. Véase también A/67/368.

independencia¹⁰ y que, a menudo, actúa como medio institucional de promoción y protección de los derechos, además de las defensorías de los derechos humanos o las instituciones independientes de derechos humanos.

31. Las cartas de derechos del nuevo constitucionalismo son muy diferentes de las versiones más antiguas, que pueden haberse quedado en una mera aspiración. Una constitución con una carta de derechos y un mecanismo institucional adecuado para su cumplimiento, que garantice que es más que un gesto retórico, puede tener efectos preventivos que van mucho más allá de las ventajas generales del estado de derecho (incluida la previsibilidad) y de la limitación de poder; dados los vastos poderes del Estado, incluso un poder limitado puede causar un daño inmenso. En el presente informe no se pueden reproducir ni los argumentos ni las pruebas reunidas por diversos estudios, como el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* del Banco Mundial o la publicación más reciente de las Naciones Unidas y el Banco Mundial *Pathways for Peace* (“Senderos de paz”), respecto de los riesgos de violencia y vulneración de los derechos que plantean las desigualdades horizontales arraigadas y otras formas de marginación. Con miras a lograr el adelanto eficaz de la labor de prevención de las atrocidades sería preciso adoptar medidas para impedir el afianzamiento de esas formas de desigualdad y marginación. Como indicó el Relator Especial, hay cambios constitucionales que pueden expresar un contrato social más inclusivo, entre otros, la derogación de las disposiciones discriminatorias de las constituciones existentes, como exigen un gran número de comisiones de la verdad y acuerdos de paz, y la creación de mecanismos de inclusión (A/HRC/30/42, párrs. 62 a 67). Habida cuenta de que en muchos países los ataques se dirigen fundamentalmente contra los grupos minoritarios, la formulación de garantías claras y exigibles para esos grupos en las cartas de derechos puede ofrecer cierta protección y desalentar tanto las agresiones contra ellos como la acción preventiva por su parte.

32. Además de su estricta función jurídica (autocontrol legal), las constituciones desempeñan asimismo una importante función expresiva¹¹. Las constituciones no se limitan a reflejar valores ya compartidos, sino que también articulan una visión de los valores a los que aspira una sociedad. Existe, por lo tanto, una dimensión utópica y normativa de las constituciones, que ayuda a explicar su potencial integrador y preventivo. El nuevo constitucionalismo, dotado de recursos institucionales para hacer cumplir las cartas de derechos típicas del período de posguerra, traza una línea entre el pasado y el presente y establece métodos eficaces de reparación. Sin embargo, no son simplemente una reacción a un pasado problemático, sino que también encarnan la aspiración de superarlo. Las garantías y salvaguardias efectivas favorecen una mayor integración social¹².

33. En su informe sobre la responsabilidad de proteger (A/67/929-S/2013/399), el Secretario General ha subrayado el vínculo con la prevención de crímenes atroces y ha señalado que las garantías constitucionales pueden contribuir a prevenir esos crímenes mediante la creación de una sociedad basada en la no discriminación. Los arreglos constitucionales pueden ser medios para dar respuesta a distintas preocupaciones nacionales al tiempo que garantizan la protección de los derechos humanos fundamentales. Las constituciones pueden reconocer la diversidad de un Estado y brindar protección expresa a diferentes poblaciones, incluidas las minorías culturales, étnicas o religiosas. También pueden asegurar el reconocimiento político de la diversidad mediante el traspaso de competencias, incluido el establecimiento de cámaras territoriales para garantizar la participación regional en la gobernanza estatal y la asignación de funciones importantes a las administraciones regionales. Las constituciones pueden facilitar la diversidad en la

¹⁰ La creación de tribunales constitucionales también ofreció una solución elegante a las dificultades que planteaba la investigación de los antecedentes de los jueces. Véase Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (Nueva York, Cambridge University Press, 2015).

¹¹ András Jakab, “The Two Functions of a Constitution”, en Ellen Bos y Kálmán Pócsa, *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden (Alemania), Nomos Publishing, 2014), págs. 78 a 104.

¹² Dieter Grimm, “Integration by constitution”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, núms. 2 y 3 (mayo de 2005), págs. 193 a 210; Peter Häberle, *Verfassungsrecht als Kulturwissenschaft* (Berlín, Dunker and Humblot, 1998); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992).

composición de los órganos administrativos estatales, la administración pública, el poder judicial y las fuerzas de seguridad. Si bien ningún modelo de gestión de la diversidad es perfecto, los arreglos constitucionales tienen el potencial de crear los medios para afrontar las tensiones políticas, incluidas las que tienen un componente territorial o de identidad.

34. El potencial integrador de los procesos de reforma constitucional, de los que dependen algunas de sus facultades preventivas, aumenta en la medida en que se presta tanta atención al proceso de redacción y aprobación de las constituciones y las cartas de derechos como al resultado. En la medida en que las constituciones pretenden enmarcar un contrato social para un proyecto político común, se ha demostrado en repetidas ocasiones que pensar en el proceso en términos puramente tecnocráticos, como una cuestión solo para expertos, o peor aún, como un proceso que excluye a segmentos de la población, da lugar a resultados poco satisfactorios. Uno de los proyectos participativos más ambiciosos en relación con un proceso constitucional fue el organizado por la Oficina de Enlace con la Comunidad establecida por la Asamblea Nacional de Sudáfrica en el marco del proceso que culminó en última instancia en la aprobación de la Constitución de 1996. La iniciativa consistió en el lanzamiento de una campaña educativa de gran alcance sobre cuestiones constitucionales, la puesta en marcha de diversas campañas en los medios de comunicación (programas semanales de televisión y radio que llegaron a 10 millones de personas), la distribución de pósters, folletos y volantes, la creación de una línea telefónica, el envío por correo de 4,5 millones de ejemplares del proyecto de constitución y la organización de 486 talleres presenciales dirigidos únicamente a las comunidades desfavorecidas. Una evaluación externa determinó que tres cuartas partes de la población de Sudáfrica (unos 30 millones de personas) habían oído hablar del proceso, y casi 20 millones sabían que podían presentar una propuesta relativa a cuestiones constitucionales. Esa experiencia demostró que es posible lograr una participación significativa e inclusiva, incluso en gran escala¹³.

35. El potencial preventivo de las constituciones no es una mera conjetura teórica. Un estudio encargado por el Banco Mundial llegó a la conclusión de que el constitucionalismo no solo ayudaba a los países a evitar la violencia, sino que también los ayudaba a reducir su intensidad cuando se producía: “Los gobiernos que están limitados por una constitución formal y que respetan el estado de derecho tienen muchas menos probabilidades de enfrentarse a nuevas formas de violencia. De hecho, cualquier medida que restrinja la capacidad del gobierno para actuar al margen de la ley y usurpar unilateralmente el poder convierte al gobierno en un socio de negociación más atractivo y ofrece a los combatientes una alternativa a la guerra. Esto parece indicar que la manera más eficaz de resolver las guerras civiles existentes tal vez sea prestar mayor atención a la creación de instituciones políticas que al desarrollo económico, lo cual podría ayudar a reducir el ritmo al que estos conflictos se repiten con el tiempo”¹⁴.

36. El estudio se ha centrado en la reforma constitucional como instrumento preventivo útil, como parte de un marco de prevención más amplio. En un informe anterior, el Relator Especial ha mencionado otras medidas legales importantes como la ratificación de los tratados internacionales. El Asesor Especial ha exhortado reiteradamente a los Estados a que ratifiquen los instrumentos fundamentales de derecho internacional de los derechos humanos y de derecho penal y los integren en su legislación interna. Los resultados de un estudio reciente destacaron cómo la aprobación de “leyes sobre las atrocidades” duplicaba la probabilidad de un enjuiciamiento a nivel nacional por los delitos conexos¹⁵. En los casos en que se puede decir que el enjuiciamiento tiene un potencial preventivo, no solo a través de la disuasión, sino también mediante la desarticulación de las redes delictivas, ello constituye otro ejemplo de intervenciones en la esfera de las instituciones que tienen un potencial preventivo y la necesidad de incorporar esas medidas de forma sistemática.

¹³ Michael Brandt y otros, *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), sec. 2.2.

¹⁴ Barbara F. Walter, “Conflict relapse and the sustainability of post-conflict peace”, *World Development Report 2011*, documento de antecedentes, 13 de septiembre de 2010.

¹⁵ Mark S. Berlin y Geoff Dancy, “The difference law makes: domestic atrocity laws and human rights prosecutions”, *Law and Society Review*, vol. 51, núm. 3 (2017), pág. 560.

37. No obstante, el Relator Especial y el Asesor Especial manifiestan su profunda preocupación por que el constitucionalismo se vea atacado seriamente por:

a) Los esfuerzos para menoscabar la independencia judicial mediante la práctica “court-packing”, consistente en aumentar el número de jueces, en particular en los tribunales superiores, a fin de crear mayorías favorables al poder ejecutivo, y mediante la manipulación de los nombramientos y ascensos judiciales y los procedimientos disciplinarios arbitrarios;

b) La restricción de las funciones y las facultades de los jueces, especialmente en los tribunales constitucionales, de modo que solo quede una cáscara vacía, creando la falsa impresión de separación de poderes y ocultando a un poder ejecutivo que no respeta la limitación de poder;

c) La utilización de las mayorías parlamentarias a fin de conferir mandatos para acometer reformas constitucionales de gran calado, pasando por alto la diferencia entre constituciones y ley ordinaria, con el objetivo de concentrar el poder ejecutivo;

d) La eliminación de los límites del mandato presidencial sin tener en cuenta el efecto sobre una ya precaria separación de poderes;

e) El hecho de hacer caso omiso no solo de las decisiones judiciales y del sistema judicial de manera más general, sino también de la idea misma del sistema de equilibrio de poderes y de una sociedad basada en el estado de derecho.

38. Esas tendencias no solo socavan los compromisos contraídos reiteradamente por la comunidad internacional¹⁶ y para con ella, sino que sobre todo traicionan la promesa de un gobierno democrático hecha a su propio pueblo.

2. Instituciones de seguridad

39. El Asesor Especial lleva mucho tiempo señalando el aumento del riesgo de atrocidades causado por la proliferación de grupos armados y por la ineficacia, la falta de recursos y la representatividad inadecuada de las instituciones de seguridad o la ausencia de estas. En el Marco de Análisis mencionado se subrayan varios factores asociados con las instituciones de seguridad que incrementan el riesgo de que se cometan crímenes atroces, como por ejemplo, en relación con el factor de riesgo asociado con la debilidad de las estructuras del Estado, la “ausencia de un control civil efectivo de las fuerzas de seguridad” y la “ausencia o insuficiencia de mecanismos externos o internos de supervisión y rendición de cuentas”, así como los indicadores asociados con la capacidad de un Estado para cometer crímenes atroces y con “circunstancias propicias” (A/70/741-S/2016/71, anexo, párrs. 26 d) y f), y factores de riesgo 5 y 7).

40. En su informe de 2013, el Secretario General sostuvo que los procesos de reforma del sector de la seguridad podían contribuir a prevenir los crímenes atroces “controlando los medios que se usan para cometer dichos crímenes y disuadiendo a las personas de cometer actos de abuso o falta de conducta” (A/67/929-S/2013/399, párr. 44). En varios informes, el Relator Especial ha expresado su preocupación por las violaciones y los abusos perpetrados tanto por los agentes de seguridad del Estado como por los agentes no estatales, en particular en zonas de escasa gobernanza (véanse A/70/438 y A/HRC/36/50).

41. Una reforma eficaz del sector de la seguridad puede ayudar a reducir los riesgos de atrocidades y aumentar la resiliencia ante los crímenes atroces. Ese proceso debería, entre otras cosas, establecer una sólida supervisión civil y extremar la disciplina interna; promover la inclusión de personal procedente de diversos grupos de la población; fortalecer el profesionalismo entre el personal de seguridad; investigar los antecedentes del personal para excluir a los autores que hayan sido identificados; impartir capacitación en materia de derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario; y adoptar procedimientos operativos para el uso de la fuerza y de armas de fuego (véanse A/67/929-S/2013/399 y A/68/947-S/2014/449). El Relator Especial ha ahondado en varios

¹⁶ Resoluciones 59/201 y 66/102 de la Asamblea General; resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos; y resoluciones 2003/36 y 2004/30 de la Comisión de Derechos Humanos.

aspectos de la reforma del sector de la seguridad que consideró especialmente pertinentes para evitar la repetición, incluidas algunas de las medidas antes mencionadas (véase A/70/438).

42. La reforma de las instituciones de seguridad es un elemento fundamental de la mayoría de los programas de justicia de transición y suele estar vinculada a los procesos de rendición de cuentas. El hecho de cerrar los ojos ante las atrocidades cometidas en el pasado indica que algunos autores de esos actos están por encima de la ley, lo cual desacredita a las instituciones de seguridad que ya registran bajos niveles de confianza cívica. La falta de una rendición de cuentas efectiva ofrece una justificación *a posteriori* de las atrocidades cometidas en el pasado y genera una cultura (arraigada) de impunidad, en la que las atrocidades pueden normalizarse, lo que dificulta considerablemente la prevención. Por otra parte, la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en el pasado reconoce que las atrocidades son actos que no son tolerables ni tolerados y que nadie está por encima de la ley, cualquiera que sea su condición. En los casos en que hay rendición de cuentas, las poblaciones pueden confiar en que las instituciones del Estado, que quizás les fallaran en el pasado, las protegerán en la actualidad. Así pues, la rendición de cuentas por las atrocidades del pasado afirma la validez universal de las normas y valores básicos.

43. La justicia de transición puede ofrecer lecciones positivas sobre el logro de cierto grado de rendición de cuentas a través de los procedimientos penales. Sin embargo, las atrocidades no son incidentes aislados cometidos por un número reducido de individuos, sino crímenes sistémicos en los que habitualmente participan un gran número de autores que requieren cierto grado de organización, recursos y competencias. En general, es poco probable que todos los responsables directos o indirectos de las atrocidades se enfrenten a sanciones penales. La reforma del sector de la seguridad puede contribuir a cerrar la “brecha de la impunidad” proponiendo opciones como la investigación de los antecedentes del personal del sector de la seguridad y la destitución de los funcionarios de seguridad responsables de la comisión de atrocidades. La verificación de antecedentes es eficaz, ya que contribuye a dismantelar las redes que se pueden utilizar para cometer crímenes atroces¹⁷.

44. Sin embargo, la verificación de antecedentes está vinculada a crímenes ya cometidos y no es una tarea fácil de llevar a cabo con éxito, especialmente en gran escala (*ibid.*). Por lo tanto, el Relator Especial, en su informe, puso de relieve otras medidas que tienen un potencial preventivo, como la definición en la Constitución de la distinción entre las funciones de defensa externa (militar), seguridad pública interna (policía) e inteligencia; la racionalización y reestructuración del sector de la seguridad; la limitación de la competencia de los tribunales militares; la eliminación de las prerrogativas militares, como el control sobre aspectos de la política y la economía; y el fortalecimiento de la supervisión civil de las instituciones de seguridad.

45. Es a esta última medida a la que los expertos prestan especial atención, con el fin de destacar su importancia, ilustrar algunas de las alternativas e invitar a que se siga investigando tanto sobre las mejores formas de llevar a cabo la prevención como sobre los efectos empíricos de esa labor. Sin embargo, la supervisión efectiva de las instituciones de seguridad es solo una parte de lo que debería ser un marco integral y específico para cada contexto que abarque una serie de medidas estructurales y operacionales.

46. La supervisión y la rendición de cuentas de todas las partes del poder ejecutivo son elementos del ejercicio del poder de conformidad con el estado de derecho en un régimen constitucional. Dado el monopolio de los servicios de seguridad sobre el uso de la fuerza, esto es especialmente importante. El monopolio casi total cedido en muchos lugares al ejército, por ejemplo, respecto de la mayoría de las cuestiones relativas a la política de seguridad y defensa, también debería cuestionarse por otros motivos: la seguridad y la defensa de un Estado son fundamentales para el bienestar de las sociedades. Sin embargo, no es razonable que la población (y sus representantes) a los que se supone que las medidas

¹⁷ Pablo de Greiff, “Transitional justice, security, and development”, *World Development Report 2011*, documento de antecedentes, 29 de octubre de 2010, págs. 17 y 18; véase también A/70/438, párrs. 21 y 23.

han de proteger no participen en su supervisión. Además, la seguridad y la defensa consumen, por regla general, grandes cantidades de recursos públicos y deberían estar sujetas a cierto grado de deliberación democrática del mismo modo que otras partidas del presupuesto nacional. Sin embargo, los presupuestos de seguridad suelen estar rodeados de secretismo, lo que a menudo favorece la ineficacia, la corrupción y la ocultación de la financiación de diversas formas de violaciones de los derechos humanos.

47. Un número considerable de los países donde se han cometido atrocidades, y donde el riesgo de que se cometan atrocidades en el futuro es alto, son aquellos en que incluso los mecanismos básicos de supervisión son débiles o inexistentes. Se ha observado que la rendición de cuentas y la supervisión son más eficaces si las instituciones de seguridad responden “a múltiples audiencias a través de múltiples mecanismos”¹⁸. Una combinación de mecanismos internos y externos y oficiales y oficiosos ha demostrado ser la más efectiva para asegurar que las instituciones de seguridad rindan cuentas; así pues, una combinación de mecanismos oficiales de rendición de cuentas como la supervisión externa (comisiones parlamentarias de supervisión, supervisión del poder ejecutivo, órganos civiles independientes de denuncia y examen, defensorías del pueblo y revisión judicial) y normas y mecanismos internos (códigos de ética, disciplina interna y supervisión jerárquica), junto con una sólida rendición de cuentas oficiosa que se logra mediante el examen de los actores no gubernamentales, como los medios de comunicación, las organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones de la sociedad civil que supervisan el sector de la seguridad¹⁹.

48. Pese a ser importantes, los mecanismos internos son formas de autorregulación, y, por lo tanto, en circunstancias que se caracterizan por déficits de confianza justificados (es decir, prácticamente todas las situaciones de mayor riesgo), son insuficientes. No se puede esperar que los guardias se protejan totalmente por su cuenta. Por consiguiente, la supervisión externa es esencial. Los órganos civiles independientes de denuncia, los defensores del pueblo, otras instituciones nacionales de derechos humanos y las revisiones judiciales son fundamentales. Sin embargo, el presente informe se centra en un aspecto de la supervisión, la supervisión parlamentaria, y en una forma particular de supervisión del poder ejecutivo, que tiene un alcance amplio y sistémico y un claro potencial preventivo.

49. La primera forma de mecanismo de supervisión civil que se destaca en este informe es un ministerio de defensa. Muchos países han establecido ese ministerio, y algunos incluso han nombrado ministros civiles de defensa. Tener un ministerio de defensa, e incluso un ministro civil, no es lo mismo que tener un ministerio civil de defensa, en el que la mayoría de los funcionarios, en especial en los puestos de categoría superior, son civiles.

50. Los ministerios de defensa tienen la responsabilidad primordial de formular las propuestas relativas a los presupuestos, las estrategias nacionales de seguridad, la gestión del personal y de las fuerzas y las adquisiciones²⁰. Si las decisiones de importancia fundamental para el sistema de gobierno han de estar sujetas a la rendición de cuentas y la supervisión democráticas, los ministerios civiles de defensa deben asumir esas responsabilidades con el asesoramiento y la retroinformación del personal militar, pero este no debería tener el control final sobre esos procesos.

51. Un ministerio civil desempeña una función decisiva como enlace entre las fuerzas de seguridad y las autoridades legítimas. Aunque es posible que el mando militar no acepte de buen grado tener que comunicarse con un ministro en lugar de mantener contacto directo con el Presidente, la experiencia demuestra que ese arreglo es mutuamente ventajoso: desde el punto de vista del ejército, el hecho de que un civil se ocupe de los asuntos que le atañen

¹⁸ David H. Bayley, “The contemporary practices of policing: a comparative view”, citado en Christopher E. Stone y Heather H. Ward, “Democratic policing: a framework for action”, *Policing and Society*, vol. 10, núm. 1 (2000), pág. 15.

¹⁹ Para más información, véase, por ejemplo, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, “The contribution and role of SSR in the prevention of violent conflict”, abril de 2017.

²⁰ Thomas C. Bruneau y Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of defence and democratic control”, en Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin, University of Texas Press, 2006).

evita que se considere que actúa movido por sus propios intereses y, dado el monopolio que ejerce sobre el uso de la fuerza para cuestiones de defensa, que se considere que ello constituye una amenaza. Para los dirigentes civiles, específicamente para un Jefe de Gobierno, el arreglo proporciona un colchón que amortigua las crisis. Por lo tanto, el arreglo ayuda a proteger al ejército de la política y a la esfera política de la militarización²¹. Esto es crucial para la prevención de las atrocidades.

52. La normalización de los asuntos de seguridad y defensa como una cuestión entre las muchas que se examinan en un Consejo de Ministros ordinario facilita la coordinación y la transparencia, que, una vez más, son esenciales para la rendición de cuentas.

53. La participación parlamentaria en la supervisión de la defensa y la seguridad puede abarcar muchas cuestiones, entre otras, la legislación, la política, la estrategia y los presupuestos en materia de defensa, así como cuestiones relativas al personal, como los nombramientos de los cargos de más alto rango y la composición étnica, de género, geográfica y religiosa de las fuerzas. Por lo tanto, la participación parlamentaria en la supervisión de la aplicación también será crucial²².

54. La tendencia indica que las comisiones parlamentarias especializadas en defensa y seguridad que pueden desarrollar conocimientos especializados, cuentan con el personal y los recursos adecuados, están debidamente facultadas para convocar audiencias, solicitar documentos, citar a testigos (incluidos ministros y funcionarios) y recurrir a fuentes de auditoría independientes y cuya participación es necesaria antes de que los proyectos de ley sean examinados por el pleno pueden hacer importantes contribuciones de carácter preventivo. Las comisiones pueden mejorar sustancialmente la calidad de las políticas mediante la diversificación de los enfoques (por ejemplo, garantizando las aportaciones de representantes de diferentes regiones, grupos religiosos, étnicos o lingüísticos y perspectivas políticas o ideológicas) y, desde un punto de vista procesal, a través de la exigencia de la deliberación, en especial en sesiones públicas, pero incluso a puerta cerrada. Asimismo, esa forma de participación parlamentaria puede fortalecer la legitimidad de la política de defensa y seguridad, además de recabar opiniones más allá de las del poder ejecutivo²³.

55. La prevención de las atrocidades será especialmente eficaz si se integra como un objetivo en cada una de las funciones y cuestiones mencionadas. La composición de la comisión de seguridad y defensa, la organización de sus audiencias y las solicitudes de documentación ofrecen oportunidades para maximizar la inclusividad y escuchar a quienes se encuentran en una situación de mayor riesgo (en particular a aquellos que pueden haber sido víctimas anteriormente). Esto es fundamental para la toma de decisiones respecto de la composición étnica, racial, regional, lingüística o religiosa de las fuerzas, incluidos los altos mandos, en especial si se tiene en cuenta que la mayoría de los crímenes atroces tienen su origen en pautas de discriminación o exclusión de grupos sobre la base de esas formas de identidad.

56. En sociedades fracturadas étnicamente, es poco probable que las fuerzas monoétnicas inspiren tranquilidad y confianza y, de hecho, pueden representar un riesgo para la protección de los miembros de otros grupos. La composición y el modo de funcionamiento de las comisiones pueden mejorar el potencial preventivo de las decisiones en materia de estrategia y política, que abordan, entre otras cosas, cuestiones como la ubicación de los campamentos militares, que tienen repercusiones para los costos y oportunidades económicos y las relaciones con la población circundante, los países vecinos, etc. Por último, existe un potencial preventivo en la participación parlamentaria como control sobre el uso o el uso indebido de las fuerzas de seguridad (incluidos los servicios de

²¹ Narcís Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (Nueva York, Cambridge University Press, 2010); A/HRC/27/56/Add.1.

²² Hans Born y otros, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Ginebra, Unión Interparlamentaria; Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2003).

²³ Jeanne Kinney Giraldo, "Legislatures and national defence: global comparisons", en Bruneau y Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How*.

inteligencia) por el poder ejecutivo, ya sea para que cometan atrocidades o para que presten apoyo a otros en su comisión²⁴.

57. Ambos expertos son conscientes de que el potencial preventivo de la supervisión parlamentaria en lo que respecta a la prevención de los crímenes atroces depende de condiciones que rara vez se cumplen:

a) Ha habido una tendencia mundial en favor del fortalecimiento del poder ejecutivo a expensas del poder legislativo;

b) Precisamente aquellos países que podrían ejercer un estricto control parlamentario sobre sus servicios de seguridad son los que con mayor probabilidad carecen, por ejemplo, de comisiones especializadas;

c) Las asimetrías de información habituales entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se ven agravadas por el secretismo, lo que disminuye la probabilidad de que los miembros de la comisión puedan refutar las afirmaciones hechas por el poder ejecutivo o el ejército;

d) Existen problemas en relación con la inclusividad y representatividad del poder legislativo y su volubilidad ideológica con respecto al poder ejecutivo (Parlamento sumiso) que logra transformar algunas cuestiones en asuntos de seguridad en beneficio político propio, todo lo cual debilita el potencial preventivo de esa supervisión.

B. Instituciones de la sociedad civil

58. La sociedad civil desempeña un papel fundamental en el establecimiento de mecanismos de control en las sociedades, la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y la promoción del ejercicio de los derechos. Una sociedad civil activa, diversa y robusta que pueda actuar libre y abiertamente contribuye a asegurar la rendición de cuentas de los dirigentes, el respeto del estado de derecho y la inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. En el Marco de Análisis, la inexistencia de una sociedad civil fuerte, organizada y representativa y de medios de comunicación nacionales libres, diversos e independientes se señala como un indicador de un mayor riesgo de crímenes atroces (A/70/741-S/2016/71, anexo, factor de riesgo 6).

59. La sociedad civil ha contribuido, sin duda, al logro de grandes victorias en el ámbito de los derechos y la prevención de las atrocidades y las violaciones sistemáticas. Las organizaciones de la sociedad civil pueden reclamar victorias importantes, como por ejemplo, la abolición de la esclavitud; el fin de la segregación en muchas partes del mundo, incluidos los Estados Unidos de América y Sudáfrica; el fin de la privación de los derechos políticos de los grupos minoritarios y de las mujeres en el siglo XIX y principios del siglo XX; la lucha contra la impunidad, en particular en las transiciones desde regímenes autoritarios; y recientemente, los enormes avances en la promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero.

60. Esto no quiere decir que la sociedad civil desempeñe siempre un papel positivo. En cada una de esas luchas, un sector de la sociedad civil se oponía a tales progresos. En la actualidad, existe una importante movilización de la sociedad civil en favor de programas populistas, xenófobos y racistas.

61. Sin embargo, la sociedad civil ha sido generalmente un motor de progreso para los derechos humanos. A juzgar por los datos empíricos, hay una estrecha correlación entre una sociedad civil fuerte y autónoma y unos indicadores positivos de derechos humanos. Esto se debe en parte a que la sociedad civil aúna y magnifica las voces indicando así de manera clara y rotunda a los gobiernos las preferencias de los ciudadanos, no solo a título informativo, sino como una reivindicación inequívoca. Como el autor de un estudio sobre

²⁴ Aurel Croissant y David Kuehn, eds., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control in Comparative Perspectives* (Cham (Suiza), Springer International Publishing, 2017); Thomas C. Bruneau y Florina Cristiana Matei, eds., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (Nueva York, Routledge, 2013).

60 países observa en el resumen de sus conclusiones, “la fortaleza de la sociedad antes de la transición y su densidad después de esta no solo desempeñan un papel importante en el arraigo de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos, sino que conducen también a un mejor desempeño de las instituciones”²⁵.

62. La labor de aunar y magnificar puede considerarse un importante mecanismo social mediante el cual la sociedad civil desempeña su función de orientar el uso del poder público. Eso puede, por sí mismo, dar a las sociedades civiles eficaces una cierta capacidad preventiva, por cuanto aquellas capaces de aunar y magnificar de manera efectiva previsiblemente no admitirán ciertos tipos de trato. En otras palabras, la relación existente en un país entre las autoridades y una sociedad civil fuerte no es puramente de reacción, sino también de anticipación.

63. Hay otro mecanismo mediante el cual la sociedad civil ejerce una función de prevención: es bien sabido que uno de los efectos (intencionales) del ejercicio abusivo del poder es la fractura de los lazos sociales y el aislamiento de unas personas de otras. Ese “poder para aislar”, que ya destacó elocuentemente Hannah Arendt en el decenio de 1950²⁶, es fundamental para la eficacia de los abusos contra las personas porque dificulta la coordinación social y el intercambio de información, necesarios para mantener cualquier oposición organizada.

64. Los actores de la sociedad civil pueden contribuir a fomentar la cohesión social y la resiliencia de las sociedades o las poblaciones. Al unir a las personas con miras al logro de objetivos comunes, establecer un diálogo entre los diferentes grupos y empoderarlos a través de la educación acerca de sus derechos y los derechos de los demás y al informarlas acerca de cuestiones públicas importantes y la manera en que pueden participar en los procesos públicos en su propio interés, los actores de la sociedad civil promueven un entorno en el que es menos probable que ocurran crímenes atroces.

65. Ya se ha reconocido la contribución de la sociedad civil a la prevención de las atrocidades a través de medios concretos como la labor de promoción, la supervisión, la presentación de informes, la educación, la prevención de los conflictos y las iniciativas de resolución y reconciliación, entre otros. Por esta razón, un enfoque marco de la prevención debería incluir medidas destinadas a fortalecer la sociedad civil y aumentar su autonomía. Además de los medios directos, algunos medios indirectos de apoyo incluyen: la derogación de las leyes que limitan el espacio cívico; el fomento de un entorno propicio²⁷; el establecimiento de plataformas, coaliciones o redes; y la creación de foros oficiales para la celebración de consultas oficiales (véase A/72/523).

66. Los foros oficiales de consulta, especialmente cuando no son meras “tertulias”, pueden proporcionar un poderoso incentivo para el fortalecimiento de la sociedad civil, y no solo en un sentido general, sino también en lo que atañe a los conocimientos especializados. Por ejemplo, las normas que permiten que la sociedad civil pueda hacer aportaciones y participar en los debates legislativos no solo dejan ver y fomentan las virtudes de la inclusividad y la transparencia, sino que también brindan una razón de peso para que la sociedad civil refuerce sus capacidades (véanse A/71/567 y A/HRC/34/62).

67. En situaciones en las que se han cometido crímenes atroces, el poder ejecutivo ha transformado al sector de la seguridad en un aparato para su permanencia continua en el poder, a través del clientelismo, la etnicización y la corrupción manifiesta y encubierta. Ese control abusivo del poder es uno de los factores de riesgo que permiten que se cometan atrocidades en primer lugar, como se destaca en el Marco de Análisis. La seguridad deja de ser un bien público y se convierte en algo más parecido al botín, o los privilegios, de quienes tienen el poder.

68. Una forma de liberarse de ese yugo es abrir el proceso de definición de las necesidades de seguridad a las poblaciones y otros interesados, es decir, a la sociedad civil.

²⁵ Rollin F. Tusalem, “A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies”, *International Political Sciences Review*, vol. 28, núm. 3 (2007), pág. 361.

²⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Nueva York, Meridian Books, 1958).

²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “OECD DAC handbook on security sector reform: supporting security and justice” (París, OECD Publishing, 2007).

La participación, por ejemplo, en la formulación de las políticas nacionales de defensa permite a quienes tradicionalmente no solo han sido marginados, sino también victimizados por las fuerzas de seguridad, en particular las mujeres, definir sus necesidades en materia de seguridad. La aplicación de herramientas simples como una encuesta sobre la seguridad local, si se lleva a cabo de manera inclusiva, es un paso en la dirección adecuada²⁸.

69. Aunque la sociedad civil y las partes civiles del gobierno suelen enfrentarse a la misma escasez de conocimientos técnicos, ese déficit puede ser y ha sido compensado en varias partes del mundo, con resultados significativos. Los procesos que condujeron a la transformación de las fuerzas de defensa sudafricanas, a saber, el Libro Blanco de la Defensa (1996), la Revisión de la Defensa (1998) y la Ley de Defensa, de 2002, fueron procesos consultivos a los que las organizaciones de la sociedad civil hicieron contribuciones decisivas²⁹. De modo análogo, la revisión de la defensa en Sierra Leona tras el conflicto, que incluyó consultas con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y las organizaciones de la sociedad civil, entre otras partes interesadas, generó profundos cambios en el sector de la seguridad del país³⁰.

70. La sociedad civil ha desarrollado competencias transnacionales sobre la reforma del sector de la seguridad. Un ejemplo importante es la Red Africana del Sector de la Seguridad, una red panafricana integrada por actores de la sociedad civil, profesionales de la seguridad y académicos que trabajan en esa esfera. El objetivo de la Red es fortalecer la capacidad de los gobiernos, los parlamentos, las instituciones de seguridad, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores africanos para emprender y asumir como propios esos procesos de reforma. La Red prestó asistencia a la Unión Africana en la formulación de su Marco Normativo sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, que fue aprobado por los Jefes de Estado de la Unión Africana en enero de 2013. Posteriormente, dicha Red contribuyó a fomentar la capacidad de reforma de la Unión Africana, entre otras cosas, mediante la elaboración de notas de orientación operacional y manuales para la aplicación del Marco de Políticas. También realiza aportaciones en el marco de los diálogos de alto nivel de la Unión Africana sobre la cuestión, participa en las misiones de evaluación de la Unión Africana y las Naciones Unidas en África y promueve el intercambio de experiencias Sur-Sur al respecto³¹.

III. Intervenciones en los ámbitos de la cultura y las inclinaciones personales

71. El Relator Especial ha sostenido sistemáticamente que las transformaciones que pretende la justicia de transición no pueden lograrse de manera duradera y sostenible solo mediante reformas institucionales. Ni la reparación ni la prevención son simplemente una cuestión de sabia ingeniería institucional. Ambas requieren, en última instancia, transformaciones en la cultura y en las inclinaciones personales.

72. Si bien el estudio no puede resolver las complejas relaciones entre las iniciativas institucionales, culturales e individuales³², a lo largo de la historia los casos de reformas

²⁸ Laurie Nathan, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (Birmingham, University of Birmingham, 2007), pág. 31.

²⁹ Sanam Narghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contribution of South African Women* (Hunt Alternatives Fund, 2004); Laurie Nathan, "South African case study: inclusive SSR design and the white paper on defence", en Nathan, *No Ownership*; Sandy Africa, *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges*, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, documento de política, núm. 33 (Ginebra, 2011).

³⁰ Kellie Conteh, "Sierra Leone case study: local ownership of the security sector review and transformation processes", en Nathan, *No Ownership*.

³¹ Véase <http://africansecuritynetwork.org/assn/>.

³² Pablo de Greiff, "On making the invisible visible: the role of cultural interventions in transitional justice processes", en Clara Ramírez-Barat, ed., *Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach*, Advancing Transitional Justice Series (Nueva York, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2014).

institucionales que no encuentran apoyo en la cultura local o en las inclinaciones o convicciones personales son más numerosos que los casos de éxito.

73. Los dos expertos aprovechan la oportunidad para destacar dos tipos de iniciativas con un potencial inmenso, a saber, la enseñanza de la historia y la religión, sobre todo porque contribuyen a establecer vínculos entre las tres esferas de intervención (institucional, cultural y personal). Ambas pueden ser factores decisivos de movilización y transformación social (para bien y para mal).

74. Tanto los regímenes autoritarios como los países afectados por conflictos tienen tendencia a politizar la educación, en particular la enseñanza de la historia, y utilizan deliberadamente relatos divisorios y unilaterales para preservar un discurso que perpetúa las estructuras de poder (políticas y/o económicas) existentes. En tales situaciones, la educación crea o mantiene brechas sociales, que alimentan la intolerancia y el resentimiento, y fomenta la desigualdad y las formas de marginación (mediante la manipulación del acceso a la educación, así como de su contenido), con lo que aumenta el riesgo de que se cometan actos de violencia y crímenes atroces en el futuro.

75. En muchos países con una historia problemática y conflictiva, se toma la decisión de no enseñar Historia en absoluto, de enseñar solo historia “antigua” (anterior al conflicto) o de limitar la enseñanza de la historia a cronologías básicas sin realizar ningún esfuerzo por contextualizar o explicar los hechos³³. Si bien, como es lógico, no es fácil alcanzar rápidamente un consenso sobre la mejor manera de enseñar la historia de un conflicto (en especial cuando se han cometido atrocidades) inmediatamente después de que ocurra, debería quedar claro que evitar el tema por completo no es la solución; en el seno de la familia y en la comunidad se seguirán transmitiendo relatos oficiosos, que replican viejas divisiones, reproducen estereotipos e infunden miedo y desconfianza.

76. La reforma de los libros de textos curriculares y los manuales de Historia no se ha llevado a cabo con rapidez prácticamente en ninguna parte³⁴, pero se han obtenido algunos éxitos: uno es integrar el examen del pasado en otras asignaturas, como se hizo en la Argentina y Chile en los años comprendidos entre la transición y la reforma de los libros de texto de Historia. La enseñanza del pasado reciente tuvo lugar en las clases de educación cívica, mientras se estudiaban los derechos humanos y la Constitución³⁵.

77. Algunas comisiones de la verdad han preparado diferentes versiones de sus informes junto con diversos materiales didácticos, que en ocasiones incluyen versiones adaptadas a los niños. Algunos de esos materiales se acaban integrando en las clases. También se han elaborado materiales didácticos que no tratan de dar por zanjada la discusión sobre el pasado, sino de mantener vivo el debate, por ejemplo, historias transnacionales y con perspectivas múltiples, como las elaboradas por el Centro para la Democracia y la Reconciliación en Europa Sudoriental para las escuelas de los Balcanes³⁶. Cabe destacar en particular *Parallel Histories*, el manual elaborado por el Instituto para la Investigación de la Paz en el Oriente Medio³⁷; dada la imposibilidad de lograr un relato común o incluso que sirva de puente en este momento, dicho manual recoge los relatos de los hechos ocurridos en Israel y el Estado de Palestina en el siglo XX, que se presentan en páginas con tres columnas: en una columna figura el relato palestino de la historia y en otra, el israelí. La

³³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “The role of education in peacebuilding in Burundi”, reseña de políticas, pág. 3, citado en A/HRC/30/42/Add.1.

³⁴ Tuvieron que transcurrir 15 años desde la muerte de Franco para que en los libros de texto españoles se empezara a analizar la dictadura (A/HRC/27/56/Add.1); después del fin de la dictadura, Chile tardó casi 10 años en revisar sus libros de texto (Leonora Reyes J., “A 40 años del golpe de Estado: el debate curricular inacabado”, en *Docencia*, núm. 50 (2013)); y la Argentina, 13 años (Mario Carretero y Marcelo Borrelli, “Memorias recientes y pasados en conflicto: ¿cómo enseñar historia reciente en la escuela?”, *Cultura y Educación*, vol. 20, núm. 2 (2008).

³⁵ Ana María Rodino, “Teaching about the recent past and citizenship education during democratic transitions”, en Clara Ramírez-Barat y Roger Duthie, eds., *Transitional Justice and Education: Learning Peace*, Advancing Transitional Justice Series (Nueva York, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2017).

³⁶ Véase <http://cdrsee.org/projects/education-projects/joint-history-project>.

³⁷ Véase <http://vispo.com/PRIME/>.

tercera es una columna vacía para que los estudiantes escriban sus ideas, reacciones, preguntas o conclusiones o añadan información. Este ejemplo demuestra también cuál debería ser el objetivo de la reforma de la enseñanza de la historia: permitir que los niños y los adolescentes desarrollen su propia perspectiva histórica.

78. Los expertos coinciden en que el éxito de la educación sobre el pasado, que aborde las atrocidades cometidas en épocas anteriores, no consiste simplemente en elaborar libros de texto fiables, exactos e imparciales. Igual de importante es la adopción de métodos pedagógicos que resulten adecuados para esa labor y que propicien una reflexión productiva acerca de los acontecimientos y el comportamiento humano del pasado y contribuyan también a los procesos de reconciliación. Lamentablemente, tales métodos no siempre abundan en entornos posteriores a un régimen autoritario o a un conflicto (donde la pedagogía ha sido a menudo parte del problema). La Argentina, Camboya, Irlanda del Norte y Sudáfrica, por ejemplo, han vivido experiencias de las que se puede aprender mucho³⁸.

79. La educación tiene un gran potencial preventivo porque transmite información que ha pasado por el tamiz de métodos reconocidos cuyo objetivo es verificar su elevado grado de fiabilidad. Aunque nada garantiza que la transparencia, la exactitud, la integridad, la inclusividad o la finalidad en la construcción de los relatos del pasado sean absolutas, algunos métodos han demostrado ser mejores que otros. Se pueden establecer salvaguardias procesales que, con toda probabilidad, se plasmarán en una narración objetiva y completa de la historia.

80. La educación también tiene un gran potencial preventivo, ya que ayuda a las personas a interiorizar una concepción de sí mismas y de los demás como titulares de derechos y seres merecedores de consideración moral e inculca hábitos intelectuales de pensamiento independiente y crítico. Por último, la educación puede ayudar a prevenir las atrocidades y las violaciones contribuyendo al desarrollo de respuestas empáticas y de actitudes emocionales de consideración y respeto.

81. Asimismo, la religión tiene un potencial preventivo que puede aprovecharse más activamente. En 2017, la Oficina del Asesor Especial elaboró el Plan de Acción para Líderes y Agentes Religiosos de Prevención de la Incitación a la Violencia que Podría Dar Lugar a Crímenes Atroces, un documento importante que destaca el papel que los líderes y agentes religiosos pueden desempeñar en la prevención de los crímenes atroces³⁹. En el Plan de Acción se reconoce el potencial de los líderes y agentes religiosos para influir no solo en el comportamiento de quienes los siguen, sino también en sus creencias y actitudes: pueden utilizar su posición para difundir mensajes de odio y hostilidad que pueden incitar a la violencia, o para difundir mensajes de paz, tolerancia, aceptación y respeto mutuo y adoptar medidas destinadas a reducir las tensiones entre las comunidades. Se insta a los líderes y agentes religiosos a que alcen la voz no solo cuando se ataca a su comunidad, sino también cuando se ataca a otras comunidades. Se exhorta a las comunidades locales a que apoyen a los líderes y agentes religiosos cuando se pronuncien sobre la prevención de la incitación a la violencia, sea cual sea la fe que representen. Se invita a las instituciones académicas y educativas y a las organizaciones de la sociedad civil a que impartan a los líderes y agentes religiosos capacitación en materia de vigilancia de los derechos humanos y presentación de informes, prevención de los crímenes atroces y su incitación y utilización de métodos no violentos para condenar y combatir la incitación a la violencia, y se exhorta a las instituciones del Estado a que deroguen las leyes contra la blasfemia, ya que tienen un efecto opresivo en el disfrute del derecho a la libertad de religión o de creencias y en el diálogo y el debate respetuosos entre las comunidades.

82. En el Plan de Acción, se pide a los líderes y agentes religiosos que busquen oportunidades para consolidar la competencia técnica, en particular sobre el conocimiento y el diálogo interconfesionales, y que utilicen los medios sociales y recaben la participación de los jóvenes. Se exhorta a las instituciones religiosas a que promuevan el pensamiento

³⁸ Véase, por ejemplo, el Programa Educación y Memoria, establecido por el Ministerio de Educación de la Argentina para promover la enseñanza de la historia reciente.

³⁹ Véase www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

crítico y el respeto de las normas internacionales de derechos humanos y a que fomenten la comprensión y el respeto de otras religiones. A tal fin, en el Plan de Acción se alienta a las instituciones religiosas a que incluyan en los programas de estudios para los líderes y agentes religiosos formación sobre: a) las diferentes religiones y creencias; b) las normas y reglas internacionales relativas a la libertad de religión o de creencias; y c) la ciudadanía mundial.

83. Por último, se exhorta a las instituciones del Estado a que impulsen un enfoque de la educación centrado en los derechos humanos; integren el pensamiento crítico en la educación de los jóvenes; elaboren planes de estudio para las escuelas públicas que comprendan la enseñanza de las religiones y creencias como una asignatura que abarque diferentes tradiciones; e incluyan en los planes de estudio, desde la educación preescolar hasta la enseñanza universitaria, la educación cívica y para la paz, así como la historia de los crímenes atroces y la forma de evitar que vuelvan a repetirse en el futuro.

IV. Conclusiones y recomendaciones

84. El hecho de que no se prevengan o detengan las violaciones sistemáticas de los derechos humanos aumenta el riesgo de violencia, conflicto y crímenes atroces. La justicia de transición ha hecho importantes aportaciones al reconocimiento, la efectividad y la observancia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Por lo tanto, una política integral de justicia de transición puede contribuir a romper los ciclos de impunidad y marginación, que, si no se abordan, incrementan los riesgos de repetición.

85. Los autores alientan a los Estados Miembros que han experimentado crímenes atroces a que intensifiquen su compromiso de diseñar y aplicar un marco integral de políticas de justicia de transición para abordar las causas profundas de la violencia y los crímenes atroces. También animan a la comunidad internacional a que apoye estos procesos de una manera más sostenible. Cada proceso debe adaptarse a las características específicas de cada contexto y desarrollarse mediante un amplio proceso de consulta a nivel nacional.

86. Las garantías de no repetición, el cuarto pilar de una política integral de justicia de transición, es una categoría de medidas explícitamente prospectiva y preventiva. Si bien, desde un punto de vista doctrinal, es el menos desarrollado de los cuatro, existen conocimientos y experiencias amplios (aunque fragmentados) en materia de políticas y prácticas que son eficaces para prevenir las violaciones sistemáticas y las atrocidades.

87. Los autores celebran el reciente aumento del interés por la prevención y alientan a los Estados Miembros, las organizaciones multilaterales y regionales y los organismos internacionales de cooperación a que redoblen sus esfuerzos y su compromiso para elaborar y aplicar políticas de prevención eficaces.

88. Los mayores obstáculos son el escaso compromiso, la inversión insuficiente en medidas de prevención, las intervenciones tardías y la fragmentación (creación de compartimentos estancos) de los conocimientos y la experiencia. A ese respecto, un enfoque marco aportaría contenido sustantivo a la ampliación y al adelanto de la labor de prevención.

89. Un marco integral incluiría todas las medidas que contribuyen a la prevención de las atrocidades. Sobre la base del informe de 2013 del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger (A/67/929-S/2013/399, párrs. 30 a 64), en el que se ofrece un panorama general de dichas medidas, ese marco otorgaría un lugar central a las importantes contribuciones de la sociedad civil. Los autores instan al sistema de las Naciones Unidas y a otras entidades a que emprendan sin demora la labor seria y sistemática necesaria para elaborar un marco de prevención verdaderamente integral.

90. En el estudio se destaca la contribución de algunas medidas cuyo potencial preventivo, por lo general, se pasa por alto. En el ámbito de las instituciones de gobernanza, se insta a los Estados Miembros a que participen en procesos serios de

constitucionalización, que incluirían la formulación de una carta de derechos y el establecimiento de un tribunal constitucional independiente y sólido con facultades para garantizar los derechos fundamentales de todos, sin discriminación. Parte del potencial preventivo del “nuevo constitucionalismo” procede de su poder socialmente integrador. Un proceso de reforma constitucional consultivo e inclusivo puede ser un medio adecuado para atender distintas preocupaciones nacionales al tiempo que se garantiza la protección de los derechos humanos fundamentales de todos y se brinda protección expresa a diferentes poblaciones, incluidas las minorías étnicas y religiosas.

91. Los autores expresan su profunda preocupación por el debilitamiento del constitucionalismo, que se traduce, entre otras cosas, en la pérdida de competencias e independencia de los tribunales constitucionales, lo cual menoscaba la separación de poderes y promueve la concentración de un poder ilimitado e incontrolado en el ejecutivo.

92. Por lo que respecta a las reformas cruciales en el sector de la seguridad tras la comisión de atrocidades, en el estudio se destaca el potencial preventivo de los mecanismos sólidos de supervisión civil y se alienta a los Estados Miembros a que adopten mecanismos de supervisión de múltiples niveles. En él también se alienta a las organizaciones multilaterales y a los organismos de cooperación a que insistan en la necesidad de acometer esas reformas y las apoyen.

93. La reforma del sector de la seguridad debería vincularse principalmente a la justicia tanto retrospectiva como prospectiva y a las preocupaciones relacionadas con los derechos. Los autores propugnan el establecimiento de mecanismos de supervisión dispersos y, en particular, la creación o el fortalecimiento de ministerios civiles de defensa y comisiones parlamentarias de supervisión dotados de competencias reales y recursos suficientes.

94. En el estudio se subraya el importante papel que la sociedad civil puede desempeñar en la prevención de las atrocidades, que va mucho más allá de sus aportaciones generalmente reconocidas (supervisión, presentación de informes y labor de promoción). Una sociedad civil diversa y sólida, incluidos los medios de comunicación pluralistas, a la que se permita actuar libre y abiertamente sin temor a persecuciones o represalias contribuye a garantizar la rendición de cuentas de los dirigentes, el respeto del estado de derecho y la inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. De esa manera, puede contribuir a fortalecer la capacidad de una sociedad para mitigar y superar los riesgos asociados con los crímenes atroces.

95. Los autores abogan por que se luche contra el monopolio de que goza el sector de la seguridad en materia de orden público, defensa y *política* de seguridad, y alientan a los Estados Miembros, las instituciones multilaterales y los organismos de cooperación, además de a los propios sectores de la seguridad nacional, a que contribuyan al fomento de esas capacidades, con el convencimiento de que una asociación de este tipo, en la que puedan evaluarse diferentes alternativas de política, beneficia a todos.

96. Los autores alientan a los Estados Miembros, las organizaciones multilaterales y los organismos de cooperación a que destinen recursos a la formulación de políticas con miras a fortalecer la sociedad civil. Las condiciones fundamentales para lograrlo son el establecimiento de un marco jurídico para que esta desempeñe su labor sin trabas y la derogación de las leyes que atentan contra su libertad. Otra medida que cabría adoptar es la aprobación de legislación que exija (o al menos permita) la participación de la sociedad civil en los procesos legislativos y otros procesos de toma de decisiones. Asimismo, se debería respaldar la creación de redes de organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional.

97. La prevención eficaz, incluida la prevención de las atrocidades, no es simplemente una cuestión de ingeniería institucional, sino que también requiere iniciativas que fomenten una cultura de prevención y cambios en las inclinaciones personales. El estudio destaca la importancia de integrar en los planes de estudio nacionales una enseñanza de la historia que contenga relatos objetivos y

multidimensionales de las atrocidades cometidas en el pasado, así como la función preventiva que pueden asumir los dirigentes y agentes religiosos.

98. El sistema de las Naciones Unidas puede desempeñar un papel privilegiado en la elaboración de un marco integral para la prevención de las atrocidades. A ese respecto, los autores recomiendan las siguientes medidas:

a) En el plano nacional, se debería llevar a cabo una evaluación exhaustiva e integrada de la vulnerabilidad de cada país a los crímenes atroces, utilizando como guía los factores de riesgo que figuran en el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces. A partir de ese análisis, debería elaborarse un marco integral de prevención. La ampliación del marco integral de prevención debe ir acompañada del despliegue de capacidades de una manera más fluida a fin de subsanar la creación de compartimentos estancos que se ha mencionado anteriormente. Ese enfoque podría integrarse en la labor realizada con arreglo a un marco conjunto revitalizado, sobre la base de un análisis de los conflictos y el desarrollo, como destacó el Secretario General en su informe más reciente relativo a la consolidación de la paz y el sostenimiento de la paz (véase A/72/707-S/2018/43, párr. 24);

b) El pilar de los derechos humanos debería estar plenamente integrado, junto con los pilares del desarrollo y la paz y la seguridad, en la plataforma de prevención propugnada por el Secretario General; en ninguna otra esfera son tan importantes los vínculos como en la prevención de las atrocidades. La perspectiva de la prevención de las atrocidades debería integrarse en la labor que se realice en los tres pilares y debería coordinarse mejor;

c) Debería fortalecerse la Oficina del Asesor Especial y debería reconfigurarse su mandato para apoyar más adecuadamente la integración de la prevención de las atrocidades en la labor de las Naciones Unidas, en particular a nivel nacional;

d) Los autores recomiendan que el Secretario General respalde los esfuerzos para finalizar el proyecto de convención internacional sobre los crímenes de lesa humanidad. Su pronta conclusión y ratificación o adhesión indicarán un verdadero compromiso por parte de la comunidad internacional;

e) La “nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países, [...] dirigidos por un coordinador residente imparcial, independiente y cualificado” (*ibid.*) que se prevé podría resultar innovadora en el logro de una prevención más efectiva de las atrocidades. Se debería considerar la posibilidad de alentar a los coordinadores residentes a que formen un pequeño grupo pionero para poner a prueba la integración del enfoque marco, adaptado a las características específicas de cada país, en la labor conjunta de análisis y planificación de sus respectivos equipos en los países.

Anexo

[Inglés únicamente]

1. The Special Rapporteur and the Special Adviser held two expert group meetings exploring the relationship between transitional justice and atrocity prevention, bringing together representatives of Member States, United Nations agencies, funds and programmes, United Nations mandate holders, civil society organizations and the academic community. The first meeting took place in New York (19–20 September 2017), focusing on how education and constitutional reform can contribute to atrocity prevention. The second meeting, held in Geneva (13–14 November 2017), examined the potential contributions of security sector reform civil society to atrocity prevention. The Special Rapporteur and the Special Adviser thank all participants for their contributions.
 2. The two experts also sought written inputs from Member States and civil society organizations, and also received contributions from various United Nations entities, academic institutions and individual experts, and are grateful for all views received.
-