



# Asamblea General

Distr. general  
12 de octubre de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 72 b) del programa

**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 los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, presentado de conformidad con la resolución 27/3 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



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

### *Resumen*

A la luz de las iniciativas en curso de reforma de las Naciones Unidas para hacer de la prevención un aspecto esencial de la labor de la Organización, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición propone la elaboración de un enfoque marco integral y sustantivo de la prevención, algunos de cuyos elementos se esbozan en el presente informe.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	3
II. La prevención en el sistema de las Naciones Unidas . . . . .	3
III. Hacia un enfoque marco de la prevención . . . . .	7
IV. Elementos de un enfoque marco de la prevención . . . . .	11
A. Intervenciones en el ámbito de las instituciones oficiales del Estado . . . . .	11
B. La función preventiva de la sociedad civil . . . . .	17
C. Fortalecimiento de la sociedad civil . . . . .	19
D. Intervenciones en los ámbitos cultural e individual . . . . .	21
V. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	22

## I. Introducción

1. En 2015, como parte de una serie de informes sobre cada uno de los pilares de su mandato, el Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General sendos informes sobre el concepto (de utilización no tan frecuente) de las garantías de no repetición (A/HRC/30/42 y A/70/438). En esos informes, sostenía que la mejor manera de comprender el concepto de las garantías de no repetición era abordarlo desde el punto de vista de la prevención, e intentaba esclarecer algunas de las dificultades conceptuales que caracterizaban la idea, así como dar una cierta estructura a los debates sobre esas garantías en la práctica.

2. Entretanto, el interés en la prevención ha repuntado con firmeza, en buena parte debido a la importancia que le ha dado el nuevo Secretario General. En su primera intervención ante el Consejo de Seguridad el Secretario General afirmó: “Dedicamos mucho más tiempo y recursos a resolver crisis que a evitarlas. Las personas están pagando un precio demasiado alto ... Necesitamos adoptar un enfoque totalmente nuevo”, y añadió que para él “La prevención no es simplemente una prioridad, sino la prioridad”<sup>1</sup>.

3. En esa misma intervención, el Secretario General puso de relieve el vínculo existente entre la prevención, los derechos humanos y la paz sostenible: “La defensa de los derechos humanos es un elemento fundamental de la prevención” y “Los derechos humanos están intrínsecamente vinculados al mantenimiento de la paz”. Esa manifestación de interés en los vínculos existentes entre la prevención, los derechos humanos y la paz sostenible no fue un caso aislado. De hecho, el Secretario General ya había presentado el tema en su primera declaración ante el Consejo de Derechos Humanos, donde sostuvo que la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los tratados que de ella dimanaban, eran “quizá el mejor instrumento de prevención que tenemos”, observando que los “derechos que en ella se enuncian identifican muchas de las causas fundamentales de los conflictos, pero también proporcionan soluciones reales mediante un cambio real sobre el terreno”<sup>2</sup>.

4. El presente informe pretende ser una contribución a los debates en curso sobre la prevención. En él, el Relator Especial argumenta a favor de un enfoque marco de la prevención desde la perspectiva de un mandato interesado en la promoción de los derechos humanos en situaciones en que han sido objeto de violaciones masivas. Un enfoque marco contribuirá a romper los compartimentos estancos que fragmentan los conocimientos y la experiencia y dificultan la realización de una labor de prevención eficaz y ayudará a ampliar el alcance y “adelantar” la prevención (algo tan frecuentemente elogiado como rara vez practicado) de forma sistemática y ordenada. En ese sentido, el enfoque es un instrumento de planificación que también podría servir para arrojar luz sobre los importantes vínculos que existen entre la prevención, los derechos humanos y el sostenimiento de la paz.

## II. La prevención en el sistema de las Naciones Unidas

5. El destacado interés del Secretario General en la prevención, junto con sus esfuerzos por destacar los vínculos de esta con los derechos humanos, han recibido

<sup>1</sup> Véanse las declaraciones del Secretario General en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: prevenir los conflictos y sostener la paz, 10 de enero de 2017. Pueden consultarse en [www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance](http://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance).

<sup>2</sup> Véanse las declaraciones del Secretario General ante el Consejo de Seguridad, 27 de febrero de 2017. Pueden consultarse en [www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks](http://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks).

una cálida acogida. Por supuesto, el interés en la prevención, definida de una manera amplia, no es nada nuevo en el sistema de las Naciones Unidas. Aceptando que este no es el lugar adecuado para explicar detalladamente la forma en que el sistema ha utilizado ese término a lo largo del tiempo, en el relato que figura a continuación sólo se expondrán algunos de los aspectos clave en esa trayectoria<sup>3</sup>.

6. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la mayoría de los observadores se remontan a la presentación por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, en 1992, de “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (A/47/277-S/24111), como el documento con el que comenzó la tendencia. Reconociendo los límites del mantenimiento de la paz por medios militares y con el fin de ampliar el conjunto de mecanismos de prevención, con ese documento se abrieron nuevos caminos para potenciar el protagonismo de la diplomacia preventiva y construir un nuevo espacio para la consolidación de la paz después de los conflictos<sup>4</sup>.

7. En su informe sobre la labor de la Organización de 1999, el Secretario General Kofi Annan abogaba firmemente por que los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la Secretaría de las Naciones Unidas y las entidades de las Naciones Unidas se tomaran en serio la prevención temprana y abordaran las causas subyacentes, señalando que las sociedades asoladas por la guerra solían adolecer también de desigualdades entre los grupos étnicos, religiosos u otros grupos sociales, del despertar deliberado de los agravios y de las luchas por el control de los recursos económicos, problemas todos ellos que debían abordarse a largo plazo. El Secretario General insistía en la construcción de una cultura de la prevención sólida dentro de la Organización y proponía la eliminación de “las barreras institucionales que impiden promover la cooperación intersectorial necesaria para adoptar medidas eficaces de prevención” (véase A/54/1, introducción). A pesar de los esfuerzos realizados desde entonces para lograr la deseada coordinación, aún es mucho lo que queda por hacer.

8. La última gran influencia en la prevención de los conflictos durante ese período inicial fue el primer informe del Secretario General Annan sobre la prevención de los conflictos armados, publicado en 2001. En ese informe reiteraba que la prevención era responsabilidad de todo el sistema de las Naciones Unidas, para lo que sostenía que la responsabilidad principal de la prevención recaía en los Estados Miembros y su sociedad civil, en tanto que las entidades externas (incluidas las entidades de las Naciones Unidas) desempeñaban el papel de facilitadores, no de impulsores. De manera significativa, el Secretario General afirmaba que la prevención y el desarrollo iban de la mano (A/55/985-S/2001/574 y A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1).

<sup>3</sup> Puede verse una descripción detallada de las estructuras de prevención, en Vincenç Fisas, *La Gestión de las Crisis Sociopolíticas* (Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau, 2017).

<sup>4</sup> Las atrocidades genocidas perpetradas en Rwanda y Bosnia a principios del decenio de 1990 galvanizaron la búsqueda por parte de la comunidad internacional de herramientas de prevención más eficaces. El informe de la Comisión Carnegie *Preventing Deadly Conflict* (Prevención de conflictos letales) amplió el panorama de posibles intervenciones preventivas al introducir la distinción, que adquirió gran calado, entre la “prevención operativa” (medidas aplicables en la fase de crisis inmediata) y la “prevención estructural” (medidas orientadas a abordar las causas profundas de las crisis y encaminadas a lograr que no aparezcan, en primer lugar, o que si lo hacen no vuelvan a reproducirse). Ese informe ha ejercido una gran ascendencia en los debates sobre la prevención en el seno de las Naciones Unidas, pero no siempre la suficiente en la práctica. (Véase Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos armados, *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, (Nueva York Carnegie Corporation of New York, 1997)), pág. 37.

9. La labor sobre la prevención (en particular la prevención de conflictos) no se estaba llevando a cabo únicamente a nivel conceptual, sino también operacional<sup>5</sup>. Como ejemplos pueden citarse el Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas, que entró en funcionamiento a principios del decenio de 2000 cuando se le asignó una dotación de personal a tiempo completo (aunque ese marco existía desde 1995). El Equipo Marco, que inició su andadura como un mecanismo oficioso para el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para coordinarse en el ámbito de la alerta temprana, se convirtió en el primer mecanismo formal de las Naciones Unidas encargado de “promover la colaboración interinstitucional en materia de acción preventiva temprana”<sup>6</sup>. El Equipo Marco llegó a contar entre sus miembros a 22 departamentos y organismos de las Naciones Unidas cuyos representantes se reunían periódicamente para trabajar en la alerta temprana coordinada con respecto a conflictos de bajo nivel, de difícil detección, con el propósito de prevenir el recrudecimiento de la violencia o mitigar sus efectos<sup>7</sup>.

10. A pesar de las contribuciones del Equipo Marco, con el tiempo se hizo evidente que las actividades de prevención seguían siendo de naturaleza reactiva, a menudo ineficaz, incluso incoherente, sin un planteamiento global o estratégico para prevenir la violencia o evitar su repetición y carente de vínculos significativos con los derechos humanos. El impulso para desarrollar nuevos mecanismos y competencias institucionales en el ámbito de la prevención llegó del Panel de Examen Interno de las Actividades de las Naciones Unidas en Sri Lanka, que describió un “fallo sistémico” de la actuación de las Naciones Unidas en ese país. Ello condujo a la creación de la iniciativa Los Derechos Primero<sup>8</sup>, que dio lugar a la creación de nuevas estructuras institucionales de las Naciones Unidas que prestaron una atención renovada a la alerta temprana (en particular en el caso de los abusos y violaciones de los derechos humanos) y mejoraron la capacidad analítica de las Naciones Unidas y su aptitud para responder con rapidez y de manera coherente. La iniciativa Los Derechos Primero contó con la participación de los agentes más importantes en un análisis de alto nivel, con lo que se consiguió una mayor coherencia en la elaboración de estrategias y la respuesta. El personal directivo

<sup>5</sup> El término “prevención” siempre ha tenido un significado ambiguo tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. Si bien la mayor parte de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito de la prevención se ha centrado principalmente en la prevención de los conflictos (un concepto ya de por sí difuso), el término prevención también se utiliza para referirse a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, los conflictos violentos, el extremismo violento, la violencia en general, las violaciones de los derechos humanos, las crisis humanitarias, el riesgo de desastres y la salud pública. (Véase Center on International Cooperation, “An integrated approach to prevention: the links between prevention, the 2030 agenda, and sustaining peace”. (por publicar).

<sup>6</sup> Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas, folleto informativo (2012). Puede consultarse en: [www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK\\_TEAM\\_FLYER-2July12.pdf](http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK_TEAM_FLYER-2July12.pdf)

<sup>7</sup> En su punto álgido, en 2014, el Equipo Marco contaba con un presupuesto de unos 2 millones de dólares y cinco funcionarios que trabajaban en el ámbito de la alerta temprana, prestaban apoyo al despliegue de asesores en materia de paz y desarrollo, y ampliaban los conocimientos y las aptitudes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención, con proyectos sobre sensibilidad a los conflictos, los recursos naturales y los conflictos, los derechos humanos y la transformación de los conflictos. Aunque no insignificante respecto del presupuesto general y la dotación de personal de la Organización, y en particular en relación con las necesidades, el presupuesto y la dotación de personal del Equipo Marco eran, por decirlo suavemente, modestos.

<sup>8</sup> Véase Naciones Unidas, “Los Derechos Primero: un plan de acción para fortalecer la función de las Naciones Unidas en la protección de las personas en situaciones de crisis - seguimiento del informe del Panel de Examen Interno de las Actividades de las Naciones Unidas en Sri Lanka establecido por el Secretario General” (9 de julio de 2013).

celebró reuniones periódicas para analizar situaciones de ámbito regional y nacional. La puesta en práctica de la iniciativa ha tropezado con problemas a la hora de llevar su aplicación desde la Sede hacia las actividades sobre el terreno y cambiar su orientación inicial de la respuesta inmediata a las crisis hacia una forma de prevención a más largo plazo.

11. A medida que se ponía en marcha la iniciativa Los Derechos Primero en 2014 y 2015, se establecieron varios grupos de expertos y procesos de alto nivel para examinar la evolución y los avances de las principales prácticas de las Naciones Unidas:

- El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, encargado de realizar una revisión periódica de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales;
- El Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz que elaboró un informe sobre una labor de diez años desde el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz;
- El Examen de Alto Nivel de la Resolución 1325 (2000), encargado de evaluar 15 años de aplicación de esa resolución<sup>9</sup>.

12. En el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de junio de 2015 (A/70/95-S/2015/446) y en el informe del Secretario General de septiembre de 2015 sobre la aplicación de las recomendaciones (A/70/357-S/2015/682) se proponía un plan de acción tripartito, cuyo primer pilar era un “renovado interés” y una “vuelta al primer plano” de la prevención. En el informe, el Secretario General recomendaba “fortalecer los esfuerzos de prevención y mediación” mediante medidas como el nombramiento de enviados, la elaboración de listas de expertos en mediación preparados para intervenir y la utilización de los buenos oficios, como reflejo de la “primacía de la política” en las operaciones de paz. Para fortalecer la capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países en materia de prevención, el Grupo recomendaba que se reforzaran las capacidades de los coordinadores residentes y se desplegara personal especializado, como asesores en materia de paz y desarrollo, asesores en materia de derechos humanos y personal con experiencia en mediación.

13. En su contribución más valiosa a la prevención, el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz abría nuevos caminos y el Grupo sostenía que los enfoques militarizados de la prevención de conflictos y la protección de los civiles, que constituía la respuesta por defecto ante el riesgo de conflicto, “apenas han cosechado éxito a corto plazo, en ocasiones fugaz o ilusorio, a la vez que han venido a exacerbar algunos de los agravios en los que se asienta el conflicto” (A/70/95-S/2017/446, párr. 14). El Grupo continuaba propugnando que las estrategias no armadas “deben estar en la vanguardia de las iniciativas de las Naciones Unidas para proteger a los civiles” y que las misiones de las Naciones Unidas deberían colaborar “más estrechamente con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales para crear un entorno de protección” (*ibid.*, párrs. 86 y 105 a)).

14. En su informe, el Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz insistió en la importancia de “la prevención de los conflictos (en que, en particular, el sistema de las Naciones

<sup>9</sup> 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).

Unidas debe hacer mucho más hincapié)” (A/69/968-S/2015/490, resumen). Sin embargo, como el centro de interés del informe era otro (la consolidación de la paz), el Grupo Consultivo no definió ni explicó a qué aspectos de la prevención se refería ni ofreció sugerencias sobre cómo hacer hincapié, aplicar, integrar, incorporar, eliminar los compartimentos estancos, conseguir una actuación unificada o poner en práctica la prevención de conflictos de alguna manera concreta.

15. A pesar de ello, el Grupo Consultivo, en su informe, reiteraba acertadamente que la consolidación de la paz no era meramente una actividad que se desarrollase después de un conflicto y la definió como un concepto mucho más amplio que abarcaba “todo el ciclo de intervención de las Naciones Unidas, desde la adopción de las medidas preventivas y el despliegue y la retirada posterior de las operaciones de paz hasta la recuperación y reconstrucción después de los conflictos.” (*ibid.*, párr. 186). Esa idea se recogía en las muy controvertidas “resoluciones sobre el sostenimiento de la paz” aprobadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (resoluciones 70/262 y 2282 (2016), respectivamente), en las que ambos órganos pusieron de relieve “la importancia de que se adopte un enfoque amplio para sostener la paz, en particular previniendo los conflictos y abordando sus causas profundas” y destacaron que “que la sociedad civil puede desempeñar un papel importante para potenciar los esfuerzos encaminados a sostener la paz” (véanse los párrafos del preámbulo de ambas resoluciones)<sup>10</sup>.

16. En las más de 400 páginas del estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000), titulado “*Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz*”, se documenta cómo el empoderamiento de la mujer contribuye a fortalecer las operaciones de paz, lograr acuerdos de paz, mejorar la asistencia humanitaria, luchar contra el extremismo violento y lograr una paz sostenible.

17. En particular, en el informe se subraya que la dependencia excesiva de una obsoleta percepción militarizada de los conflictos y su prevención (recurriendo a las operaciones de mantenimiento de la paz una vez que estallan las crisis) o una visión estrecha que desemboca en la mediación y los buenos oficios a última hora no son sino pobres sustitutos de unos enfoques no militarizados, a largo plazo y de adopción más temprana de la gobernanza y el desarrollo.

18. En el pilar de los derechos humanos, los principales informes sobre la prevención corresponden a la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. Tal vez el más importante sea el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces, un instrumento de evaluación del riesgo (A/70/741-S/2016/71, anexo). El Marco contiene una sección útil sobre el fundamento jurídico de la protección y un amplio entendimiento de cómo se puede lograr la prevención. En el Marco se mencionan específicamente el fortalecimiento del estado de derecho, el desarrollo institucional, la erradicación de la corrupción, la gestión de la diversidad y la integración, el fortalecimiento de la sociedad civil y la existencia de unos “medios de comunicación pluralistas”.

### III. Hacia un enfoque marco de la prevención

19. A veces, los documentos de las Naciones Unidas sobre la prevención son más un reflejo del entendimiento que la propia Organización tiene de lo que ha de hacer

<sup>10</sup> El Relator Especial celebra el hecho de que en las resoluciones la Asamblea General y el Consejo de Seguridad pusieran de relieve la importancia de un enfoque amplio de la justicia de transición como parte de la labor para sostener la paz. Sin embargo, el texto sugiere un enfoque muy centrado en las iniciativas a nivel institucional, principalmente la reforma del sector de la seguridad.

a nivel interno que de lo que es necesario hacer en el mundo. Con escasas excepciones, esos documentos se concentran más en el proceso que en la sustancia. La vasta experiencia de la Organización en lo que se refiere a la práctica de la prevención debería facilitarle la tarea de elaborar enfoques globales. De hecho, si hay un elemento común a todos esos documentos, es que la labor de prevención debe abordarse con un enfoque más amplio y con más “antelación”. Sin embargo, no hay ningún documento en el que se dé una idea de qué es lo que eso significaría, especialmente ninguno en el que se dé cuerpo a la cuestión de los vínculos entre la prevención y los derechos humanos, sobre cuya existencia parece existir un consenso general.

20. Más que una falta de conocimientos y experiencia, lo que dificulta la obtención de mejores resultados en el ámbito de la prevención es, en primer lugar, la relativa debilidad de los compromisos y la consiguiente escasez de las inversiones en esa esfera y, en segundo lugar, la gran dispersión de los conocimientos y los recursos. (Algo que es cierto tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas). Si bien esa dispersión se ha debido en parte a los inevitables (y en gran medida positivos) procesos de especialización, ya que, después de todo, las mencionadas iniciativas conllevan también dimensiones técnicas, como se desprende de los debates mantenidos dentro de las Naciones Unidas de los que se da cuenta en lo que antecede arriba, también hay razones sólidas para aspirar a una coordinación más efectiva y a una planificación más general y estratégica.

21. La fragmentación de los conocimientos en esa esfera se manifiesta claramente en el hecho de que la mayoría de las medidas de prevención realmente eficaces, como los procesos generales de institucionalización (incluidos los procesos de formación del Estado<sup>11</sup>), en particular los procesos de reforma institucional (incluidas las iniciativas destinadas a establecer la independencia del poder judicial o la supervisión civil de las fuerzas de seguridad) y, en particular, las consiguientes decisiones normativas (como los cambios en las estrategias policiales), raramente se clasifican como instrumentos de prevención. Eso es aún más cierto en otros ámbitos, como la economía, que podría decirse que tienen un enorme impacto sobre los riesgos de conflicto, violencia y transgresión de los derechos humanos, pero que no siempre se considera desde esa perspectiva<sup>12</sup>.

22. Para ilustrar el potencial preventivo de las medidas económicas, el Relator Especial ha señalado en anteriores informes cómo la permanencia de un régimen abusivo en el poder hace tambalear los objetivos de prevención. La rotación en el poder, sin embargo, es poco probable en países en los que no existe un mercado de trabajo bien establecido, donde los empleos en la administración pública son prácticamente los únicos que gozan de una remuneración regular y donde la alternativa a estar en el Gobierno es estar en la pobreza (A/HRC/30/42, párrs. 33 a 36).

23. Los debates sobre la prevención se han visto afectados por diversas formas de reduccionismo que se pretende contribuir a superar con el presente informe. La primera es la reducción (si no en teoría, cuando menos en la práctica) de la prevención a un tipo de respuesta a las crisis como sugiere el hincapié (que desde algunos puntos de vista no cabe cuestionar) que se hace en la alerta temprana. Si

<sup>11</sup> Véase Stephen Pinker, “Rates of violence in State and non State societies”, en *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined* (New York, Penguin Books 2011).

<sup>12</sup> Véase Naciones Unidas y el Banco Mundial *Senderos de Paz: enfoques inclusivos para la prevención de conflictos violentos* (Washington D.C., Banco Mundial, 2017), en el que se hace gran hincapié en el potencial de las “desigualdades horizontales” para generar conflictos mostrando cómo la exclusión de grupos enteros del acceso a las oportunidades económicas se correlaciona directamente con el conflicto y la violencia y puede no solo constituir una violación de diversos derechos en sí misma, sino también servir como catalizador para otras formas de violación de los derechos.



bien un examen de los documentos de las Naciones Unidas sobre la prevención revela la aspiración de ampliar y adelantar la labor de prevención, desde el punto de vista operacional la alerta temprana y la todavía difícil respuesta rápida siguen teniendo gran ascendencia sobre la práctica de la prevención. Aunque hay buenas razones para asegurarse de que los países que se encuentran al borde de un conflicto violento no caigan por ese precipicio, hay que reconocer que la aparición de cualquier señal que pueda disparar un sistema de alerta temprana indica que la labor de prevención se ha iniciado demasiado tarde.

24. Las dificultades que genera la dispersión de los conocimientos y los recursos y una atención excesiva a la prevención de las crisis (a expensas de la realización de más trabajo de base) pueden mitigarse mediante la adopción de un enfoque marco de la prevención, cuya articulación es el principal interés estratégico que subyace en el presente informe.

25. El resto del presente informe es un esfuerzo por contribuir a ese empeño. Es un argumento ampliado en favor de un enfoque marco integral expuesto desde la perspectiva de un mandato relacionado con la prevención de las violaciones sistémicas de los derechos y su reparación<sup>13</sup>. Así pues, el marco que aquí se presenta es, en el mejor de los casos, un esquema parcial del aspecto que tendría un verdadero marco integral. Por ejemplo, mientras que en el presente informe se reitera la necesidad imperiosa de hacer frente a los muchos déficits de desarrollo que a menudo caracterizan a los países en que se han producido violaciones masivas de los derechos, será necesario dotar al marco del contenido necesario acerca de cuestiones que son esenciales para ese fin, como la política fiscal, el derecho laboral y la legislación contra la corrupción. Además, incluso en lo que se refiere a los ámbitos más relacionados con la justicia y los derechos, que son su preocupación inmediata, el marco se centra en las medidas que se deben adoptar en el plano nacional<sup>14</sup>. Por consiguiente, en él no se hace referencia alguna, por ejemplo, a qué se puede hacer en los planos regional y multilateral para aumentar la eficacia de la labor de prevención, cuestión sumamente significativa.

26. Una última observación sobre la naturaleza de este ejercicio. Un enfoque marco no es el plano detallado de una política; de hecho, hay motivos para dudar de que exista algo así como una política general de prevención. El contexto es importante, y lo es de diversas maneras; las oportunidades, al igual que las necesidades, no son uniformes en todos los contextos. Además, eso es así tanto desde el punto de vista sincrónico como diacrónico. Las necesidades y las oportunidades son de naturaleza dinámica, por lo que cualquier marco habrá de contener elementos que algunos países no necesitarán abordar en un momento determinado porque la cuestión con que guardan relación no sea inmediatamente pertinente, y elementos que algunos países no podrán abordar en ese momento porque carezcan, por ejemplo, de la capacidad institucional o los recursos necesarios. Huelga decir que, incluso con respecto a las cuestiones que un país determinado pudiera considerar pertinentes y viables en su situación concreta, todo marco realmente integral incluirá también un

<sup>13</sup> Violaciones que, según se desprende de las pruebas, alimentan los conflictos. Véase, por ejemplo, Kjersti Skarstad y Håvard Strand. "Do human rights violations increase the risk of civil war?" *International Area Studies Review*, vol. 19, núm. 2 (2016).

<sup>14</sup> Incluso en lo que se refiere a las iniciativas nacionales, el marco no es exhaustivo. Así pues, si bien en el informe se hace referencia a cuestiones relativas a la división de poderes, esa versión del marco no se ocupa de la labor preventiva que puede hacerse desde los parlamentos o los partidos políticos, cuya desaparición parece estar conduciendo a una crisis de la democracia representativa que plantea grandes riesgos de conflicto y de transgresión de derechos. Tampoco se hace referencia de manera detallada al potencial de las instituciones independientes de derechos humanos en el ámbito de la prevención. Esas omisiones no reflejan juicios de valor, sino únicamente limitaciones de espacio.

mayor número de cuestiones de las que pueda abordar de manera simultánea, incluso suponiendo la existencia de una gran capacidad institucional<sup>15</sup>. Por tanto, un marco es un instrumento útil para arrojar luz sobre las diversas cuestiones que sería necesario tener en cuenta para una prevención eficaz, e incluso algunas de las interconexiones entre ellas, pero, por supuesto, no equivale a una fórmula que libre a nadie de la necesidad de ejercer su propio juicio.

27. En última instancia, además de dotar a un marco de contenido, es decir, rellenarlo con cuestiones pertinentes para lograr una prevención eficaz con el tiempo, la labor sobre ese tema requerirá la elaboración de criterios de pertinencia, viabilidad y urgencia. Los modelos de prevención que se basaban en la labor realizada en la esfera de la salud pública resuelven parcialmente esa cuestión. Por ejemplo, el Centro de Cooperación Internacional ha sostenido que en la prevención se debe distinguir entre: estrategias de prevención universales, que son aquellas iniciativas cuya aplicación sería de utilidad para cualquier país y que aportan ventajas de “amplio espectro” para la paz, la justicia y la integración a un costo relativamente bajo y que suelen traer consigo otras ventajas sociales, ambientales o económicas; estrategias de prevención “en riesgo”, que son iniciativas más concretas dirigidas a grupos, comunidades y países determinados que se enfrentan a un riesgo elevado de conflicto, que están experimentando altos niveles de violencia y exclusión, o que presentan un bajo nivel de resiliencia; y estrategias “en crisis”, que son intervenciones muy específicas destinadas a evitar el ulterior deterioro de la situación, contribuir a la estabilización y sentar las bases de la recuperación<sup>16</sup>.

28. A pesar de todas las limitaciones de que pueda adolecer cualquier marco, el Relator Especial considera que, a efectos de planificación, es mejor contar con un instrumento de ese tipo que carecer de él. Un enfoque marco de la prevención muestra una estructura de elementos interrelacionados, e idealmente serviría para ayudar a orientar la adopción de decisiones hacia un modelo integral, pero de una forma ordenada y metódica. Además, el hecho de disponer de un marco integral ofrece incentivos para romper algunos de los compartimentos estancos que han encorsetado la labor de prevención. No se puede seguir hablando de manera abstracta de los vínculos entre la prevención, los derechos humanos y la paz sostenible sin tener algunas ideas concretas de lo que eso implica.

29. Además, el momento es favorable. El consenso (abstracto) en torno a la importancia de ampliar y adelantar la prevención nunca ha sido tan sólido. Además de los informes mencionados en la sección anterior<sup>17</sup>, *Senderos de Paz*, el estudio insignia de las Naciones Unidas y el Banco Mundial en la esfera de la prevención y, de gran importancia, el marco general que ofrece la Agenda 2030<sup>18</sup> proporcionan los fundamentos sobre los que construir un verdadero marco integral de la prevención. El presente informe es un intento por dotar de algún contenido a ese marco,

<sup>15</sup> Otro elemento dinámico que debe tenerse presente es que la mayoría de las cuestiones que revisten interés para la prevención son del tipo que no es posible solventar de manera tajante de una vez por todas; los procedimientos para la introducción de enmiendas constitucionales pueden considerarse un reconocimiento de ese aspecto. Del mismo modo, la necesidad de tolerancia en circunstancias de migración intensa, son muy diferentes de las correspondientes a otras circunstancias en que esa migración no existe.

<sup>16</sup> Centro de Cooperación Internacional, “An integrated approach to prevention” (véase la nota de pie de página 5).

<sup>17</sup> Y otros que no pudieron revisarse, incluido el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (Resolución 60/1 de la Asamblea General) y otras resoluciones de la Asamblea General, como la resolución 57/337, en la que la Asamblea adoptó una amplia definición de la prevención y que incluía disposiciones sobre la rendición de cuentas, la gobernanza, los derechos humanos, la promoción del desarrollo, el desarme, la educación y la igualdad de género, que se reiteraron en la resolución 68/303.

<sup>18</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General.

obviamente desde la perspectiva del mandato. Huelga decir que el marco deberá ser complementado desde otras perspectivas.

## IV. Elementos de un enfoque marco de la prevención

### A. Intervenciones en el ámbito de las instituciones oficiales del Estado

30. En informes anteriores, el Relator Especial ha puesto de relieve el potencial de las siguientes iniciativas desde el punto de vista de la prevención, desde las que son fácilmente viables a las más ambiciosas.

#### 1. Instituciones civiles

##### a) *Personalidad jurídica*

31. En el nivel más básico, y como condición fundamental para que las iniciativas de prevención sean eficaces, los procesos de transición han confirmado la importancia de establecer medios efectivos para mantener una personalidad jurídica. En tiempos de conflicto, las pruebas de la personalidad jurídica escasean por la migración y el desplazamiento, el debilitamiento de los servicios estatales y la destrucción deliberada de los registros. Sin una prueba de la personalidad jurídica, el ejercicio de algunos derechos y el acceso a algunos servicios estatales se hace imposible. Así pues, la personalidad jurídica es una vía para la realización de otros derechos. La personalidad jurídica es importante para conseguir que se respeten los derechos y como base para presentar demandas y obtener reparaciones. Un sistema nacional de registro que sea efectivo y fiable, que garantice la confidencialidad de los datos personales y que sea sensible a las diferencias culturales puede servir también como fuente de datos estadísticos de utilidad a la hora de planificar, llevar a la práctica y supervisar la prestación de servicios, incluida la garantía de diversos derechos y la prevención de su vulneración.

##### b) *Ratificación e incorporación de los tratados internacionales*

32. Una forma muy directa de dotar de contenido a una política de prevención consiste en ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se ha establecido claramente que las situaciones de conflicto guardan una estrecha correlación con la vulneración de los derechos humanos. Además, hay buenos motivos para pensar que es fácil que se establezca un círculo vicioso negativo entre la violación de los derechos humanos y el conflicto, con lo cual esas violaciones alimentan el conflicto que, a su vez, alimenta más violaciones, etc<sup>19</sup>.

33. Huelga decir que ninguna ley se aplica por sí misma. Así pues, la ratificación no es más que un dispositivo de señalización, y como tal puede utilizarse para adornar un empeoramiento en la situación de los derechos humanos. No obstante, la ratificación sirve, entre otras cosas, para echar los cimientos sobre los que construir la promoción de los derechos humanos y se percibe de manera general como un importante motor del cambio<sup>20</sup>.

34. En la mayoría de los países, la ratificación de los instrumentos no tendrá ningún sentido sin una estrategia de incorporación en el derecho interno, por lo que ese debe ser también un elemento de la política de prevención. La incorporación del

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, James Fearon, "Governance and civil war onset", documento de trabajo (Washington D.C., Banco Mundial 2010), y Skarstad y Strand, "Do human rights violations increase the risk of civil war?" (véase la nota de pie de página 13).

<sup>20</sup> *The Persistent Power of Human Rights Rights: From Commitment to Compliance*, Thomas Risse, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink, eds. (Cambridge University Press, 2013).

derecho penal internacional en los sistemas nacionales también ayuda a abordar cuestiones relacionadas con la retroactividad y el principio de legalidad.

c) *Examen de la legislación de emergencia y de lucha contra el terrorismo*

35. Manteniéndose aún en el terreno de las iniciativas que entrañan principalmente una reforma legislativa más que la creación o transformación de instituciones complejas, otras reformas jurídicas que puedan formar parte de un marco más amplio de la prevención deben incluir el examen de las leyes de emergencia, las leyes de lucha contra el terrorismo y otras leyes relacionadas con la seguridad para verificar que satisfagan plenamente las normas de derechos humanos. Los regímenes autoritarios, los regímenes que se encuentran en conflicto y también, cada vez con mayor frecuencia, los regímenes implicados en “guerras contra el terrorismo”, reales o imaginarias, adoptan leyes que a menudo guardan muy poca relación con los riesgos que supuestamente sirven para justificarla. Aunque, por supuesto, los países no solo tienen el derecho, sino también la obligación de garantizar la seguridad de sus habitantes, están obligados a hacerlo dentro de los límites de la legalidad. En muchos países, la legislación contra el terrorismo se convierte en un incentivo para la vulneración de diversos derechos. Por otro lado, no puede decirse que el examen de esa legislación sea una medida de prevención especialmente onerosa.

d) *Reformas judiciales*

36. En su análisis de los factores que contribuyen a las violaciones masivas de los derechos humanos, buen número de comisiones de la verdad han prestado una especial atención al poder judicial y en sus recomendaciones relativas no solo a la reparación, sino también a la no repetición, han incluido varios aspectos de reforma judicial, de los que los tres más importantes son: a) la verificación o investigación de antecedentes del personal judicial; b) el fortalecimiento de la independencia judicial (tanto la independencia de los jueces como la de la judicatura como institución); y c) el aumento de la competencia de la judicatura en esferas de interés a los fines de la prevención, incluida la familiaridad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario, y las estrategias para hacer frente a la delincuencia sistémica.

e) *Reformas constitucionales*

37. En un nivel más alto de complejidad (y sin que se pueda perder de vista la necesidad de intensificar la coordinación institucional), los procesos de transición han incluido también diferentes vías de reforma constitucional que se pueden considerar parte de un marco general de la prevención. Los tipos más sencillos de esas reformas son la eliminación de disposiciones discriminatorias y la introducción de mecanismos de integración.

38. Algunos países con antecedentes de violaciones masivas de los derechos humanos han adoptado una carta de derechos como parte de los esfuerzos tendientes a evitar la repetición. Aunque la eficacia de una medida de esa naturaleza siempre dependerá de la fortaleza de los tribunales que hayan de interpretar esos textos —una ilustración de la forma en que las iniciativas preventivas pueden guardar relación entre sí— la elaboración de una lista de derechos fundamentales que un Estado se compromete a garantizar, respetar y promover conlleva un potencial de prevención que puede ser considerable. En países con una historia de divisiones étnicas o religiosas, en los que las minorías han sufrido una discriminación sistemática y han terminado cargando con el peso de las “desigualdades horizontales”, una carta de derechos explícita puede servir para desalentar la marginación y, de ese modo, eliminar un factor de conflicto.

39. El potencial preventivo de ese tipo de reforma constitucional dependerá probablemente no solo del resultado final, es decir la redacción de un texto, sino también del proceso de elaboración de la carta de derechos. Cuanto más inclusivo y participativo sea el proceso, más razonable resulta suponer que la carta de derechos adquirirá cierta autoridad entre todos los interesados.

40. Algunos países, al atravesar una transición, han reformado también sus constituciones con el fin de fortalecer la separación de poderes, en la creencia de que la falta de controles sobre el ejecutivo había contribuido a las violaciones experimentadas en el pasado.

*f) Establecimiento de un tribunal constitucional*

41. Siguiendo el camino marcado por Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países que pasaron de regímenes autoritarios a otros democráticos en la “tercera ola” de democratización establecieron un tribunal constitucional. Además de hacer hincapié en la importancia de los derechos fundamentales (distinguiendo entre la adopción de decisiones sobre asuntos relativos a esos derechos y sobre asuntos “de rutina”, confiados a los tribunales ordinarios), el establecimiento de un tribunal constitucional ofrece una solución clara en países en los que se han producido violaciones masivas de derechos en que los jueces no son de fiar, pero tampoco pueden ser cesados. La creación de un nuevo tribunal encargado específicamente de los derechos fundamentales e integrado por un conjunto diferente de personas resuelven muchos problemas.

42. Evidentemente, el más ambicioso de los proyectos constitucionales que pueden considerarse como parte de una política de prevención es la redacción de una nueva constitución. Puede ser que una historia de conflicto haya proporcionado pruebas de que el orden constitucional establecido es incapaz de resolver importantes problemas sociales. Los países que salen de un conflicto tienden a adoptar constituciones que son expansivas en lo que se refiere a los derechos y garantías, que salvaguardan la división de poderes y, últimamente, que favorecen los sistemas judiciales en que la instrucción se confía a un ministerio público sobre aquellos en que se confía a los jueces y tribunales. Como el periodo inmediatamente posterior a un conflicto puede presentar dificultades en lo que se refiere a la adopción de una constitución completamente nueva, algunos países han adoptado constituciones de transición para facilitar la introducción posterior de cambios más graduales e inclusivos.

43. Las iniciativas mencionadas más arriba no bastan, ni por sí mismas ni colectivamente, para garantizar la no repetición y, en ese sentido, no son instrumentos de prevención a prueba de fallos. Conviene tener presente que la eficacia de todas las reformas jurídicas e institucionales, incluidas las reformas constitucionales, depende de que tanto quienes las llevan a cabo como los ciudadanos a los que van dirigidas las tomen en serio. Puede decirse que la mala aplicación es un problema tan grave como el mal diseño.

## **2. El sector de la seguridad**

44. En el terreno de la justicia de transición hay experiencias acerca de la reforma del sector de la seguridad de las que podría beneficiarse un marco integral de la prevención. De hecho, los debates sobre la prevención mantenidos en los círculos de la justicia de transición se redujeron durante mucho tiempo a disquisiciones sobre la reforma del sector de la seguridad, en particular la investigación de los antecedentes de los miembros de las fuerzas de seguridad<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Tres de los seis principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la

a) *Investigación de los antecedentes del personal*

45. La investigación de los antecedentes del personal de la policía, las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia puede, de hecho, ser una contribución importante a la prevención, siempre que se diferencie sustancialmente de una simple purga. La investigación de antecedentes, lejos de ser equivalente al despido en masa por el único motivo, por ejemplo, de la pertenencia a un partido u organización o, incluso menos frecuentemente, sobre la base de factores de adscripción, constituye un proceso formal de verificación del comportamiento de las personas y evaluación de su integridad con arreglo a criterios objetivos a fin de determinar su idoneidad para desempeñar un empleo público continuado o para poder hacerlo en el futuro<sup>22</sup>.

46. Mientras que en el contexto de la justicia de transición buena parte del debate sobre la investigación de antecedentes se ha dedicado (o desperdiciado) en disquisiciones acerca de su potencial disuasorio y su posible contribución al cierre de la “brecha de la impunidad”, en lo que se refiere a un marco de prevención el elemento importante es que la investigación de antecedentes parece contribuir al desmantelamiento de las redes delictivas. (véase [A/70/438](#)).

47. Es necesario admitir que la investigación de antecedentes ha demostrado ser una actividad comprometida cuando un país sale de un régimen autoritario, e incluso más en el entorno posterior a un conflicto, teniendo en cuenta la posición dominante que las fuerzas armadas mantienen en esos contextos. Las dificultades pueden mitigarse mediante la adopción de variantes “blandas” de la investigación de antecedentes<sup>23</sup>, incluidas las que entrañan la aplicación de sanciones indulgentes (por ejemplo, ofreciendo a los individuos la posibilidad de abandonar su puesto sin que el cese se haga público o renunciando a imponer estrictas limitaciones a la posibilidad de obtener un empleo en el futuro) o adoptando formas “indirectas” de exclusión (por ejemplo, ofreciendo incentivos para la jubilación o reduciendo la edad de jubilación obligatoria, como se hizo en España después de la transición) o adoptando un sistema como el de Argentina, que permite a las organizaciones de la sociedad civil presentar comunicaciones en los debates parlamentarios sobre los ascensos (lo que supone un gran incentivo para que las personas con un pasado oscuro no soliciten ascensos, lo que termina conduciendo a su abandono del servicio)<sup>24</sup>.

b) *Definición de funciones*

48. Incluso cuando la investigación de antecedentes es posible, eso no supone que con ella se hayan agotado todas de las medidas de reforma del sector de la seguridad que tienen un importante potencial en cuanto a la prevención y cuya adopción, por tanto, debería tenerse en cuenta como elementos de un marco integral de la prevención.

---

lucha contra la impunidad que hacen referencia a las garantías de no repetición tratan de la investigación de antecedentes. Véase [E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1](#), principios 40 a 42. Véanse también [S/2004/616](#), párrs. 52 y 53, y [A/62/659-S/2008/39](#).

<sup>22</sup> Esa interpretación de la investigación de antecedentes fue la que el Secretario General asumió en su informe de 2004 sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Véase [S/2004/616](#), párr. 52.

<sup>23</sup> Ni que decir tiene que ningún tipo de investigación de antecedentes ni, con mayor motivo, esas formas blandas, sustituye a las obligaciones jurídicas independientes relativas a la investigación, enjuiciamiento y castigo de carácter penal de determinados tipos de violaciones y abusos.

<sup>24</sup> Una ventaja particular del enfoque argentino fue que, en sentido estricto, no se concibió como un programa de investigación de antecedentes, sino que más bien surgió de las reformas parlamentarias que permitían la participación pública en los debates. Véase Valeria Barbuto “Strengthening democracy: impugnación procedures in Argentina”, en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds. (Nueva York, Consejo de Investigación sobre Ciencias Sociales, 2007), y [A/70/438](#).

49. Por ejemplo, las funciones de la policía, el ejército y los servicios de inteligencia deben estar definidas de manera precisa, a ser posible en la constitución. En muchos países que han atravesado un conflicto o que se encuentran en peligro de sufrirlo hay una gran ambigüedad en la definición de las funciones de las diferentes partes de los servicios de seguridad. Los ejércitos se han visto arrastrados a realizar funciones policiales que en realidad no le corresponden, como participar en la “guerra contra las drogas”, combatir la delincuencia organizada dentro de sus fronteras, realizar operaciones de lucha contra la insurgencia y contra el terrorismo e incluso tomar parte en el control de los desórdenes públicos.

50. El precio que se paga la mayoría de las veces es que las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia se politizan, quedan expuestos a la corrupción y otras tensiones que distorsionan su propio concepto de la función social que desempeñan, y se colocan en situaciones para las que no están debidamente entrenados o equipados. Por si eso fuera poco, otra consecuencia frecuente es el debilitamiento simultáneo de las fuerzas policiales, cuya formación y equipo, así como su proximidad a las poblaciones locales, las hacen estar, al menos teóricamente, mejor adaptadas para desempeñar esa función. En esos casos, las fuerzas policiales se ven atrapadas en la corrupción y otras formas de delincuencia y se hunden en una espiral de deterioro que, a su vez, hace aún más atractivo el uso del ejército para esos fines.

51. Así pues, un programa sólido de prevención debe incluir una definición cuidadosa de las funciones del ejército y los servicios de inteligencia de cara al exterior, las funciones internas de la policía con respecto al orden público, y los casos en que esas líneas puedan cruzarse, que habrán de ser muy limitados. También debe incluir una definición clara de la función de los servicios de inteligencia en los ámbitos externo e interno.

c) *Racionalización de las fuerzas*

52. Los períodos de conflicto y de grave riesgo de conflicto también tientan a los gobiernos a crear órganos de seguridad especiales, incluidos servicios de inteligencia, con mandatos superpuestos y líneas difusas de dependencia y mando. Eso incluye la frecuente creación de grupos paramilitares no estatales. Un esfuerzo de prevención serio debe incluir también, en consecuencia, un esfuerzo por racionalizar y simplificar las fuerzas, aclarar las líneas de dependencia y mando y, en el caso de los grupos paramilitares no estatales, disolver esos grupos de manera que se evite la creación de elementos residuales, por ejemplo, mediante el uso efectivo de los programas de desarme, desmovilización y reinserción que puedan conllevar la integración de algunas de esas fuerzas en las instituciones de seguridad (tras una investigación de sus antecedentes para verificar que no han cometido abusos o violaciones graves).

53. La racionalización de las fuerzas con fines preventivos debe incluir también el hecho de que el nivel del gasto militar esté en consonancia con una evaluación objetiva del riesgo. Es frecuente que en los países que han experimentado un conflicto o corren el riesgo de sufrirlo el gasto militar supere las necesidades reales, en la mayoría de los casos está envuelto en un velo de secreto, casi siempre termina siendo una fuente de clientelismo (uno de los muchos incentivos para la militarización de la política, tan frecuente en esos contextos) y se presta fácilmente a la corrupción y otras formas de vulneración de derechos. Teniendo en cuenta que se trata de una línea presupuestaria que frecuentemente supera las inversiones en educación, salud e infraestructura combinadas, introducir elementos de transparencia y una supervisión civil más efectiva puede aportar importantes beneficios en el ámbito de la prevención.

d) *Mecanismos de supervisión civil*

54. El fortalecimiento de los mecanismos de supervisión civil de los servicios de seguridad, incluidos los servicios de inteligencia, merece especial atención desde la perspectiva de la prevención. Por supuesto, eso se refiere al control y la supervisión civiles con arreglo a la ley, de conformidad con todas las disposiciones constitucionales y con respeto pleno de las normas internacionales correspondientes. No siempre el mejor propósito de esa supervisión habrá de ser la reducción (por ejemplo de la autonomía o los efectivos de las fuerzas), sino más bien la profesionalización de los servicios, incluida una división sensata del trabajo entre las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad y la actuación para evitar que las relaciones de poder se infiltren en ámbitos que deben estar reservados a otros agentes, como la política y la economía

e) *Definición de la jurisdicción de los tribunales militares*

55. Uno de los efectos colaterales del poder militar que se observa frecuentemente es la intrusión en la esfera de la justicia. En un marco integral de la prevención también se deberá analizar cuidadosamente la jurisdicción de los tribunales militares. Si bien hay buenas razones para la existencia de esos tribunales, teniendo en cuenta que el personal militar está sujeto a unas normas que normalmente no afectan a los civiles, la ampliación de la jurisdicción de los tribunales militares para enjuiciar a civiles o para enjuiciar a miembros del ejército por delitos ajenos a la infracción de las normas militares contraviene el derecho internacional y constituye en sí misma una violación de derechos y es uno de los medios más utilizados para ocultar vulneraciones de los derechos. Desde el punto de vista de la prevención, limitar la jurisdicción de los tribunales militares es un paso importante que unos aparatos de seguridad verdaderamente profesionales no deberían percibir como una amenaza a su funcionamiento.

f) *Eliminar las “prerrogativas” militares*

56. Otro conjunto de efectos colaterales de los conflictos y de los riesgos graves del conflicto es la aparición de “prerrogativas” militares, que a menudo incluyen el control de diversos aspectos de la política y la economía. Entre ellos cabe citar los “poderes tutelares”, como la autoridad para designar a miembros de la legislatura (el 25% en Myanmar, por ejemplo) que, conjuntamente con los requisitos de grandes mayorías, garantizan al ejército el poder de veto sobre la elaboración de leyes y las reformas constitucionales. Esos poderes pueden incluir también una participación desproporcionada en los consejos de seguridad, con facultades más allá de las consultivas, que da al ejército el control efectivo sobre cuestiones esenciales, que algunas veces incluyen la declaración del estado de emergencia (con la correspondiente suspensión de derechos fundamentales y amenazas a esos derechos); la dotación garantizada de recursos financieros, con poca supervisión o transparencia; y la posibilidad poco o nada regulada de que existan industrias militares y de que los miembros del ejército se dediquen a los negocios. Esas prerrogativas, “enclaves autoritarios” o esferas de autonomía ajenas a cualquier control, deben eliminarse como parte de una estrategia de prevención. Contribuyen a debilitar la supervisión y el control civiles de las fuerzas armadas, perjudican el desarrollo económico, subvierten la democracia y el estado de derecho y socavan la transparencia de la gobernanza.

57. La tendencia de los estamentos militares a crear “reservas de dominio” en situaciones de conflicto o riesgo grave de conflicto encuentra un campo abonado en la relativa escasez de competencias técnicas de la sociedad civil con respecto a cuestiones de política de defensa. Una supervisión civil efectiva del ejército depende de que se pueda poner en tela de juicio de manera decisiva el supuesto



monopolio de conocimientos de las cuestiones relacionadas con la defensa, incluidas la estrategia, la presupuestación y las adquisiciones. Una política de prevención de violaciones de los derechos humanos se vería significativamente reforzada si se prestara atención a las condiciones en que puede llevarse a cabo una supervisión civil efectiva de las fuerzas armadas. La participación informada de agentes de la sociedad civil en un proceso de reforma del sector de la seguridad influye de manera significativa su dirección y su alcance. Se trata de un recordatorio útil del importante papel que la sociedad civil puede desempeñar en la prevención, un tema al que no se ha prestado suficiente atención.

## B. La función preventiva de la sociedad civil

58. Si bien es importante contrarrestar la tendencia a reducir el debate sobre la prevención a la reforma de las instituciones del sector de la seguridad, y lo expuesto más arriba ha sido un intento de hacerlo, sobre el debate y la práctica de la prevención planea un tipo de reduccionismo que también es necesario combatir: el que se concentra exclusivamente en las instituciones oficiales del Estado. En la mayoría de los debates sobre la prevención y la consiguiente programación se pasa por alto la fundamental función preventiva de las instituciones de la sociedad civil<sup>25</sup>, o les asignan funciones limitadas y predecibles como la supervisión y la presentación de informes. Aunque la supervisión y la presentación de informes pueden ser actividades importantes, no capturan por sí mismas todo el abanico de funciones preventivas que la sociedad civil puede desempeñar ni el “mecanismo social” fundamental a través del cual una sociedad civil fuerte desempeña una función de prevención.

59. En el ámbito de los derechos, las organizaciones de la sociedad civil (que no deben entenderse únicamente como las organizaciones no gubernamentales) pueden reclamar victorias importantes, como la abolición de la esclavitud; el fin de la segregación en muchas partes del mundo, incluidos los Estados Unidos de América y Sudáfrica; la expansión del derecho de voto en el siglo XIX y principios del siglo XX y, especialmente, el éxito de las transiciones democráticas en la última parte del siglo XX; importantes éxitos en la lucha contra la impunidad, especialmente en las transiciones desde regímenes autoritarios; y enormes avances en los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

60. Cabe recordar, sin embargo, que el término “sociedad civil” no es necesariamente sinónimo de todo aquello que es deseable desde el punto de vista moral, legal y político. En cada una de las luchas que se acaban de mencionar había un sector de la sociedad civil que se oponía a esos avances. Existían, de hecho, elementos de una sociedad civil favorable a la esclavitud, movimientos segregacionistas, grupos de colonos de la sociedad civil movilizados contra la descolonización, mayorías que a veces apoyaban la imposición de regímenes autoritarios, y amplios sectores sociales que siguen oponiéndose a los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Organizaciones de la sociedad civil de diferentes tipos han participado activamente en la comisión

<sup>25</sup> En el presente informe se adopta la definición de sociedad civil que plantea Jürgen Habermas; “La sociedad civil está integrada por esas asociaciones, organizaciones y movimientos de aparición más o menos espontánea que, en consonancia con la forma en que los problemas de la sociedad repercuten en las esferas de la vida privada, destilan y transmiten esas reacciones de una forma amplificada hacia la esfera pública. El núcleo de la sociedad civil incluye una red de asociaciones que institucionaliza los debates sobre la solución de problemas de interés general dentro del marco de las esferas públicas organizadas”). Véase Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996), especialmente el cap. VIII.

de atrocidades y violaciones de derechos, no olvidemos el camino que condujo a la victoria de los nazis en Alemania o al genocidio de Rwanda, acontecimientos durante los cuales se utilizaron ampliamente los instrumentos de comunicación. En la actualidad, asistimos a una importante movilización de la sociedad civil a favor de programas populistas, xenófobos e incluso racistas que están lejos de querer promover o potenciar derecho alguno.

61. El reconocimiento de que no todos los sectores de la sociedad civil son similares no debe apartarnos del hecho de que la sociedad civil ha sido generalmente el motor del progreso en lo que se refiere a los derechos humanos. De hecho, ese reconocimiento ofrece menos razones para el escepticismo acerca de la sociedad civil en general —que, después de todo, y por su propia naturaleza, es diversa y plural— que la justificación para el escepticismo relacionado con las instituciones estatales en general de que dichas instituciones pueden dedicarse a fines abusivos.

62. Las pruebas empíricas sugieren que hay una estrecha correlación entre una sociedad civil fuerte y autónoma y unos indicadores de derechos humanos positivos. Parte de ello se debe a que la sociedad civil aúna y magnifica las voces indicando de manera clara y potente a los gobiernos cuáles son las preferencias de los ciudadanos, una función de indicación que no es simplemente “informativa” sino que tiene también el carácter implícito de una reclamación. Como el autor de un estudio sobre 60 países resume en 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”<sup>26</sup>.

63. Por tanto, aunar y magnificar pueden considerarse como importantes mecanismos sociales mediante los cuales 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 las sociedades civiles capaces de aunar y magnificar de manera efectiva generalmente no admitirán ciertos tipos de trato. En otras palabras, la relación en un país entre las autoridades y una sociedad civil fuerte no es puramente de reacción, sino también de anticipación.

64. Hay otro mecanismo, de naturaleza muy general, mediante el cual la sociedad civil puede ejercer una función de prevención. Tal vez sea más fácil observarlo a la inversa: es bien conocido que uno de los efectos (intencionales) del ejercicio abusivo del poder del Estado es la fractura de los lazos sociales, el aislamiento de unas personas de otras. En un informe anterior, el Relator Especial ilustró ese fenómeno recordando una descripción de las “estrategias de evitación” adoptadas por los argentinos durante la dictadura: “La población abandonó, en primer lugar, sus actividades políticas, después, abandonó sus creencias políticas. Se redujeron las actividades asociativas y se negó cualquier evidencia de que se estaban llevando a cabo prácticas inhumanas. Los miembros de los grupos que eran objetivo político del terror del Estado cultivaron deliberadamente la ignorancia de lo que estaba pasando. La población adoptó estrategias de supervivencia egoístas”<sup>27</sup>. No hay nada peculiar sobre el caso argentino a ese respecto. Ese efecto es fundamental para el objetivo de preservar el poder mediante el terror. El efecto básico de lo que se ha denominado “poder para desarticular” es dificultar la coordinación social, necesaria para mantener cualquier suerte de oposición organizada<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Rollin F. Tusalem, “A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies”, *International Political Science Review*, vol. 28, núm. 3 (2007).

<sup>27</sup> Véase A/68/345, párr. 19, en que se cita a Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (University of Oklahoma Press, 1996).

<sup>28</sup> Como Hannah Arendt explicó: “Los gobiernos totalitarios, como todas las tiranías, no pueden

65. Así pues, si para que el terror se mantenga es necesario desarticular los lazos civiles, no es ilógico pensar que será más difícil ejercer el terror en primer lugar en aquellos contextos en que ya existan vínculos firmes y diversos entre las personas. De hecho, esa es también una extensión de la idea de que puede considerarse que la predecibilidad de la función de indicar que corresponde a una sociedad civil fuerte también desempeña una función de prevención. El mecanismo social que puede pensarse que tiene un efecto preventivo es, por tanto, una forma de aunar, en este caso no opiniones, como en el argumento presentado más arriba, sino personas o, de manera más precisa, vínculos de intereses. Quienes saben que las personas no están solas son más renuentes a abusar de los miembros de un grupo.

### C. Fortalecimiento de la sociedad civil

66. Sea como sea, se ha reconocido que la sociedad civil, como se ha mencionado anteriormente, contribuye a la prevención por medios muy concretos como la promoción, la supervisión, la presentación de informes y la adopción de diversas iniciativas de reconciliación, entre otras cosas. Por esos motivos diversos, un enfoque marco de la prevención debe incluir medidas encaminadas a fortalecer la sociedad civil e incrementar su autonomía.

67. Como sucede en el caso de la reforma institucional, el Relator Especial opina que es mejor presentar una gama de opciones con diferentes grados de complejidad, desde las que pueden ponerse en práctica fácilmente hasta las iniciativas para que las que se necesitan más recursos y que requieren formas complejas de coordinación o una estructura institucional sofisticada. Como parte de la naturaleza y la función de la sociedad civil es ser independiente, incluso “incontrolable”, también es importante reconocer que la sociedad civil no responderá a las iniciativas de política como si formara parte de la red de instituciones oficiales, cuya dirección depende en mayor o menor medida de una línea jerárquica.

#### 1. Derogar las leyes que limitan el espacio cívico

68. No obstante, es evidente que la sociedad civil responde a las iniciativas de política, como claramente se observa en la reciente marea de leyes adoptadas por países de todo el mundo para limitar de diversas formas el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil<sup>29</sup>. En virtud de esas leyes se imponen a esas organizaciones complejos requisitos de inscripción y presentación de informes y se establecen barreras a su actividad operacional, lo que da a las autoridades no solo unas facultades de control prácticamente ilimitadas, sino también el poder de vetar cualquier elemento de los programas de trabajo y, en general, de restringir el acceso a la financiación e imponer límites a las libertades de opinión, de expresión y de reunión pacífica. Una contribución al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que sería fácil de poner en práctica podría ser la derogación de esas leyes.

---

existir sin destruir la esfera pública de la vida, es decir, sin destruir, mediante el aislamiento de los hombres, sus capacidades políticas”. Véase Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, segunda edición (Nueva York, Meridian Books, 1958).

<sup>29</sup> Según un informe, “entre 2004 y 2010, más de 50 países estudiaron o promulgaron medidas tendientes a restringir la sociedad civil. Desde 2012, se han propuesto o promulgado más de 90 leyes encaminadas a restringir las libertades de asociación o de reunión”. Véase Douglas Rutzen, “Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 17, núm. 1 (2015).

## 2. Establecer plataformas, coaliciones o redes

69. En muchos países hay organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONG, con un alto grado de competencia técnica. No obstante, por diversos motivos, incluidas profundas brechas sociales que pueden deberse a la clase, el origen étnico, la religión o los antecedentes de conflicto, y el correspondiente bajo nivel de confianza que han producido, las organizaciones de la sociedad civil, incluso las que se encuentran del mismo lado en una determinada cuestión, tienen dificultades para trabajar juntas. En esos contextos, es difícil que la sociedad civil pueda ejercer su habitual efecto de aunar y, por tanto, su posible impacto termina por disiparse.

70. Para resolver ese problema, en muchos países se han establecido redes, plataformas, coaliciones y alianzas de organizaciones de la sociedad civil independientes. No hay un plano común para esas organizaciones, que en realidad pueden tener distintos niveles de estructura oficial. En muchos países se ha llegado a la conclusión de que las estructuras que permiten intercambios de información, que pueden facilitar la llegada a posiciones de consenso, que aumentan la participación de quienes se encuentran más alejados (por ejemplo, las organizaciones de base comunitaria establecidas fuera de la capital u otras zonas urbanas), y que permiten cierto nivel de coordinación de la actuación pueden hacer realidad el potencial de la acción colectiva, que por su propia naturaleza es más poderosa que la actuación aislada de las distintas partes que constituyen la sociedad civil.

71. Los gobiernos han tratado a veces de establecer estructuras similares para manipular las organizaciones de la sociedad civil. Al evaluar las posibles contribuciones de la sociedad civil a cuestiones como la prevención, no solo es fundamental su fuerza, sino también su autonomía. Las redes que aquí se mencionan deben ser totalmente independientes de los gobiernos, creadas y mantenidas enteramente por iniciativa de la sociedad civil.

## 3. Crear foros

72. Un poderoso incentivo para el desarrollo de la sociedad civil es demostrar que las dificultades que siempre conlleva valen la pena. Los foros oficiales de consulta, especialmente cuando no son meros “centros de charla” 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 integración y la transparencia, sino que también brindan una poderosa razón para que la sociedad civil fortalezca sus capacidades<sup>30</sup>.

## 4. Cultivar un entorno propicio

73. Reiterando que la sociedad civil, por su propia naturaleza, no forma parte del Estado y que, por tanto, no puede esperarse de ella que responda a las iniciativas de este como si lo fuera, en última instancia la mejor forma de que el Estado fortalezca la sociedad civil es cultivar un entorno propicio. En informes anteriores, el Relator Especial ha hecho referencia a: a) la promoción activa de las libertades fundamentales de expresión y de opinión, de asociación y de reunión pacífica, y de religión; b) el establecimiento de un sistema educativo que brinde oportunidades para desarrollar no solo aptitudes que sean esenciales para el mercado de trabajo, sino también un pensamiento crítico; y c) la preservación de las tradiciones de

<sup>30</sup> Véanse los informes del Relator Especial sobre la participación de las víctimas y sobre los procesos nacionales de consulta ([A/HRC/34/62](#) y [A/71/567](#)).

apertura, transparencia y consulta como algunos de los elementos que han de conformar ese entorno<sup>31</sup>.

74. Tomar en serio la idea de que una sociedad civil fuerte y autónoma tiene un importante papel que desempeñar en la prevención y que la fortaleza de la sociedad civil se puede potenciar, pero no crear, mediante iniciativas oficiales es una decisión con amplias repercusiones, por ejemplo, en la presupuestación, la planificación y la forma en que la cooperación internacional apoya las iniciativas de prevención. Por ejemplo, si esa idea se toma en serio, habrá de reflejarse en el aumento de la diversidad de los asociados en la cooperación y en una forma de asistencia menos centrada en el Estado, así como en el horizonte temporal de la cooperación y los indicadores elegidos para evaluar el impacto, alguno de los cuales deberán de ser “indirectos” y medir no solo los resultados, sino también los cambios en el entorno en que opera la sociedad civil.

#### **D. Intervenciones en los ámbitos cultural e individual**

75. Una política de prevención verdaderamente efectiva no solo se centrará en las instituciones, incluso si se amplía el ámbito de interés de manera que incluya el sector no oficial de la sociedad civil, sino que deberá incluir también intervenciones orientadas a introducir cambios en los ámbitos de la cultura y en las inclinaciones personales. Después de todo, la prevención no puede reducirse a un ejercicio tecnocrático o a una sabia ingeniería institucional. Hay dimensiones culturales de la violencia y el conflicto, de la misma manera que hay inclinaciones individuales que orientan a las personas hacia la violencia o las alejan de ella.

76. Tanto la cultura como las inclinaciones individuales están funcionalmente diseñadas para aportar estabilidad y continuidad y, por tanto, no pueden ser objeto de cambios inmediatos. Eso no significa, sin embargo, que sean inmutables. Al igual que los cambios en la sociedad civil, las transformaciones culturales y personales se

<sup>31</sup> Véase [A/HRC/30/42](#). El Índice de Capacidad Mundial que da una medida de la idoneidad de un entorno para la sociedad civil, elaborado para la Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (CIVICUS), que tal vez sea el trabajo más completo, contiene elementos que podrían incorporarse a un marco integral de prevención. En ese Índice se considera que un entorno propicio para la sociedad civil está compuesto por tres subentornos diferentes: socioeconómico, sociocultural y de gobernanza. Un entorno de gobernanza favorecedor de la sociedad civil sería, por ejemplo, uno que funcionase bien en cuanto a: a) la infraestructura de la sociedad civil (medida en términos de capacidad organizativa, eficacia y viabilidad financiera de las organizaciones que la integran); b) el diálogo político entre la sociedad civil y los órganos del Estado; c) la corrupción; d) los derechos y libertades de carácter político; e) los derechos asociativos; f) el estado de derecho; g) los derechos personales; h) el marco jurídico para las ONG; y i) las libertades de la prensa. Hay una superposición importante entre esos factores y el contenido de un posible marco para la prevención como se ha presentado en el presente informe y en informes anteriores sobre la no repetición elaborados por el Relator Especial. En ese índice se formula en mayor detalle lo que se denominan factores que componen un entorno sociocultural favorecedor para la sociedad civil (aunque no de formas que se presten a la intervención normativa de manera evidente). Entre ellos cabe citar: a) la propensión de las personas a participar en distintos modos de acción colectiva, desde las peticiones hasta las manifestaciones pacíficas; b) la tolerancia de los distintos grupos étnicos y religiosos; c) la confianza que despiertan las organizaciones de la sociedad civil; y d) la solidaridad, expresada en términos de contribuciones y voluntariado. En el índice también se contempla lo que se denomina un entorno socioeconómico favorecedor de la sociedad civil. Para ello se han escogido como indicadores de interés: a) el aprovechamiento educativo; b) las comunicaciones (con un interés especial en el acceso a la Internet); c) los niveles de igualdad económica; y d) la igualdad de género. En los materiales que acompañan al Índice se aclaran los indicadores y las fuentes de los datos. El interés del presente informe se centra en el fomento y la integración de políticas que puedan conducir a una evolución positiva del Índice.

logran mejor de manera indirecta, mediante un apoyo sostenido a largo plazo más que mediante intervenciones cortoplacistas estrechas de miras.

77. El presente informe no es lugar para enumerar de manera exhaustiva la clase de intervenciones en los ámbitos cultural y personal que deben formar parte de una plataforma amplia de la prevención. Su principal interés radica en insistir en la importancia que reviste combatir una última forma de reduccionismo: la que da por sentado que una agenda de la prevención termina en las intervenciones en el ámbito de las instituciones.

### **1. Educación**

78. Tres elementos que claramente deben formar parte de un marco integral de la prevención deben ser la educación, el arte y la cultura, y los archivos y la documentación. La educación, tanto formal como informal puede utilizarse, por su potencial formativo, tanto para calmar como para alimentar el resentimiento. El acceso a las posibilidades educativas puede ahondar o ayudar a resolver las desigualdades horizontales. El contenido específico de las experiencias educativas puede avivar los agravios o promover actitudes y medios para resolverlas. Los métodos pedagógicos pueden producir una inclinación hacia la tolerancia o hacia la intolerancia. Además, la educación es un puente entre las esferas institucional, cultural y personal. Es poco probable que una estrategia de prevención arraigue si en la educación no se introducen cambios en esa dirección a largo plazo.

### **2. El arte y otras intervenciones culturales**

79. El arte y otras intervenciones culturales, como los museos, las exposiciones, los monumentos y las representaciones teatrales, son formas importantes de generar empatía y solidaridad que pueden, entre otras cosas, fomentar la demanda de justicia y, en última instancia, fortalecer unos procesos sostenibles de integración social. Las intervenciones artísticas y culturales son especialmente apropiadas para dar visibilidad no solo a las víctimas, sino también las múltiples, complejas y duraderas consecuencias de la victimización, que a menudo reverberan más allá de los límites de las generaciones y las comunidades.

### **3. Archivos y documentación**

80. Por último, la forma en que los países archivan los documentos y garantizan el acceso a esos archivos dice mucho acerca de su actitud hacia la integración, la transparencia e incluso las debidas garantías procesales. El acceso a unos archivos bien conservados y protegidos es un instrumento educativo ideal para combatir el negacionismo y el revisionismo, tan importante para la enseñanza de la historia como para las dimensiones de la reforma institucional. Especialmente en los períodos en que las opiniones en los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, se perciben cada vez más como algo desconectado de los hechos reales, el uso eficaz de la documentación archivada puede prevenir la manipulación de la “memoria” para instigar el conflicto.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

### **Conclusiones**

81. Hay motivos para celebrar el renovado interés en la prevención tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él. Entre otras cosas porque hay perjuicios que no pueden deshacerse y otros que solo pueden deshacerse a un coste enorme, sería mejor si se pudiera impedir que algunas de las violaciones de los

derechos se cometieran en primer lugar. La reparación es fundamental, pero, evidentemente, por sí sola no es el resultado ideal.

82. El interés en la prevención dentro del sistema de las Naciones Unidas no es nuevo. Ya se han emprendido en el pasado trabajos en los ámbitos conceptual y operacional con distintos grados de éxito. Un examen de esa labor permite alcanzar las siguientes conclusiones: En primer lugar, queda mucho más trabajo por hacer; en segundo lugar, se está creando un consenso en torno a la ampliación del alcance y el adelanto de la labor de prevención; en tercer lugar, desde el punto de vista operacional, ni el sistema de las Naciones Unidas ni ninguna otra entidad cuenta con el grado necesario de coordinación. Tanto el sistema de las Naciones Unidas como el resto de entidades siguen actuando en la creencia de que existen vínculos generales entre los temas que se consideran relevantes para la prevención (por ejemplo, los derechos humanos y el desarrollo) sin que se conozcan los detalles de la naturaleza de esos vínculos o de qué es lo que entrañan a nivel de los programas.

83. Además del relativamente bajo volumen de la inversión, el mayor obstáculo para diseñar programas efectivos de prevención es la creación de “compartimentos estancos” de conocimientos y experiencia. El problema no es tanto la falta de conocimientos sobre cómo alcanzar los objetivos en la esfera de la prevención como que esos conocimientos y esa experiencia están demasiado fragmentados y los esfuerzos son demasiado dispersos o, como sucede con demasiada frecuencia, se concentran en la prevención de crisis, cuando podría decirse que ya es demasiado tarde.

84. En el presente informe se propugna la adopción de un “enfoque marco” de la prevención. Un marco amplio puede no ser suficiente por sí mismo para romper todos los compartimentos estancos creados, pero presenta un panorama de la amplitud de las iniciativas que deben formar parte de una prevención efectiva y brinda una ocasión para aclarar la relación entre los elementos de una política integral de la prevención. Un marco, aunque no es una fórmula o un mapa, facilita no obstante la planificación y la coordinación, lo que de por sí ya hace que valga la pena considerar su adopción.

85. Además, el informe contiene propuestas relativas a determinados contenidos de los que se podría dotar a un marco amplio de la prevención basadas en experiencias adquiridas en la esfera de la justicia de transición, especialmente sus esfuerzos por garantizar la no repetición. Si bien algunas de las medidas resultan familiares, su planteamiento en un marco más general resulta novedoso. Además, como el Relator Especial está convencido de que una transformación social significativa y sostenible no es simplemente una cuestión de diseño institucional, con toda la importancia que este tiene, sino también de transformación de la cultura y las inclinaciones personales, el informe contiene una propuesta para incluir en un marco de la prevención elementos que normalmente se dejan fuera, como las medidas para fortalecer la sociedad civil, así como algunos elementos en la esfera de la cultura y las inclinaciones personales.

## Recomendaciones

**86. El Relator Especial apoya el llamamiento para que se intensifique la labor en el ámbito de la prevención. Con el fin de aumentar la eficacia de los esfuerzos de prevención, también apoya la idea de que el alcance de la labor en el ámbito de la prevención debe abarcar más que la simple prevención de las crisis, y que los esfuerzos en materia de prevención deben realizarse con más antelación.**

87. No obstante, ni la expansión ni el adelantamiento de la actuación deben hacerse de cualquier manera. El Relator Especial insta a quienes participan en la labor en el ámbito de la prevención a que piensen en la relación entre las diferentes partes de una agenda amplia sobre la prevención.

88. Con el fin de facilitar la apertura de los compartimentos estancos de conocimientos y experiencia que han caracterizado los trabajos en esa esfera, el Relator Especial insta a que se adopte un “enfoque marco” que permita la planificación sistemática y ordenada de una política amplia de prevención.

89. El Relator Especial alienta a los responsables del diseño de políticas de prevención a que consideren como elementos para dichas políticas una gama de iniciativas que, en el ámbito de las instituciones oficiales del Estado, incluyan el fomento de la personalidad jurídica; la ratificación e incorporación de los tratados de derechos humanos; la introducción de reformas jurídicas para velar por que las leyes de emergencia y de lucha contra el terrorismo sean plenamente compatibles con las normas de derechos humanos; la aplicación de reformas judiciales para fortalecer la independencia de la judicatura y mejorar sus competencias en temas relevantes para la prevención, incluido el derecho internacional de los derechos humanos; y la posibilidad de introducir las formas constitucionales, incluida la adopción de una carta de derechos y el establecimiento de un tribunal constitucional.

90. Por lo que respecta a las fuerzas de seguridad, el Relator Especial alienta a quienes participan en el diseño de las políticas de prevención que incluyan como elementos de esas políticas la investigación de antecedentes del personal, una definición constitucional de la función de cada una de las fuerzas (incluidos los servicios de inteligencia), la racionalización de las fuerzas, el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión civil y la eliminación de las prerrogativas militares, entre otras cosas.

91. El Relator Especial insta a quienes participan en el diseño de las políticas de prevención a que recuerden la contribución esencial que la puede hacer sociedad civil mediante actividades que vayan más allá de las funciones habituales (e importantes) como la promoción, la supervisión y la presentación de informes. Así pues, una política de prevención se beneficiaría de la adopción medidas encaminadas a fortalecer la sociedad civil, incluida la derogación de las leyes que dificulten el funcionamiento de sus organizaciones; la puesta en práctica de programas de empoderamiento jurídico; el establecimiento (por parte de los agentes de la sociedad civil) de plataformas, coaliciones, alianzas y redes; la adopción de leyes que permitan la participación genuina de la sociedad civil en diferentes foros, incluidos los legislativos; y el cultivo de un entorno favorable a la participación civil, con una protección adecuada de los derechos de asociación y de expresión, entre otros.

92. Por último, como la prevención no es simplemente una cuestión de ingeniería institucional, el Relator Especial insta a quienes están a cargo de diseñar estrategias de prevención que incluyan también intervenciones en la esfera de la cultura y en el ámbito de las inclinaciones personales que favorezcan el pleno disfrute de los derechos humanos. La educación, el arte y otras intervenciones culturales, incluidos los monumentos y museos, y las inversiones en archivos y documentación contribuirán al enriquecimiento de culturas y personas que puedan sostener los objetivos de la prevención a lo largo del tiempo, incluso en los períodos durante los cuales no cabe esperar que las instituciones garanticen por sí mismas el pleno disfrute de los derechos.