

CONCLUSIONES

Esta publicación muestra cómo los procesos de justicia transicional se ocupan cada vez en mayor medida de las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales al abordar tanto las causas profundas de los conflictos y la represión como las violaciones ocurridas en ese contexto. Sin embargo, persisten varios retos que es preciso afrontar tanto desde un punto de vista teórico como práctico.

El primer reto estriba en la necesidad de ordenar por grado de prioridad las violaciones que se han de incluir en los procesos de justicia transicional. Es importante identificar criterios que ayuden a los interesados a decidir cuándo incluir en los procesos de justicia transicional violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y a determinar la mejor forma de hacerlo. Si la justicia transicional tiene por objetivo hacer frente a atrocidades en gran escala, o a violaciones que son particularmente características del conflicto o la represión en cuestión y que incluyen violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá que ocuparse también de las violaciones de esos derechos, como se hizo, por ejemplo, en el caso de Timor-Leste. Al igual que sucede con las violaciones de los derechos civiles y políticos, no es preciso incluir todas las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, sino solo aquellas que se han producido a gran escala o que son especialmente relevantes para cada caso concreto.

Otro reto es el de la falta de conocimiento entre los agentes que intervienen en la justicia transicional acerca de los derechos económicos, sociales y culturales y de los mecanismos disponibles para protegerlos. Es esencial analizar las obligaciones derivadas de tales derechos y comprender los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas que pueden reforzar su protección. Algunos tipos de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienen más probabilidades de abordarse en el marco de los procesos de justicia transicional, como, por ejemplo, las violaciones de las obligaciones del Estado de respetar los derechos económicos, sociales y culturales y de protegerlos, si el Estado estaba en condiciones de hacerlo, las violaciones de la prohibición de la discriminación o el incumplimiento grave de las obligaciones básicas

mínimas, en circunstancias en las que era evidente el desvío ilegal de los recursos disponibles.

Un problema conexo es el de la capacidad institucional de los distintos mecanismos de justicia transicional. Todos esos mecanismos pueden ocuparse hasta cierto punto de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y de sus causas originarias, pero se enfrentan a diversas limitaciones, que van desde la falta de recursos humanos y financieros hasta la naturaleza de sus mandatos. Es preciso tener en cuenta esas limitaciones.

A continuación se exponen algunas de las enseñanzas derivadas de las experiencias examinadas en la presente publicación.

BÚSQUEDA DE LA VERDAD

Una de las funciones más importantes de las comisiones de la verdad consiste en abordar las causas que han originado el conflicto. Si entre las causas del conflicto o la represión figuraban las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales o el incumplimiento flagrante de su realización, no tenerlo en cuenta en el mandato de las comisiones de la verdad puede hacer que se ofrezca una versión incompleta o sesgada de la realidad histórica que las comisiones de la verdad quieren sacar a la luz. Las comisiones de la verdad a las que se hace referencia en esta publicación aplicaron distintos enfoques a la hora de abordar en el marco de su labor las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Unas se limitaron a incluir algunas referencias a las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales a fin de presentar un panorama más amplio sobre las causas del conflicto o la represión y sus responsables, quizás con el objetivo de aclarar en mayor medida las violaciones de los derechos civiles y políticos.

En cambio, la investigación de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en sí mismas es un aspecto más reciente de la labor de las comisiones de la verdad, y, por lo tanto, existen menos ejemplos. En este sentido, merece especial atención la experiencia de la Comisión para el

Recibimiento, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona en la esfera de los derechos económicos y sociales, y la de la Comisión de Esclarecimiento Histórico en Guatemala en lo tocante a los derechos culturales. La Comisión para el Recibimiento, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona se ocuparon de los derechos económicos, sociales y culturales, dando prioridad a las violaciones que eran más representativas de un daño sistemático: en Timor-Leste, el derecho a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado, y en Sierra Leona, el derecho a la propiedad. La experiencia de esta última sugiere que dar prioridad a algunos derechos y tratar de agruparlos por categorías específicas, como el saqueo y la destrucción de bienes, ayuda a identificar pautas de conducta y violaciones generalizadas. Tal vez por ser conscientes de sus limitaciones institucionales, las comisiones de la verdad han sido selectivas respecto de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que han investigado. Esto podría ser una lección que habría que tener en cuenta al determinar el alcance del mandato de futuras comisiones de la verdad.

El examen de las causas originarias del conflicto relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones de esos derechos en el marco de la labor de las comisiones de la verdad también ha contribuido a centrar en mayor medida la atención en los distintos agentes (estatales y no estatales) responsables del conflicto o la represión y de las atrocidades cometidas. En particular, se ha prestado más atención al papel de agentes no estatales como las empresas, como en el caso de Sierra Leona y Timor-Leste, mientras que en el caso peruano se han examinado en profundidad los abusos cometidos por un grupo guerrillero.

JUSTICIA

Los mecanismos de justicia no tienen por objetivo fundamental esclarecer las causas que han originado el conflicto, sino hacer frente a casos específicos de violaciones de los derechos humanos (responsabilidad del Estado) o de delitos (responsabilidad penal individual). Al hacerlo,

pueden también ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como se sugiere a continuación.

Los tribunales de derechos humanos pueden pronunciarse sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales si tienen jurisdicción sobre ellas, como demuestra la jurisprudencia sobre violaciones masivas del derecho a la propiedad y a la salud dimanante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina o la Corte Constitucional de Colombia. Además, los tribunales penales (nacionales o internacionales) pueden abordar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales (o algunos aspectos de ellas) si son constitutivas de delito. Por ejemplo, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia ha declarado que las violaciones de algunos derechos económicos, sociales y culturales pueden constituir el crimen de lesa humanidad de persecución. Esas posibilidades deben seguir estudiándose con miras a reforzar la rendición de cuentas por las violaciones pertinentes de los derechos económicos, sociales y culturales. Los delitos económicos también proporcionan la oportunidad de hacer frente a posibles violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

REPARACIÓN

Incluso en los casos en los que la reparación se ha centrado fundamentalmente en las violaciones de los derechos civiles y políticos, es interesante señalar que ha incluido el acceso a bienes y servicios (como la salud, la educación o la vivienda), lo que ha permitido a las víctimas disfrutar algunos de sus derechos económicos, sociales y culturales. La reparación puede ayudar a hacer realidad algunos derechos económicos, sociales y culturales, pero lo hace de manera reactiva, al responder a la violación de una obligación internacional, por lo general de un derecho civil o político, y suele tener un marco temporal específico. Esto puede generar tensiones entre el derecho a la reparación en el contexto de la justicia transicional y las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales que están en juego: es poco probable

que el limitado alcance de las reparaciones en el contexto de la justicia transicional pueda abarcar toda la gama de obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, al diseñar medidas de reparación adecuadas para una situación determinada es preciso tener en cuenta factores relativos al contexto, como el nivel general de realización de los derechos económicos, sociales y culturales y los recursos disponibles. Además, hay pocas probabilidades de que la reparación vaya a alterar sustancialmente la situación estructural de discriminación, pobreza o falta de servicios en la que se encuentran la mayoría de las víctimas, aunque puede desencadenar, como ha podido comprobarse, cambios importantes, sobre todo al permitir garantizar que las violaciones no vuelvan a repetirse. La reparación también puede servir para reconocer públicamente las violaciones y el sufrimiento de las víctimas.

En algunas de las experiencias que se examinan en esta publicación se observa la ausencia de garantías adecuadas de no repetición que afronten las causas primigenias del conflicto. Sin unas garantías adecuadas de no repetición, se reduce considerablemente el efecto de la reparación en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Esa deficiencia puede ser indicio de que falta la voluntad política necesaria para aprovechar una de las dimensiones de la reparación que mayor potencial de transformación tiene.

REFORMA INSTITUCIONAL

La reforma institucional es uno de los ámbitos menos estudiados y explorados de la justicia transicional, a pesar de que es necesaria para lograr cambios duraderos tras los conflictos o la represión. Aunque la reforma institucional se ha centrado en gran medida en la reforma legislativa, la reforma del sector de la seguridad y la comprobación de los antecedentes de los funcionarios, en esta publicación se ofrecen ejemplos de reformas institucionales en Estados que están inmersos en un proceso de transición que van más allá y se ocupan también de las causas profundas del conflicto y de los derechos económicos, sociales

y culturales. De hecho, en Sudáfrica y Nepal, muchas de las reformas previstas tenían por objeto hacer frente a la pobreza y la discriminación, reconociendo así la importancia fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales. Cabe destacar que el Acuerdo General de Paz de Nepal incluía medidas de reforma institucional.

Las experiencias de Sudáfrica y Nepal muestran la manera en que pueden utilizarse diferentes medidas de reforma institucional para generar un cambio duradero en la sociedad. Sin embargo, también nos recuerdan que la reforma institucional es un proceso largo: puede ocurrir que los resultados solo se perciban a mediano y largo plazo, y ello siempre que exista la voluntad política y se disponga de los recursos necesarios para llevarla a cabo. Es importante ser consciente de esas limitaciones: puede que la reforma institucional no produzca de inmediato un cambio social significativo.

RECOMENDACIONES

- Se debe promover la sensibilización de las distintas partes interesadas acerca de la importancia de incluir las violaciones relevantes de los derechos económicos, sociales y culturales en la justicia transicional, así como acerca del potencial de esta para hacer frente a violaciones de esa índole. En cambio, no hay que sobrestimar su potencial para generar cambios duraderos en la sociedad. Aunque los mecanismos de justicia transicional se ocupen de las causas profundas de los conflictos y de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, su contribución al cambio social, pese a ser importante, seguirá siendo modesta.
- Se pueden adoptar distintos enfoques para incorporar los derechos económicos, sociales y culturales a la justicia transicional. Dependiendo del contexto, existe la opción de ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como parte de las causas que han originado el conflicto, como también existe la de afrontar las violaciones que se han producido durante

el conflicto. Otra consideración es que la reparación puede incluir la restitución o el suministro de bienes o servicios que suelen ser componentes de los derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a los servicios de la salud o de rehabilitación, el acceso a la educación o la restitución de la vivienda. La integración de los derechos económicos, sociales y culturales en la justicia transicional requiere que se establezca un orden de prioridades, mediante, entre otras cosas, un cuidadoso examen de la naturaleza y la escala de las violaciones que se han de incluir, y que se disponga de los mandatos, las herramientas y los conocimientos adecuados para hacerlo.

- Para tratar de manera exhaustiva las causas profundas de los conflictos o la represión y las violaciones masivas de los derechos económicos, sociales y culturales es preciso tener en cuenta toda una serie de mecanismos de justicia transicional, incluida la reforma institucional, y no aplicar enfoques minimalistas en los que solo las comisiones de la verdad desempeñen un papel.
- Es necesario que las distintas partes que intervienen en la justicia transicional tengan un conocimiento profundo de los derechos económicos, sociales y culturales, de las obligaciones del Estado que se derivan de ellos y de los mecanismos internacionales y regionales disponibles para protegerlos, a fin de que la incorporación de esos derechos a la justicia transicional sea más eficaz. Asimismo, los expertos en derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los que trabajan para las organizaciones internacionales y regionales, han de estudiar más a fondo la justicia transicional, de manera que ambos grupos puedan colaborar más estrechamente.
- Los mecanismos de justicia transicional deben sopesar la posibilidad de elegir a comisionados y/o nombrar a personal que tengan experiencia en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales y que estén especializados en diferentes disciplinas.
- Se requieren más estudios y una labor más sostenida en el ámbito de la justicia transicional, las causas profundas de los conflictos y las violaciones masivas de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque en esta publicación se aclaran algunas cuestiones

importantes, el tema no se aborda de manera exhaustiva. Por lo tanto, para colmar las lagunas que puedan quedar, es esencial seguir reuniendo información y efectuando los análisis oportunos sobre:

- a) El potencial de los mecanismos de justicia transicional para ocuparse de estas cuestiones;
- b) La mejor forma de abordar la relación entre la justicia transicional, los derechos económicos, sociales y culturales, y las causas raíces de los conflictos;
- c) Los criterios por los que se debe regir la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en la justicia transicional;
- d) Los obstáculos y problemas que es preciso superar para incorporar con éxito y de manera adecuada estas dimensiones;
- e) La forma de hacer frente en el marco de la justicia transicional a las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales específicos (por ejemplo, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda o los derechos culturales);
- f) La participación de agentes no estatales en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales o los abusos conexos.