Sobre tierra firme

La consolidación de la paz duradera y el desarrollo sostenible tras violaciones masivas de los derechos humanos

Sobre tierra firme

La consolidación de la paz duradera y el desarrollo sostenible tras violaciones masivas de los derechos humanos

Informe del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+

Mayo de 2019

© 2019 Centro Internacional para la Justicia Transicional. Todos los derechos reservados. Todos los integrantes del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+ pueden copiar, distribuir y transmitir este trabajo o utilizarlo de cualquier otra manera. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida de ninguna forma ni medio, electrónico, mecánico, por fotocopia, grabación o de cualquier otra forma, sin plena atribución de autoría.

Acerca del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+

El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+ es convocado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), en colaboración con el Task Force on Justice, una iniciativa de los Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+ está integrado por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina; Asia Justice and Rights; Dejusticia; Ministerio de Justicia de Gambia; Impunity Watch; Institute for Integrated Transitions; Oficina de La Haya del International Bar Association; ICTJ; Kalthoum Kannou; jueza del Tribunal de Casación de Túnez; Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Open Society Justice Initiative; Redress; Fabián Salvioli, Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional; Swisspeace; Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz; y ONU Mujeres. El Grupo de Trabajo agradece el apoyo prestado por Knowledge Platform Security and Rule of Law.

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Empowered lives.
Resilient nations.

Cientos de víctimas y miembros de grupos de sobrevivientes y organizaciones locales conmemoran el Día de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno en Guatemala el 25 de febrero de 2019. (Cristina Chiquin/Impunity Watch)

CONTENIDO

1
Resumen

2
Recomendaciones

4
Introducción
5 La brecha de justicia
6 Por qué hay que actuar

9
La justicia como prevención
10 Instituciones inclusivas, legítimas y dignas de confianza
11 Estado de derecho y acceso a la justicia
13 Igualdad de género
15 Desigualdad y marginación
17 Corrupción

19
Cómo resolver los problemas de justicia
19 Innovación adaptada al contexto
21 Participación de las víctimas
21 Estabilidad y acuerdos políticos
22 Cambio a largo plazo

25
Apoyo de la comunidad internacional

26
Conclusión

Resumen

En el presente informe se articulan los aportes de la justicia transicional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 16 sobre paz, justicia e inclusión, y otros objetivos relacionados como los de género y desigualdad (ODS16+). El argumento principal es que, en contextos de violaciones graves y masivas de los derechos humanos, es más sencillo consolidar la paz y el desarrollo si las sociedades procuran que se haga justicia por dichas violaciones. La justicia transicional brinda un marco para abordar las necesidades de las víctimas y ayudar a reducir la "brecha de justicia"—es decir, la falta de justicia para las personas y las comunidades que no gozan de la protección de la ley—en dichas circunstancias extraordinarias.

Con la prevención como eje principal, en el presente informe se argumenta que la justicia transicional puede consolidar la confianza en las instituciones y entre las personas, fortalecer el estado de derecho y el acceso a la justicia, ayudar a transformar las desigualdades de género y reducir la desigualdad, la marginación y la corrupción. La justicia transicional se aborda a través de una metodología de resolución de problemas, para la que se necesitan soluciones innovadoras adaptadas a cada contexto y dirigidas localmente, la participación plena de las víctimas en el proceso y el equilibrio entre los acuerdos políticos y la estabilidad, para así maximizar el cambio a largo plazo. También se describe el papel fundamental de la comunidad internacional.

Las recomendaciones que surgen del presente análisis están dirigidas, en última instancia, a los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) que participan en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2019. El informe constituye el resultado de las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+. Se presentó un borrador de trabajo anterior del informe al Task Force on Justice.[1] La metodología aplicada por el Task Force para preparar el informe final—incluyendo enfoques centrados en las personas, recopilación de datos pertinentes y la propuesta de soluciones a los problemas de justicia basadas en evidencias—es pertinente y debe informar a la justicia transicional.

[1] El Task Force on Justice es una iniciativa de los Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies y está presidido por ministros de Argentina, Países Bajos y Sierra Leona, y por Hina Jilani, abogada, activista de derechos humanos e integrante del grupo The Elders. El Task Force busca ayudar a obtener mejores resultados de justicia para las personas y comunidades que no tienen la protección de la ley, en consonancia con el ODS 16.3 y metas asociadas en materia de justicia. El Task Force tiene tres tareas básicas: elaborar un nuevo cálculo de la brecha de justicia a nivel mundial, defender la inversión en justicia y determinar las estrategias, instrumentos y métodos que aumentarán el acceso a la justicia. Con el apoyo de una creciente alianza de socios de justicia, el Task Force elaboró un informe final y convoca a líderes de justicia de todo el mundo previamente al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2019 y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2019. Ver Task Force on Justice, Justicia para Todos: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019), www.justice.sdg16.plus/report.

Recomendaciones

Brindar apoyo y realizar inversiones de forma sostenida para que la justicia transicional pueda ser un instrumento de paz duradera y desarrollo sostenible según cada contexto.

Elaborar indicadores de desarrollo en función de la magnitud y gravedad de la injusticia que las sociedades pueden haber sufrido durante conflictos violentos y episodios de represión.

Valorar la importancia de la justicia transicional para las metas y objetivos de los ODS, como el estado de derecho, el acceso a la justicia y las instituciones inclusivas, sobre la base de sus procesos y aportes al cambio a largo plazo en lugar de sus efectos a corto plazo.

Reconocer el papel fundamental que la justicia transicional puede desempeñar en la prevención de las violaciones de derechos, la represión, la violencia y los conflictos violentos.

Ampliar la comprensión de las garantías de no repetición, para incluir una gama más amplia de reformas institucionales, jurídicas y constitucionales, así como intervenciones individuales y/o de la sociedad civil o individuales, basadas en la fe o la cultura.

Adoptar enfoques de justicia transicional que transformen las relaciones de género tales como las jerarquías de género, la discriminación y la exclusión al lidiar con violaciones de los derechos humanos, en particular contra las mujeres.

Promover enfoques de justicia transicional que aborden todas las violaciones de los derechos humanos, incluidas las violaciones económicas, sociales y culturales.

Diseñar la justicia transicional de manera que desafíe los sistemas y estructuras de desigualdad, exclusión, discriminación y división social, y otras raíces y factores que generan violencia.

Fomentar soluciones de justicia innovadoras, motivadas por prioridades locales y regionales y que tengan en cuenta las dinámicas de la política local en lugar de intervenciones preestablecidas o rigidas que dependan excesivamente del conocimiento especializado extranjero.

Financiar los esfuerzos de la sociedad civil y las víctimas para organizarse, establecer redes y promover los derechos de las víctimas, como parte de la ayuda para la estabilización y reconstrucción después de los conflictos en lugar de solo apoyar iniciativas oficiales.

Proporcionar a víctimas y comunidades afectadas las herramientas, el espacio y el acceso a la información necesarios para que participen y den forma a cada etapa de los procesos de justicia transicional, incluido el diseño, la aplicación y la supervisión.

Preservar y proteger el espacio cívico que permite que los defensores de la justicia, los grupos comunitarios, las asociaciones de víctimas y los medios de comunicación participen en la justicia transicional, y apoyar los esfuerzos nacionales para cambiar las relaciones subyacentes de poder a fin de abrir lugar a iniciativas locales de justicia transicional.

Promover procesos de justicia transicional que permitan la participación plena de la sociedad civil, las víctimas, las poblaciones marginadas y vulnerables, las mujeres, los niños y los jóvenes y las comunidades rurales e indígenas desde el comienzo, en lugar de adoptar enfoques que se centren en residentes urbanos y que sean excesivamente tecnocráticos.

Hacer hincapié en el carácter a largo plazo y con visión de futuro de los procesos de justicia transicional, y establecer vínculos con estructuras permanentes como los sistemas nacionales de justicia y las instituciones o redes nacionales de prevención de atrocidades.

Introducción

Víctimas testifican en la primera audiencia pública de la Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez. (Comisión de la Verdad y la Dignidad, Túnez)

En muchos países alrededor del mundo, las violaciones graves o masivas de los derechos humanos, en curso o sucedidas en el pasado, han generado enormes consecuencias a nivel individual, social e institucional, lo que presenta inmensos obstáculos para la promoción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Hoy en día, las crisis o ciclos de violencia afectan a países como la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Myanmar, Sudán del Sur, Siria, Ucrania y Yemen. Entre los países que actualmente participan en procesos complejos para lidiar con el pasado se encuentran Colombia, Gambia y Túnez.

Hace mucho tiempo que la comunidad internacional tiene el objetivo y el desafío de lograr la paz duradera, la reconciliación y la justicia después de los conflictos armados, la represión o las violaciones masivas de los derechos humanos. Alemania y otros países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina, los Balcanes, Chile, El Salvador, Guatemala, Indonesia, Liberia, el Perú, Sierra Leona, Sudáfrica, Timor Oriental y los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental, entre otros, han tenido que enfrentarse, con diferentes resultados, al legado de violaciones masivas, con el fin de proteger los derechos humanos, fortalecer el estado de derecho, impartir justicia, prevenir la violencia y avanzar hacia el desarrollo sostenible. Algunos de estos legados se remontan a décadas o incluso generaciones atrás, mientras que otros coinciden con acontecimientos, conflictos o episodios de represión más recientes o actuales.

La justicia transicional se refiere a la forma en que las sociedades responden ante violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario. Según el informe de 2004 del Secretario General de las Naciones Unidas, "abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación".[2] La justicia transicional, tal como se entiende actualmente y de forma habitual, busca reparar las violaciones masivas e identificar vías para abordar las causas profundas y los factores que generan violencia y represión, tales como la desigualdad de género y la exclusión social. Si bien la justicia transicional incluye la responsabilidad penal, se sustenta en una comprensión más amplia de la justicia que tiene en cuenta las necesidades de las víctimas y prioridades sociales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no hacen alusión explícita a violaciones masivas de los derechos humanos, pero sí incluyen objetivos a los que contribuye la justicia transicional: establecer el estado de derecho, garantizar el acceso a la justicia, crear instituciones inclusivas, prevenir la violencia, luchar contra la corrupción, ampliar la igualdad de género y reducir la desigualdad. Además, dado su carácter universal, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible brinda oportunidades políticas para argumentar que se deben abordar los legados de violaciones masivas de los derechos humanos para poder avanzar en la Agenda.

La justicia transicional realiza valiosos aportes a una serie de metas de desarrollo sostenible, incluidas, entre otras, las del ODS 16 sobre sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. Los encargados de formular políticas y los donantes deben apoyar la justicia transicional e invertir en ella para reducir la "brecha de justicia", es decir, la falta de justicia para las personas y las comunidades que no gozan de la protección de la ley. En contextos de violaciones graves y masivas de los derechos humanos, la consolidación de la paz y el desarrollo será más posible si las sociedades procuran que se haga justicia y abordan sus causas y consecuencias.

La justicia transicional maximizará su contribución al desarrollo sostenible si se adapta al contexto, si tiene enfoque de género, si está diseñada para fomentar el cambio a largo plazo, si es propiedad de las víctimas, los actores de la sociedad civil y el gobierno local y está dirigida sustancialmente por ellos, si es innovadora, pragmática y está orientada a la solución de problemas sin depender de métodos basados en modelos, y si cuenta con el apoyo de actores internacionales pero no fue diseñada ni aplicada por ellos. Para aumentar su potencial de éxito, también debe ser estratégica, amplia y estar en consonancia con las estrategias políticas de consolidación de la paz, de derechos humanos y de desarrollo.

La brecha de justicia

Los legados de violaciones graves y masivas de derechos humanos, los cuales suponen una gran cantidad de víctimas, agravios generalizados, exclusión, falta de confianza cívica y social, divisiones sociales e instituciones menoscabadas o debilitadas, generan desafíos específicos a la hora de avanzar en pos del

[2] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Informe del Secretario General (S/2004/616*, 23 de agosto de 2004), 4.

desarrollo sostenible. En sociedades lidiando con dichos legados el fracaso de no alcanzar los objetivos de desarrollo como el acceso a la justicia, la reducción de la violencia y la igualdad, se debe no solo a la existencia de instituciones estatales corruptas o frágiles, sino también a políticas o conductas deliberadas dirigidas contra determinadas personas y grupos. Muchas veces se trata de personas que ya se encuentran entre las más pobres y marginadas de la sociedad, cuyos derechos se violan sistemáticamente y que son desatendidas, discriminadas o atacadas por su identidad. Para las víctimas de dichas violaciones, el acceso a la justicia y a la reparación pueden ser cuestiones demasiado complejas como para abordarlas con enfoques comunes de creación de capacidad institucional y reducción de la pobreza.

En su "documento de desafíos", el Task Force on Justice destaca que la brecha de justicia es mayor en los países afectados por conflictos, donde solo el 3% de la asistencia para el desarrollo se destina a actividades relacionadas con la justicia y el avance puede ser "terriblemente lento". El documento señala, además, los desafíos que se presentan en dichos países a la hora de fortalecer el estado de derecho. No obstante, también se reconoce el potencial de la justicia transicional para "promover la paz y sentar las bases de modalidades de desarrollo más resilientes".[3] Del mismo modo, en la hoja de ruta de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, se exhorta a la "prevención orientada a países y comunidades que tienen más probabilidades de sufrir la exclusión", lo que requiere diálogos y procesos nacionales para apoyar la reconciliación y la justicia transicional.[4]

En los países que atraviesan conflictos violentos, represión o que están saliendo de dichos procesos, la reducción de la brecha de justicia suele consistir en gran medida en abordar la gran cantidad de violaciones y las agravios generalizadas asociadas. En Siria, por ejemplo, donde más de 400.000 personas han muerto por la guerra, más de 12 millones han sido desplazadas y decenas de miles han desaparecido, o en Colombia, donde las víctimas del conflicto armado ascienden a más de 8,5 millones, la magnitud y gravedad de las violaciones a los derechos humanos exige respuestas extraordinarias para satisfacer las enormes necesidades de justicia de las víctimas y la sociedad. La justicia transicional, que a menudo se da en coyunturas críticas, como las transiciones, constituye una respuesta extraordinaria que brinda oportunidades para hacer frente al pasado. La justicia transicional es necesaria para que estas comunidades y sociedades no sean "dejadas atrás" por los ODS.

Por qué hay que actuar

El Task Force on Justice ha destacado que la prevención es fundamental para el desarrollo sostenible y que la justicia es esencial para la prevención. Por lo tanto, es importante señalar que las violaciones a los derechos humanos no solo surgen a partir de conflictos violentos y represión, sino que también pueden aumentar la probabilidad de que aparezcan o se generen nuevamente dichos episodios. En diversos estudios se ha demostrado que los Gobiernos con una buena gobernanza presentan una probabilidad mucho menor de experimentar nuevas formas de violencia, que las violaciones de los derechos económicos y sociales y de los derechos a la integridad física están vinculadas a un mayor riesgo de guerra civil,

[3] Ver Task Force on Justice, "Justice for All: Challenge Paper for the First Meeting of the Task Force on Justice" (2018), 1-2.

[4] Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, "La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo" (2017), 29.

y que los altos niveles de violencia basada en género están asociados con una mayor vulnerabilidad sufrir conflictos armados y el uso de modalidades más graves de violencia durante los conflictos.[5] Las narrativas y agravios que surgen a partir de violaciones a los derechos humanos y de la impunidad también contribuyen al extremismo violento y a la probabilidad de que los grupos extremistas cometan delitos violentos.[6]

Las pruebas empíricas también sugieren que la justicia transicional puede ayudar a prevenir estas situaciones. Diversos estudios vinculan la implementacion de procesos de justicia transicional con la reducción de las violaciones a los derechos humanos, la represión, la violencia delictiva y la probabilidad de que se reanude la guerra civil. Por lo general, cuando se combinan diferentes medidas de justicia transicional, se generan efectos positivos en estos ámbitos, efectos que dependen de la legitimidad percibida del proceso de justicia y de factores contextuales, como la forma en que termina un conflicto y la fortaleza de las instituciones democráticas.[7] Por lo tanto, el contexto posee importancia crítica a fin de evaluar la justicia u otras intervenciones.

Uno de los mayores indicadores de crímenes atroces en el futuro es la existencia de atrocidades en le pasado. El Marco de análisis para crímenes atroces de la ONU identifica el historial de un país de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluyendo violaciones "que no se han prevenido, sancionado o abordado adecuadamente", como un factor de riesgo para nuevos crímenes atroces.[8] Tanto la investigación cuantitativa como los estudios de casos de países apoyan esta conclusión. La Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar de las Naciones Unidas, por ejemplo, llegó recientemente a la conclusión de que "la impunidad por las violaciones manifiestas de los derechos humanos [ha] contribuido demostrada y considerablemente a la validación de las conductas profundamente opresivas y discriminatorias, ha permitido que se repitieran las violaciones de los derechos humanos y los crímenes atroces, ha envalentonado a los autores y silenciado a las víctimas".[9]

---

[5] Barbara F. Walter, "Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace," Documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), 3-4, 9-10; Kjersti Skarstad y Håvard Strand, "Do Human Rights Violations Increase the Risk of Civil War?" International Area Studies Review 19, 2 (2016): 107-130; Banco Mundial-ONU, Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict (2018), xxiii.

[6] Asamblea General de la ONU, Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, Informe del Secretario General (A/70/674, 24 de diciembre de 2015), párr. 3, párr. 20.

[7] Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne, and Andrew G. Reiter, Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010); Hunjoon Kim y Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries", International Studies Quarterly 54, 4 (2010): 939-963; Guillermo Trejo, Juan Albarracin y Lucia Tiscornia, "Breaking State Impunity in Post-Authoritarian Regimes: Why Transitional Justice Processes Deter Criminal Violence in New Democracies," Journal of Peace Research 55, 6 (2018), 787-809; Tove Grete Lie, Helga Malmin Binningsbo y Scott Gates, "Post-Conflict Justice and Sustainable Peace," Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 4191 del Banco Mundial (Washington, DC: Banco Mundial, 2007), 17-18; Leigh Payne, Andy Reiter, Chris Mahoney y Laura Bernal-Bermudez, "Conflict Prevention and Guarantees of Non Recurrence", Documento de antecedentes para el estudio Pathways for Peace ONU-Banco Mundial (Washington, DC: Banco Mundial, 2017); Mariam Salehi y Timothy Williams, "Beyond Peace vs. Justice: Assessing Transitional Justice's Impact on Enduring Peace Using Qualitative Comparative Analysis," Transitional Justice Review 1, 4 (2016), 96-123.

[8] Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, Marco de análisis para crímenes atroces: Una herramienta para la prevención (2014), 11.

[9] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar (A/

La justicia como prevención

La justicia transicional puede funcionar como plataforma para la prevención, tanto directa como indirectamente, al aumentar la confianza en el Gobierno y la sociedad, disminuir la voluntad de las instituciones gubernamentales y los actores no gubernamentales de utilizar las violaciones masivas como herramienta política, reducir los reclamos, ayudar a identificar y abordar la exclusión estructural y la discriminación, y romper los ciclos de violencia e injusticia. Como tal, la justicia transicional puede ser un componente esencial de una estrategia de prevención, ya que puede intervenir en estructuras y hábitos que permiten que se produzcan violaciones masivas de derechos. El actual discurso político mundial apunta a este papel preventivo. La Resolución 70/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución 2282 del Consejo de Seguridad, por ejemplo, describen la justicia transicional como "esencial para consolidar la paz y la estabilidad... y evitar la caída o recaída de los países en un conflicto".[10]

El Marco Político de la Unión Europea sobre el apoyo a la justicia transicional establece asimismo que "la justicia transicional es parte integral de la consolidación del Estado y de la paz y, por lo tanto, también debe integrarse en los esfuerzos más amplios de la UE en materia de respuesta a las crisis, prevención de conflictos, seguridad y desarrollo".[11] Además, una reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos declara que la lucha contra la impunidad por dichas violaciones, abusos y delitos es un factor importante para su disuasión y prevención.[12] En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 se afirma que los programas nacionales de justicia transicional son "fundamentales para la prevención sostenida de la violencia".[13]

El informe Pathways for Peace del Banco Mundial y las Naciones Unidas de 2018 observa que los conflictos agudizan las divisiones sociales y reducen la confianza, y que la reconstrucción de esta confianza es un paso crítico para prevenir nuevos ciclos de violencia. Como resultado, la mayoría de los países estimaron necesario tomar medidas para tener en cuenta los acontecimientos del pasado a fin de generar la confianza necesaria para poder avanzar.[14] En un estudio conjunto de 2018, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justica, la reparación y las garantías de no repetición y el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio sostienen que la justicia transicional puede contribuir a la paz y la seguridad sostenibles al ayudar a romper los ciclos de violencia y atrocidades.[15]

HRC/39/64, 12 de setiembre, 2018), párrafos 95-99, y Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Report of the Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar (17 de setiembre de 2018), párrafo 1565.

[10] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/262, 5; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2282, 5.

[11] Unión Europea, "The EU's Policy Framework on Support to Transitional Justice," (2015), 1.

[12] Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Cooperation with the United Nations, Its Representatives and Mechanisms in the Field of Human Rights: Report of the Secretary-General (A/HRC/33/19, 16 de agosto de 2016).

[13] Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo (2011), 18.

[14] Banco Mundial-ONU, Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict (2018), 165, 166, 221.

[15] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Estudio conjunto del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio (A/HRC/37/65, 1° de marzo de 2018), 4, 7, 11.

Instituciones inclusivas, legítimas y dignas de confianza

La justicia transicional exige un análisis de los factores que contribuyeron a las atrocidades y violaciones cometidas en el pasado, así como la reforma de las instituciones para evitar la repetición de crímenes. Dependiendo de cada contexto, la justicia transicional ayuda a prevenir de manera más directa al hacer que las instituciones sean más inclusivas, legítimas y dignas de confianza. Las reformas institucionales y otras garantías de no repetición incluyen procedimientos de evaluación de funcionarios del Gobierno con el fin de destituir a los responsables de violaciones, la capacitación de los empleados públicos sobre las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario aplicables, la reforma de las leyes discriminatorias y los esfuerzos para dar prioridad a la independencia y la imparcialidad, aumentar la representatividad entre los empleados públicos y crear o fortalecer mecanismos de supervisión en las instituciones del estado de derecho.[16] Los profesionales de la justicia transicional y las víctimas también pueden y deben participar en los debates sobre la reforma del sector de la seguridad y su implementación, y la integración de los excombatientes en las fuerzas de defensa seguridad, ya que son fundamentales para que no se repitan los episodios. En 2017, el Relator Especial sobre la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición expresó claramente un enfoque de la prevención que incluye reformas judiciales, legales y constitucionales, pero que también va más allá de las instituciones ya que abarca las actividades de la sociedad civil y de las esferas cultural e individual.[17]

Otros procesos de justicia transicional pueden facilitar esas reformas, a veces de forma más indirecta, de diversas maneras. Las comisiones de la verdad, por ejemplo, en Guatemala, Kenia, Liberia, Perú, Sierra Leona y Timor Oriental, han abordado problemas institucionales y recomendado reformas. En Túnez, la Comisión de la Verdad y la Dignidad recibió el mandato de formular recomendaciones sobre reformas jurídicas, políticas e institucionales para garantizar la no repetición de las violaciones, promover la democracia y reafirmar el estado de derecho. En Chile, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación recomendó en 1991 la creación de una Defensoría del Pueblo, propuesta reiterada en 2005 por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Estas recomendaciones llevaron a la creación en 2009 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, firme defensor de las medidas de rendición de cuentas y de los derechos humanos en general. En Marruecos, la Comisión de Equidad y Reconciliación identificó las principales deficiencias institucionales que dieron lugar a violaciones de derechos y recomendó reformas constitucionales e institucionales específicas, la mayoría de las cuales se incorporaron a la Constitución de 2011. A diferencia de muchos otros países de la Primavera Árabe, Marruecos estaba mejor preparado para responder a las demandas populares porque contaba con un diagnóstico y soluciones de base a partir del informe de la Comisión de Equidad y Reconciliación.

[16] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005), Principios 35 a 38.

[17] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/72/523, 12 de octubre de 2017).

Uno de los elementos de la reconciliación es el restablecimiento de la confianza entre las personas y las instituciones, al que pueden contribuir los tipos de reforma mencionados. Otro de sus elementos consiste en restaurar la confianza entre las personas y grupos de la sociedad. Estos dos elementos, vertical y horizontal, se encuentran relacionados, ya que como ha sostenido el Relator Especial, la medida en que las personas pueden confiar entre sí como titulares de derechos depende en parte de compromiso compartido con las normas y valores que rigen las instituciones del Estado. Tras las graves y masivas violaciones de los derechos humanos, la justicia transicional puede contribuir a la prevención al mejorar la legitimidad de las instituciones y al reducir la polarización y la desconfianza entre las personas, de manera tal que ambas se fortalezcan mutuamente.[18]

Estado de derecho y acceso a la justicia

El fortalecimiento del estado de derecho y el aumento del acceso a la justicia también fomentan la confianza y reducen los agravios, contribuyendo así indirectamente a la prevención. Como explicó el Relator Especial, con las iniciativas para el esclarecimiento de la verdad se puede exponer y destituir al personal bajo sospecha, recomendar la reforma de las instituciones del estado de derecho y catalizar debates sobre cómo una sociedad comprende el estado de derecho. Asimismo, las reparaciones pueden

Corte de cinta en la ceremonia de apertura de una pequeña empresa en Kosovo. La propietaria, sobreviviente de la violencia sexual relacionada con los conflictos, recibió un microsubsidio a través de ONU Mujeres con el apoyo de la Unión Europea. (ONU-Mujeres)

[18] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012), 12; Paul Seils, Centro Internacional para la Justicia Transicional, The Place of Reconciliation in Transitional Justice: Conceptions and Misconceptions (2017); Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, "La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo" (2017), 19.

reconocer los derechos de las víctimas, empoderarlas y permitirles ejercer esos derechos, crear un sentido de inclusión y reafirmar el principio de igualdad ante la ley; y los enjuiciamientos pueden demostrar que se puede lograr justicia, afirmar las normas y fortalecer los sistemas judiciales nacionales.[19] En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 se destaca el papel de la justicia transicional como una poderosa señal del compromiso del nuevo Gobierno con el estado de derecho.[20]

Los procesos de justicia transicional también pueden brindar acceso a la justicia tanto a las víctimas de violaciones como a los miembros de la sociedad en general. Los Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones de la ONU, por ejemplo, establecen que la víctima "tendrá un acceso igual a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el derecho internacional".[21] Es importante destacar que las medidas no judiciales de la justicia transicional, en particular las comisiones de la verdad, tienen lugar en un marco más amplio de rendición de cuentas y por lo tanto, deben considerarse instrumentos importantes para facilitar el acceso a la justicia. (Los esfuerzos por esclarecer la verdad realizados por la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, que se debaten más adelante, no tienen el mismo papel en el reconocimiento de las violaciones y, por lo tanto, no reemplazan fácilmente las iniciativas del Estado.)

Las personas que participan en procesos de justicia transicional inclusivos y eficaces, se benefician y son testigos de los mismos, pueden ser más conscientes de sus derechos y de cómo demandar justicia. El Relator Especial ha sostenido que las violaciones de derechos humanos reducen la capacidad de las personas para actuar y coordinar sus actividades sociales, lo que reduce su colaboración con las instituciones, y ha dicho también que la justicia transicional puede ayudar a invertir este rumbo.[22] Los procesos participativos también aumentan la conciencia y la sensibilidad de los actores del Estado acerca de qué se necesita para reconocer las experiencias de las víctimas y atender sus necesidades.

En Colombia, a 2016, el Gobierno había concedido medidas de reparación a 580.415 personas.[23] En el Perú, a 2013, casi 2.000 comunidades habían recibido reparaciones colectivas.[24] Además, en Bosnia, se tramitaron 200.000 reclamaciones por pérdida de bienes después de la guerra.[25] Tanto en Guatemala

[19] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/67/368, jueves, 13 de setiembre de 2012).

[20] Banco Mundial, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (2011), 125, 251.

[21] Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006), Principio VIII.

[22] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff (A/68/345, 23 de agosto de 2013).

[23] Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, Agosto de 2011, 11.

[24] Cristián Correa, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Reparaciones en Perú: El largo camino entre las recomendaciones y la implementación (2013), 10.

[25] Rhodri C. Williams, "Protection in the Past Tense: Restitution at the Juncture of Humanitarian Response to Displacement and

como en Kenia, las comisiones de la verdad registraron testimonios o declaraciones de más de 42.000 víctimas,[26] mientras que en Sudáfrica la comisión obtuvo el testimonio de 21.000 víctimas, de las cuales 2.000 participaron en audiencias públicas.[27] Si bien estas cifras, claramente, no representan todo el universo de víctimas en cada contexto, sí demuestran tanto la capacidad de acción de las víctimas como el acceso a la justicia que proporcionan los procesos de justicia transicional. Sin embargo, la justicia transicional también ofrece lecciones sobre el acceso a la justicia cuando se abordan problemas de escala, en términos de violaciones masivas que incluyan a una gran cantidad de víctimas y perpetradores. En estos casos, por ejemplo, conceder medidas de reparación materiales a todas las víctimas o hacer rendir cuentas a todas las personas que cometieron o fueron cómplices de delitos suele exceder la capacidad de la sociedad. En su lugar, las soluciones no judiciales, las medidas simbólicas como las disculpas y las reparaciones colectivas pueden constituir valiosas formas de justicia.

Igualdad de género

Es esencial abordar las dimensiones de género de las violaciones de los derechos humanos para construir sociedades pacíficas e inclusivas, avanzar en pos del ODS 5 sobre igualdad de género y prevenir la violencia y las violaciones. Si bien las mujeres y las niñas a menudo se ven afectadas de forma desproporcionada por las violaciones individuales de los derechos humanos y por la discriminación estructural, tienen menos probabilidades que los hombres de denunciar abusos en todos los contextos.[28] Sin embargo, las investigaciones indican una relación directa entre la igualdad de género y la resiliencia ante los conflictos y su prevención.[29] Cuando la justicia transicional incluye a las mujeres y se respetan sus derechos como beneficiarias y participantes, es posible cambiar las narrativas de género discriminatorias y patriarcales. Al contar con procesos de justicia transicional bien diseñados, se puede empoderar a las mujeres, abordar la violencia sexual y de género y la discriminación estructural. Dichos procesos podrían incluir el establecimiento de cuotas para la representación de las mujeres en puestos directivos, la celebración de consultas sistemáticas con mujeres para elaborar y supervisar la aplicación del proceso de justicia transicional, la participación de expertos especializados en cuestiones de género, políticas y procedimientos para proteger la seguridad y la dignidad de las víctimas y los testigos, y el reintegro de los gastos de viaje y cuidado de los niños relacionados con la participación en el proceso.[30]

Transitional Justice", en Transitional Justice and Displacement, ed. Roger Duthie (New York: Social Science Research Council, 2012), 91.

[26] Centro Internacional para la Justicia Transicional, Challenging the Conventional: Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes? (2014), 26, 58.

[27] United States Institute of Peace, "Truth Commission: South Africa," (1995).

[28] Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de su estudio mundial sobre la justicia de transición, Pablo de Greiff (A/HRC/36/50/Add.1, 7 de agosto de 2017), para. 30.

[29] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2018/900, 9 de octubre de 2018), párrafo 7.

[30] Radhika Coomaraswamy, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of

En 2017, Kosovo[31] creó la Comisión de Verificación de la Condición de las Víctimas de la Violencia Sexual para conceder medidas de reparación—pensiones mensuales—a quienes sobrevivieron la violencia sexual relacionada con el conflicto. Hasta la fecha, ONU Mujeres, con el apoyo financiero de la Unión Europea, ha brindado a 177 de estas sobrevivientes (176 mujeres y un hombre) microsubsidios y apoyo psicosocial para mejorar el impacto transformador de los beneficios de sus reparaciones. Esta iniciativa piloto se elaboró mediante consultas con grupos locales de mujeres de la sociedad civil y en respuesta a las necesidades y desafíos identificados por quienes sobrevivieron.

En Guatemala, 15 mujeres mayas Q'eqchi', acompañadas de socios nacionales e internacionales, buscaron justicia para las mujeres indígenas que fueron violadas sistemáticamente y sometidas a esclavitud sexual y doméstica por los militares en la base militar de Sepur Zarco durante el conflicto armado interno. Su caso, que llegó al más alto tribunal del país, dio lugar a una sentencia innovadora en 2016 por la que dos ex militares fueron condenados por crímenes de lesa humanidad. Las mujeres, conocidas como las "Abuelas de Sepur Zarco", abogan ahora por la ejecución oportuna e integral de la medida de reparación contemplada en la condena. Muchos han elogiado la medida como potencialmente transformadora porque aborda las negaciones pasadas de los derechos a la salud, la educación y el acceso a la tierra.[32] Además, la condena ayudó a empoderar a otras mujeres víctimas de violencia sexual. Un claro ejemplo reciente es el de los testimonios de las víctimas en el caso Molina Theissen, relacionado con la desaparición de un niño de 14 años y la violación y tortura de su hermana por parte de los militares en 1981, y la posterior condena de culpabilidad.

En Túnez, la Red "La justicia transicional también es para las mujeres", integrada por 11 grupos de mujeres de todo el país,[33] trabajó junto con el Comité de Mujeres de la Comisión de la Verdad y la Dignidad para organizar una serie de talleres en todo el país a fin de crear conciencia sobre la Comisión y el proceso de toma de declaraciones. La iniciativa se tradujo en un aumento de casi cinco veces la cantidad de declaraciones presentadas por mujeres. En mayo de 2016, la red también presentó un archivo colectivo a la Comisión que contenía 140 testimonios de mujeres sobre sus experiencias de discriminación, acoso, ostracismo y otras violaciones de derechos, en especial, como resultado de la ley conocida como Circular 108 que sistemáticamente atacaba a las mujeres con velo,[34] negándoles oportunidades educativas y de empleo y causando un enorme sufrimiento y una terrible marginación socioeconómica.

United Nations Security Council Resolution 1325 (New York: ONU Mujeres), 2015), 111.

[31] Todas las referencias a Kosovo se entienden hechas en virtud de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

[32] ONU Mujeres, "El caso Sepur Zarco: las mujeres guatemaltecas que exigieron justicia en una nación destrozada por la guerra", 19 de octubre de 2018.

[33] Centro Internacional para la Justicia Transicional, "ICTJ and Tunisian Human Rights Groups Launch Network for Inclusion of Women in Transitional Justice Process", 3 de setiembre de 2015.

[34] Salwa El Gantri, Centro Internacional para la Justicia Transicional, "Our Voices Will Not be Silenced: Charting Women's Struggle for Justice in Tunisia", 21 de junio de 2016; Doris H. Gray, Centro Internacional para la Justicia Transicional, "Who Hears My Voice Today? Indirect Women Victims in Tunisia" (2018).

Desigualdad y marginación

La justicia transicional también puede contribuir indirectamente a la prevención al ayudar a identificar y abordar las causas profundas de violaciones como la desigualdad y la marginación, las cuales constituyen el foco del ODS 10. Para ello es necesario responder a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; abordar las injusticias estructurales y los agravios asociados que a menudo conducen a la violencia y los abusos y se ven exacerbados por ellos, y señalar la responsabilidad de todos los actores, incluidas las empresas, las instituciones internacionales y poderosos estados en las injusticias actuales e históricas. En 2011, el Secretario General de la ONU declaró que la ONU "debe promover el diálogo para llevar a la práctica los derechos económicos y sociales y ofrecer resultados concretos a través de los mecanismos de la justicia de transición".[35] En relación con ello, en la Nota orientativa de 2014 del Secretario General sobre reparaciones por violencia sexual relacionada con los conflictos se subraya el potencial transformador de las reparaciones para desarticular la desigualdad y discriminación estructurales que constituyen el núcleo de la violencia sexual.[36]

En otros documentos, dichas medidas se vinculan directamente con la prevención. En la Nota orientativa sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición de 2010, se afirma que la paz solo puede prevalecer si las instituciones de confianza pueden abordar de manera legítima y justa cuestiones como la discriminación sistemática, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, y la corrupción endémica.[37] Del mismo modo, en una publicación de 2014, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) afirmó que la justicia transicional puede aportar a la lucha contra la impunidad de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y a su prevención, al sentar las bases para reformas y agendas con visión de futuro.[38]

Existen numerosos ejemplos de procesos de justicia transicional que abordan directamente cuestiones como la marginación. En Colombia, por ejemplo, se puso en marcha un programa de restitución de tierras que ofrece a las víctimas reparaciones en forma de bienes, formación profesional y servicios sociales y económicos. El modelo del programa incorpora medidas de "justicia correctiva", en consonancia con los Principios Pinheiro de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio, así como medidas destinadas a cambiar la situación previa de las víctimas, incluido el

[35] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General (S/2011/634, 12 de octubre de 2011).

[36] ONU, Nota orientativa del Secretario General sobre las reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos (2014).

[37] ONU, Nota orientativa sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición (2010).

[38] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Transitional Justice and Economic, Social, and Cultural Rights (2014).

apoyo para el alivio de las deudas económicas, en función de la noción de reparaciones transformadoras que incorporen las inquietudes de la justicia redistributiva.[39]

En Filipinas, en el marco del proceso de paz, se creó la Comisión de Justicia Transicional y Reconciliación. Dicha comisión tenía el mandato de estudiar y formular recomendaciones sobre cuestiones relacionadas con los legítimos reclamos de las comunidades afectadas por el conflicto en la región de Bangsamoro, de mayoría musulmana, incluidas las injusticias históricas, las violaciones a los derechos humanos, la marginación y la expropiación de tierras. La comisión celebró consultas amplias e inclusivas con las víctimas tras lo cual recomendó mecanismos específicos para cada contexto en pos de atender sus necesidades, con miras a promover la sanación y la reconciliación nacional.

La memorialización y las reformas educativas también pueden abordar la desigualdad y la marginación. Se han ejecutado con eficacia diferentes proyectos de memorialización, por ejemplo, en Argentina (a nivel nacional) y en Sudáfrica (a nivel local) como parte de los programas de justicia transicional.[40] En Timor Oriental, 10 años después de la publicación del informe final de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, el Gobierno creó una institución independiente, el Centro Nacional Chega, para aplicar las recomendaciones de la Comisión y las de una comisión bilateral de la verdad posterior en la que participaba Indonesia. Dicho centro trabajó activamente y de forma conjunta con la sociedad civil y los grupos de víctimas para promover el apoyo a las víctimas, fomentar la educación sobre el pasado y realizar actos y actividades conmemorativos. En Centroamérica y América Latina, se elaboraron proyectos de reforma educativa para hacer frente a las injusticias históricas que sufren los grupos marginados de manera que puedan ayudar a prevenir la reaparición de la violencia.[41]

[39] Nelson Camilo Sánchez León, Dejusticia, Tierra en transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agrariaen Colombia (2017); Aura Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo y Laura Gabriela Gutiérrez Baquero, Dejusticia,Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos: Ideas para el posacuerdo (2017); Diana Isabel Güiza Gómez, David José Blanco Cortina y Camila Andrea Santamaria. ¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017); Rodrigo Uprimny, "Transformative Reparations of Massive Gross Human Rights Violations: Between Corrective and Distributive Justice," Netherlands Quarterly of Human Rights 27, no. 4 (2009). Ver también Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro; Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005).

[40] Kerry E. Whigham, "Remembering to Prevent: The Preventive Capacity of Public Memory," Genocide Studies and Prevention 11, 2 (2017): 53-71; Kerry E. Whigham, "Constructing Prevention: An Exploration in Building Memorials that Prevent," en Societies Emerging from Conflict, ed. Dennis B. Klein (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

[41] Clara Ramírez-Barat y Roger Duthie, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Education and Transitional Justice: Opportunities and Challenges for Peacebuilding (2015).

Corrupción

La justicia transicional puede poner al descubierto las corrientes financieras ilícitas y la corrupción, y ayudar a fortalecer los sistemas de recuperación y devolución de activos robados. La justicia transicional debería trabajar junto con la comunidad de donantes para influir en sus políticas de reconstrucción después de los conflictos a fin de garantizar que no se roben los recursos asignados y que se escuche la voz de las víctimas. Las comisiones de la verdad en países como Chad, Kenia, Liberia, Sierra Leona y Túnez han abordado la corrupción y los delitos económicos. En Guatemala, en respuesta a las demandas de la sociedad civil, el ministerio público, con el acompañamiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), un organismo internacional independiente creado a través de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno, ha enfrentado el legado de impunidad del país al abordar la corrupción de alto nivel y el crimen organizado y promover reformas institucionales. En los últimos años ha salido a la luz el nexo entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos dado que las mismas redes delictivas a menudo participan en ambos tipos de delitos. Independientemente de los desafíos actuales que enfrenta si la CICIG no ha inspirado a la Organización de los Estados Americanos a crear un órgano similar, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras.

Los asistentes se reúnen en una audiencia pública de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Aceh en Indonesia, donde testificaron víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto de 1976-2005 en Aceh. (Bimo Wicaksono/Asia Justice and Rights)

Cómo resolver los problemas de justicia

Innovación adaptada al contexto

Para que la justicia transicional contribuya al desarrollo sostenible debe adaptarse al contexto. Esto significa, sobre todo, que a las víctimas, las comunidades afectadas, las personas defensoras de los derechos humanos y la justicia, los jóvenes y la sociedad civil—incluidos los grupos religiosos, educativos, de mujeres y culturales—se les otorgue el espacio político y el apoyo técnico necesario para abogar por, dar forma y participar plenamente en los procesos de justicia transicional. También significa que el Gobierno, en un papel de liderazgo o de apoyo, los reconozca y les de participación en todas las etapas del proceso. La justicia no puede limitarse a intervenciones verticales dirigidas por instituciones estatales nacionales, sino que debe incluir iniciativas de abajo a amba a cargo de los Gobiernos locales, la sociedad civil o ambos. Los enfoques de la justicia transicional adaptados al contexto son fundamentales para fomentar el acceso a la justicia e instituciones inclusivas y pueden ayudar a resolver una variedad de problemas relacionados con la justicia.

En Colombia, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) ayudó a establecer el primer archivo de memoria y centro de documentación de una comunidad indígena en el país. Junto con la comunidad Arhuaca de Sierra Nevada de Santa Marta, el CNMH ha realizado el mapeo de archivos, ha recuperado y organizado registros, ha recopilado testimonios sobre violaciones a los derechos humanos, ha documentado las repercusiones de la guerra en la comunidad y ha apoyado el proceso de justicia transicional. En El Pato, otra región del país, una asociación local de agricultores puso en marcha un proyecto de memoria colectiva que también incluye una compilación de testimonios. El proyecto ha ayudado a crear una narrativa histórica colectiva sobre la región, su exclusión y el impacto del conflicto armado. Ha fortalecido el sentido de identidad y pertenencia de los residentes, ha reunido información sobre los daños sufridos y ha establecido una base para proponer reparaciones colectiva e impulsar el desarrollo. La narrativa también se utilizó para diseñar materiales educativos para las escuelas locales.

En Indonesia, tras 10 años de demanda y trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, se estableció una comisión local permanente de la verdad para la provincia de Aceh. La comisión procura revelar la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado en la provincia, promover la reconciliación entre las víctimas y los perpetradores, y recomendar reparaciones integrales para las víctimas. En toda la provincia se están tomando declaraciones que tienen en cuenta el contexto local. También en Indonesia, se establecieron 12 centros comunitarios de aprendizaje para impedir que se repitan las violaciones a los derechos humanos y promover la reconciliación. Estos centros han impartido clases y cursos de capacitación sobre tolerancia e inclusión, han organizado grupos de debate, han coordinado visitas a lugares de memoria y han llevado a cabo actividades destinadas a aumentar la comprensión y la rendición de cuentas.

En Nepal, la Constitución de 2015, la transición a la democracia federal y la devolución de poderes han dado a los Gobiernos locales un papel más importante cuando hay que responder a las necesidades específicas de las víctimas del conflicto, establecer prioridades, y promover la justicia transicional.

A menudo, estas autoridades locales tienen un conocimiento mayor, son más receptivas que las autoridades nacionales y pueden ayudar a ampliar el acceso a la justicia, la inclusión y reducir la marginación.

En Costa de Marfil, Red de Acción Justicia y Paz, una coalición juvenil, celebró consultas con los jóvenes y alentó el debate sobre su papel en la violencia política del pasado, incluidas las condiciones sociales y económicas que hacían a los jóvenes vulnerables a la manipulación. Participaron 190 jóvenes, entre ellos 117 mujeres. La iniciativa tenía por objeto elaborar políticas para evitar que los jóvenes fueran utilizados en actos de violencia y abusos de los derechos humanos e incluía un informe final. Las recomendaciones del informe se compartieron con los encargados de formular políticas.

En 2012, el Gobierno tunecino creó una comisión técnica para ayudar a supervisar una consulta nacional y redactar la Ley de Justicia Transicional, y el Ministerio de Derechos Humanos y Justicia Transicional se aseguró de que los principales grupos de la sociedad civil estuvieran representados en la comisión. En Asia, la Red Asiática de Justicia Transicional (Transitional Justice Asia Network) reúne y apoya a expertos y organizaciones de justicia transicional de la región para que puedan dirigir mejor los esfuerzos nacionales y regionales de promoción de la justicia y rendición de cuentas, combatir la impunidad y defender los derechos de las víctimas. Dicha red incluye a más de 60 expertos de 10 países y ha servido de foro crítico para compartir información y estrategias.

En Kenia, el Comité Nacional para la Prevención y el Castigo del Delito de Genocidio, los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad y todas las Formas de Discriminación (National Committee for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity and all Forms of Discrimination) está integrado por representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. El programa más ambicioso del Comité hasta la fecha es la creación del Memorial Nunca Más (Never Again) en Nairobi. En el Memorial se organizarán talleres de capacitación para prevenir la repetición de la violencia postelectoral y las atrocidades conexas. Los programas del Comité han tenido un impacto real en sectores muy diferentes de la sociedad y a menudo conducen a alguna reforma institucional.

Las prácticas locales de justicia y reconciliación se basan en creencias, normas y tradiciones comunitarias. En países como Burundi, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona, Timor Oriental y Uganda, estas prácticas locales (a menudo denominadas "justicia tradicional") se han utilizado para hacer frente a violaciones masivas de los derechos humanos. Si bien estas prácticas locales pueden generar inquietudes sobre las garantías procesales, la discriminación por temas de género y de otro tipo y la dinámica del poder comunitario, a menudo se perciben como más legítimas y accesibles que las instituciones estatales más formales. También pueden ser especialmente pertinentes en contextos de violencia horizontal—violencia cometida por y entre personas y grupos y no por el Estado—porque tienden a centrarse en las relaciones sociales y la confianza.[42]

[42] Lisa Denney y Pilar Domingo, "Local Transitional Justice: How Changes in Conflict, Political Settlements, and Institutional Development are Reshaping the Field", en Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies, ed. Roger Duthie y Paul Seils (New York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2017), 202-233.

Participación de las víctimas

En contextos de violaciones masivas de los derechos humanos, la magnitud de la propia injusticia implica que la participación de las víctimas en la concepción, implementación y funcionamiento de los procesos de justicia transicional es fundamental para garantizar la apropiación local del referido proceso, su legitimidad y eficacia, y, por lo tanto, el acceso a la justicia. El proceso por el cual las víctimas participan en la justicia transicional debe tener en cuenta la cultura del lugar y tratarse como un ejercicio político y no solo como un ejercicio técnico, ya que puede entrañar problemas de seguridad, presión política, discriminación continua, costos económicos y riesgos de que las víctimas vuelvan a ser traumatizadas. Para evitar que las víctimas queden aún más marginadas y desempoderadas, la justicia transicional debe incorporar su participación inclusiva en todo el proceso ya sea en su concepción, ejecución y seguimiento, y proporcionarles el espacio y el apoyo necesarios, incluido apoyo psicosocial, para que actúen como protagonistas en las distintas fases.[43]

En Túnez, la Comisión de la Verdad y la Dignidad buscó asegurar la participación de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas en la recopilación de las denuncias, los documentos y los materiales probatorios necesarios para investigar las violaciones de los derechos, y en la elaboración de un programa de reparación mediante una consulta nacional en la que participaron miles de víctimas. En Guatemala, las organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo, entre otros, del ACNUDH, el PNUD y ONU Mujeres, elaboraron una estrategia de varios niveles para garantizar reparaciones para las víctimas de violencia sexual en el caso Sepur Zarco. La estrategia incluía situar a las víctimas en el centro del proceso mediante, entre otras cosas, la designación de ciertas víctimas como “embajadores” de cada medida de reparación.

En Marruecos, un programa de reparación colectiva ayudó a integrar regiones históricamente marginadas cuyos habitantes sufrieron violaciones generalizadas ocasionadas por políticas deliberadas que los privaron de programas de desarrollo e infraestructura como forma de castigo colectivo. El programa estableció comités de coordinación locales en cada comunidad afectada para permitir que la población local y la sociedad civil participaran directamente en su diseño y aplicación. El método introdujo prácticas participativas a nivel local y desarrolló y reafirmó el papel de la sociedad civil en las zonas remotas y desfavorecidas.

Estabilidad y acuerdos políticos

La justicia transicional también puede ayudar a resolver las tensiones entre el riesgo de inestabilidad a corto plazo y el potencial de la prevención de la violencia y la transformación a largo plazo. Si, como se ha argumentado, estabilizar los conflictos violentos depende de que la asignación de beneficios, oportunidades y recursos en la sociedad coincida con la distribución subyacente del poder, entonces

[43] Impunity Watch, ‘Restricted Access:’ Promises and Pitfalls of Victim Participation in Transitional Justice Mechanisms (2017); Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/34/62, 27 de diciembre de 2016).

excluir a las élites vinculadas a violaciones de los derechos humanos puede hacer que los acuerdos políticos sean inestables a corto plazo. Dicho esto, incluir a dichas élites en la transición puede derivar en que la violencia persista a largo plazo.[44] Estudios recientes demuestran que las amnistías, que con frecuencia forman parte de las negociaciones de paz, difieren, en función de su diseño y su contexto, en la medida en que fomentan la inclusión o la exclusión y su contribución a la paz sostenible.[45]

Sin embargo, los acuerdos políticos evolucionan y se vuelven más inclusivos a través de la justicia transicional y a medida que se abre un espacio para ella. En en un estudio de 2018 sobre la estabilización, se señaló que mientras que la justicia transicional es política y puede ser manipulada por las élites, a largo plazo, las experiencias de justicia transicional muestran que las ideas, creencias y nociones de legitimidad pueden jugar un papel fundamental en promover la inclusión dentro de las coaliciones gobernantes, o por el contrario, pueden desestabilizarlas. La justicia transicional proporciona un lenguaje y una narrativa que pueden empoderar a las personas, ha demostrado hacerlo, y pueden constituir también una herramienta útil para construir la inclusión vertical.[46]

En Guatemala, por ejemplo, fue posible lograr medidas de justicia transicional a largo plazo tras un cambio en la distribución del poder. Una sociedad civil dinámica, la Fiscalía General y los jueces, con el apoyo técnico de la comunidad internacional, lograron este cambio, aunque el reciente retroceso contra estos resultados positivos pone de relieve la necesidad de un apoyo político internacional a largo plazo. En Gambia, preservar la paz en la actual transición implica asegurar a todas las partes de la división étnica y política, especialmente a los partidarios del ex Presidente, de que persistirá la estabilidad y se hará justicia para las víctimas mediante el debido proceso legal, y se respetarán los derechos de todos los gambianos.

Cambio a largo plazo

La justicia transicional también puede ayudar a disipar la idea errónea, a menudo expuesta por los Gobiernos, de que la justicia se refiere al pasado y el desarrollo al futuro. En los contextos en que se cometieron violaciones graves y masivas de derechos humanos, se debe abordar los legados del pasado para alcanzar un desarrollo sostenible y la paz duradera, mientras que para lograr justicia se necesita una visión de futuro en la que el pasado no se repita. Incluso en lugares con transiciones estabilizadas, las violaciones del pasado (y el hecho de si se investigaron o no) pueden dar lugar o manifestarse en nuevas violaciones o formas de violencia (incluyendo la basada en género o violencia sexual), represión, corrupción, extremismo violento e impunidad. Es frecuente que los perpetradores hayan cesado la comisión de violaciones masivas pero que los factores que las hicieron posibles puedan persistir.

[44] Christine Cheng, Jonathan Goodhand y Patrick Meehan, Elite Bargains and Political Deals Project, United Kingdom Stabilisation Unit, "Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict" (2018).

[45] Louise Mallinder, Global Justice Academy, University of Edinburgh, Amnesties and Inclusive Political Settlements, PAX-Report, Transitional Justice Series (2018).

[46] Cheng, Goodhand y Meehan (2018), 71-75.

Si los procesos de justicia transicional van a contribuir al desarrollo sostenible, es probable que lo consigan determinando la necesidad, y movilizando el apoyo necesario, para lograr la reforma de las instituciones estatales y los sistemas nacionales de justicia a fin de que sean más fiables e inclusivos y se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. De esta forma, configurarán y afirmarán de manera sencilla, los valores y normas culturales que contribuyen al respeto del estado de derecho y los derechos humanos, crearán espacios y fomentarán un entorno propicio para la sociedad civil, repararán los daños del pasado y abordarán gradualmente la desigualdad y la marginación. Los procesos de justicia transicional pueden mantener su carácter excepcional y contribuir al mismo tiempo a un cambio más amplio. Por consiguiente, los profesionales de la justicia transicional deben adoptar medidas para conectar los mecanismos especiales o ad hoc con instituciones más permanentes, como el sistema nacional de justicia y las instituciones o redes nacionales de prevención de atrocidades, y con otras esferas de la política pública, como las de desarrollo y la de seguridad.

En Sudán, las organizaciones de la sociedad civil han presentado casos de litigios estratégicos ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que dictó varias resoluciones concluyendo que las autoridades habían cometido actos de tortura y que no habían investigado debidamente el delito ni concedido medidas de reparación. La sociedad civil también participa en la ejecución de esas decisiones, lo que exige reformar la legislación y los procedimientos penales para prevenir la tortura y empoderar a las víctimas para que presenten sus denuncias de malos tratos. Esas reformas promueven el desarrollo del país ya que entrañan cambios estructurales en el sistema de justicia y en el sector de seguridad y, en última instancia, conducen a un mayor acceso a la justicia y reafirman el estado de derecho. También desafían la impunidad, ya que ayudan a lograr la rendición de cuentas por delitos internacionales, incluso mediante la cooperación con la Corte Penal Internacional. La sociedad civil también colabora con la Unión Africana, alentándola a ejercer presión política sobre el Gobierno sudanés para que continúe con las reformas, y colabora con los órganos nacionales de derechos humanos en pos de la aplicación de la reforma institucional.

En Argentina, la justicia transicional ha sido parte una reconfiguración a largo plazo de la cultura jurídica y política de los derechos humanos, y ha ayudado a dar ejemplos de un nuevo tipo de debate público. Desde la dictadura, el pueblo argentino ha comenzado a expresar sus necesidades e intereses en un lenguaje de derechos y a crear organizaciones que defienden dichos derechos. El enjuiciamiento penal de los perpetradores de violaciones de derechos humanos, la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, la firma de tratados internacionales de derechos humanos y las reformas constitucionales han contribuido a la ejecución de reformas institucionales y jurídicas más amplias. También han mejorado el acceso del público a la información, el uso de archivos y la preservación de documentos, y han llevado a la creación de redes y programas nacionales y regionales de prevención y proyectos artísticos y de memoria.

Apoyo de la Comunidad Internacional

La comunidad internacional, incluidas las Naciones Unidas, los donantes, las organizaciones internacionales y los tribunales internacionales, pueden colaborar con los procesos nacionales de justicia transicional para mejorar su aporte a las metas de desarrollo. El apoyo externo puede adoptar diferentes formas, como la asistencia técnica, la ayuda financiera o material y el respaldo político. El respaldo político puede ser tan importante como el apoyo financiero o material, pero también puede ser más difícil de mantener ante la oposición o la presión de actores que se resisten a los procesos nacionales de justicia. Resulta difícil brindar apoyo constante durante períodos más prolongados, a menudo ante la oposición y la fragmentación social y sin pruebas claras de los impactos a corto plazo, pero es crucial hacerlo para alcanzar los objetivos a largo plazo de la justicia transicional.[47]

La comunidad internacional no debe apresurar a las contrapartes locales a aplicar procesos de justicia transicional puramente técnicos o rígidos, que no tienen en cuenta la dinámica política, social y cultural local. Al no imponer dichos abordajes, se minimizan los problemas de legitimidad y se fomentan estrategias innovadoras y adaptadas al contexto basadas en las prioridades locales, el conocimiento, la capacidad y la dinámica política. Se minimizan también los riesgos de promover dobles criterios, impulsar agendas externas, exacerbar las desigualdades y marginar el conocimiento y la capacidad local.[48] La aplicación con éxito de los procesos de justicia transicional también requiere un profundo cambio de actitud en toda la sociedad, que resulta tanto o más difícil tras decenios de represión o conflicto. Por consiguiente, los actores internacionales deben tratar de desempeñar el papel de facilitadores y no de ejecutores.

La cooperación internacional puede ayudar a sentar las bases para los procesos nacionales, compartir la autoridad institucional en estructuras híbridas, proporcionar asistencia técnica y crear capacidad, y colaborar con los agentes locales.[49] Los agentes internacionales pueden participar en las campañas, encabezar o apoyar los esfuerzos por difundir información y proveer acceso al público en todas las etapas del proceso, brindar experiencias comparativas de otros contextos para estimular la reflexión sobre los procesos locales y abogar por el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, incluso mediante la supervisión de los juicios. La Corte Penal Internacional puede contribuir a la complementariedad al intercambiar información, políticas públicas y declaraciones de la Oficina del Fiscal, y mediante visitas a los países para mantener la presión sobre las autoridades nacionales a fin de que se impulsen los procedimientos nacionales y se ejerza la jurisdicción universal.

[47] Tibi Galis y Jack Mayerhofer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Making 'Never Again' a Reality: What Germany Can Contribute During Its Next Term in the Security Council Toward Preventing Mass Atrocities (2018).

[48] Vasuki Nesiah, Impunity Watch, Transitional Justice Practice: Looking Back, Moving Forward: Scoping Study (2016).

[49] Ibid.

Conclusión

Las violaciones masivas y graves de los derechos humanos crean condiciones en las que se requieren intervenciones extraordinarias para alcanzar la justicia, la paz duradera y el desarrollo sostenible. En el presente informe se argumenta que la justicia transicional refleja tales respuestas extraordinarias y, por lo tanto, puede realizar un aporte fundamental a la consecución del ODS16+. Al hacer que las instituciones sean más legítimas y dignas de confianza, aminorar la desconfianza en la sociedad, reducir la marginación y la corrupción y promover la igualdad entre los géneros, las respuestas de la justicia transicional a las violaciones masivas que sean innovadoras y estén adaptadas al contexto, pueden ayudar a evitar que se repitan las violaciones de los derechos humanos y los conflictos violentos. Los ejemplos que se dan aquí pretenden ser ilustrativos, ya que representan solo una pequeña muestra de las muchas respuestas a la injusticia.

Sin embargo, la contribución de la justicia transicional no está garantizada: se necesita una visión de cambio a largo plazo, una comprensión de la naturaleza política de la justicia y, sobre todo, soluciones locales. La comunidad internacional puede, con los métodos adecuados, apoyar la justicia transicional y su contribución a la paz duradera y el desarrollo sostenible. El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+ espera llamar la atención del Task Force on Justice, los Estados miembros de la ONU, los encargados de formular políticas en términos más generales y donantes, sobre el valor de la justicia transicional para garantizar que los ODS no dejen atrás a las comunidades y sociedades que tienen que enfrentarse al legado de las violaciones masivas de los derechos humanos.

Integrantes de la Red de Acción Justicia y Paz, una organización juvenil de Costa de Marfil, participan en un curso práctico dirigido por el ICTJ en el marco de una consulta pública sobre la participación de los jóvenes en la violencia política en la región. (ICTJ).

IMÁGENES DE LA TAPA

De la izquierda: Víctimas testifican en la primera audiencia pública de la Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez. (Comisión de la Verdad y la Dignidad, Túnez). Corte de cinta en la ceremonia de apertura de una pequeña empresa en Kosovo. La propietaria, sobreviviente de la violencia sexual relacionada con los conflictos, recibió un microsubsidio a través de ONU Mujeres con el apoyo de la Unión Europea (ONU-Mujeres). Los asistentes se reúnen en una audiencia pública de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Aceh en Indonesia, donde testificaron víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto de 1976-2005 en Aceh (Bimo Wicaksono/Asia Justice and Rights). Integrantes de la Red de Acción Justicia y Paz, una organización juvenil de Costa de Marfil, participan en un curso práctico dirigido por el ICTJ en el marco de una consulta pública sobre la participación de los jóvenes en la violencia política en la región (ICTJ).

IMAGEN DE LA CONTRATAPA

Cientos de víctimas y miembros de grupos de sobrevivientes y organizaciones locales conmemoran el Día de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno en Guatemala el 25 de febrero de 2019 (Cristina Chiquin/Impunity Watch).

Sobre tierra firme

La consolidación de la paz duradera y el desarrollo sostenible tras violaciones masivas de los derechos humanos