NOTA ORIENTATIVA DEL SECRETARIO GENERAL

Justicia transicional

Una herramienta estratégica al servicio de las personas, la prevención y la paz



NOTA ORIENTATIVA DEL SECRETARIO GENERAL

Justicia transicional

Una herramienta estratégica al servicio de las personas, la prevención y la paz

Introducción 2

1. Características principales del enfoque de las Naciones Unidas sobre la justicia transicional 5

Carácter normativo 5
Carácter estratégico 6
Inclusión 8
Perspectiva de género 10
Carácter transformador 11

2. Elementos clave de los procesos integrales de justicia transicional 13

Consultas 13
Búsqueda de la verdad 14
Justicia penal 16
Reparación 18
Garantías de no repetición 20

3. Cómo apoyar la justicia transicional en la práctica: el camino a seguir para las Naciones Unidas 22

Comprensión institucional y posicionamiento de la justicia transicional 22
Innovación en el diseño e implementación de la justicia transicional 23
Impacto tangible y transformador para las personas y las comunidades 25

INTRODUCCIÓN

A menudo, los Estados y otras partes interesadas infrautilizan el potencial de la justicia transicional como una herramienta estratégica y de política para ayudar a construir un futuro justo e inclusivo en sociedades fracturadas que lidian con legados de conflicto y/o violaciones y abusos de los derechos humanos a gran escala. La justicia transicional, al ofrecer un marco integral de análisis y acción coordinada para subsanar las deficiencias (cada vez mayores y más perjudiciales) en el ámbito de la justicia, puede ser una herramienta catalizadora del cambio para las sociedades en general, además de ser una modalidad fundamental de reparación para las víctimas. La justicia transicional facilita la prevención de conflictos y violaciones graves, el mantenimiento de la paz, la rendición de cuentas y el Estado de derecho, la cohesión social, la sanación y reconciliación social, así como el desarrollo sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16[1].

Los llamamientos en favor de la "justicia transicional" han surgido en contextos cada vez más diversos y complejos[2]. Vivimos en un mundo convulso; la

¿QUÉ ES LA JUSTICIA TRANSICIONAL PARA LAS NACIONES UNIDAS?

Desde 2004, las Naciones Unidas han definido la justicia transicional como "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". Han señalado que "pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la depuración de personal o combinaciones de todos ellos"[3].

Basándose en las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, se ha avanzado en un concepto más amplio de justicia en el ámbito de la justicia transicional, en la que otros elementos de reparación complementan y refuerzan los procesos de responsabilidad penal. Esto se ha cristalizado en cuatro dimensiones interrelacionadas: búsqueda de la verdad, justicia penal, reparación y garantías de no repetición. El concepto de garantías de no repetición no se refiere solamente a la reforma institucional y la investigación de antecedentes, sino también a medidas en las esferas social, cultural e individual[4].

Las Naciones Unidas defienden un enfoque holístico de la justicia transicional, lo que significa que estas cuatro dimensiones forman parte de una política integral.

1 Sobre los objetivos de la justicia transicional, véase, por ejemplo, el informe de 2012 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/21/46); las dos resoluciones sobre el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (A/RES/70/262 y S/RES/2282); Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Washington, D. C., 2018; y el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) titulado "Derechos humanos y justicia de transición" (sobre la contribución de la justicia transicional al mantenimiento de la paz y la realización del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) (A/HRC/49/39).

2 Entre ellos se incluyen las transiciones posteriores a un régimen autoritario, los entornos de post-conflicto con un escaso grado de institucionalización, los contextos de conflicto en curso, las situaciones afectadas por el terrorismo o el extremismo violento, las transiciones políticas estancadas e incluso las democracias consolidadas que se enfrentan a injusticias históricas. Sobre los múltiples contextos en los que se emplea hoy en día la justicia transicional y los correspondientes retos institucionales, de capacidad y de otro tipo, véase el informe de 2017 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, en particular la sección titulada "La justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización" (A/HRC/36/50). Véase también el informe de 2021 del Relator Especial, "Las medidas de justicia transicional y el abordaje del legado de las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en contextos coloniales" (A/76/180).

3 Informe del Secretario General, "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos" (S/2004/616).

4 Véase, por ejemplo, el informe de 2015 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que abordó en particular las garantías de no repetición (A/HRC/30/42).



Fototeca del ACNUDH

población tiene bajos niveles de confianza interpersonal e institucional, y muchas personas se sienten abandonadas[5]. Las fracturas y protestas sociales van en aumento, a menudo fomentadas por la pérdida de una verdad y un entendimiento comunes, mientras que el aumento de los niveles de agravio, desequilibrio de poder, desigualdad y otras formas de marginación ponen en tela de juicio la idea misma de un contrato social compartido.

En tales contextos, la capacidad de los procesos de justicia transicional para reconocer las experiencias de las víctimas y empoderarlas como titulares de derechos, reforzar los niveles de confianza cívica e institucional, potenciar la inclusión a nivel individual y colectivo, aumentar la igualdad de género e identificar las causas profundas de los conflictos y los abusos, con vistas a abordarlas en el marco de un programa de prevención transformativo, adquiere mayor relevancia[6].

Manteniendo una posición realista ante el impacto inmediato de la justicia transicional en contextos extremadamente difíciles, el principal objetivo de esta nota orientativa es cambiar la práctica y las mentalidades para aprovechar mejor el potencial que ofrece la justicia transicional. Sobre la base de contribuciones anteriores de las Naciones Unidas a la consolidación normativa y conceptual de este tema[7], esta versión revisada de esta nota orientativa se sustenta en **tres objetivos centrales:**

- Promover la justicia transicional como una **herramienta pragmática de política basada en los derechos humanos disponible para las partes interesadas a nivel nacional**, que es pertinente para mejorar la paz y la seguridad, los derechos humanos, la rendición de cuentas y el desarrollo sostenible, y por lo tanto como un área de política de importancia estratégica y transversal para toda la Organización.

- Lograr mayor **innovación en el diseño y la aplicación** del trabajo sobre justicia transicional de la Organización para apoyar a las partes interesadas en el nivel nacional.

- Contribuir a un **impacto tangible y transformador para las personas y las comunidades**.

En consecuencia, esta nota orientativa pretende garantizar que el apoyo de las Naciones Unidas a los procesos de justicia transicional sea estratégico,

5 Naciones Unidas, Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General (Nueva York, 2021), párrs. 16, 20 y 27.

6 Véase el documento A/HRC/49/39.

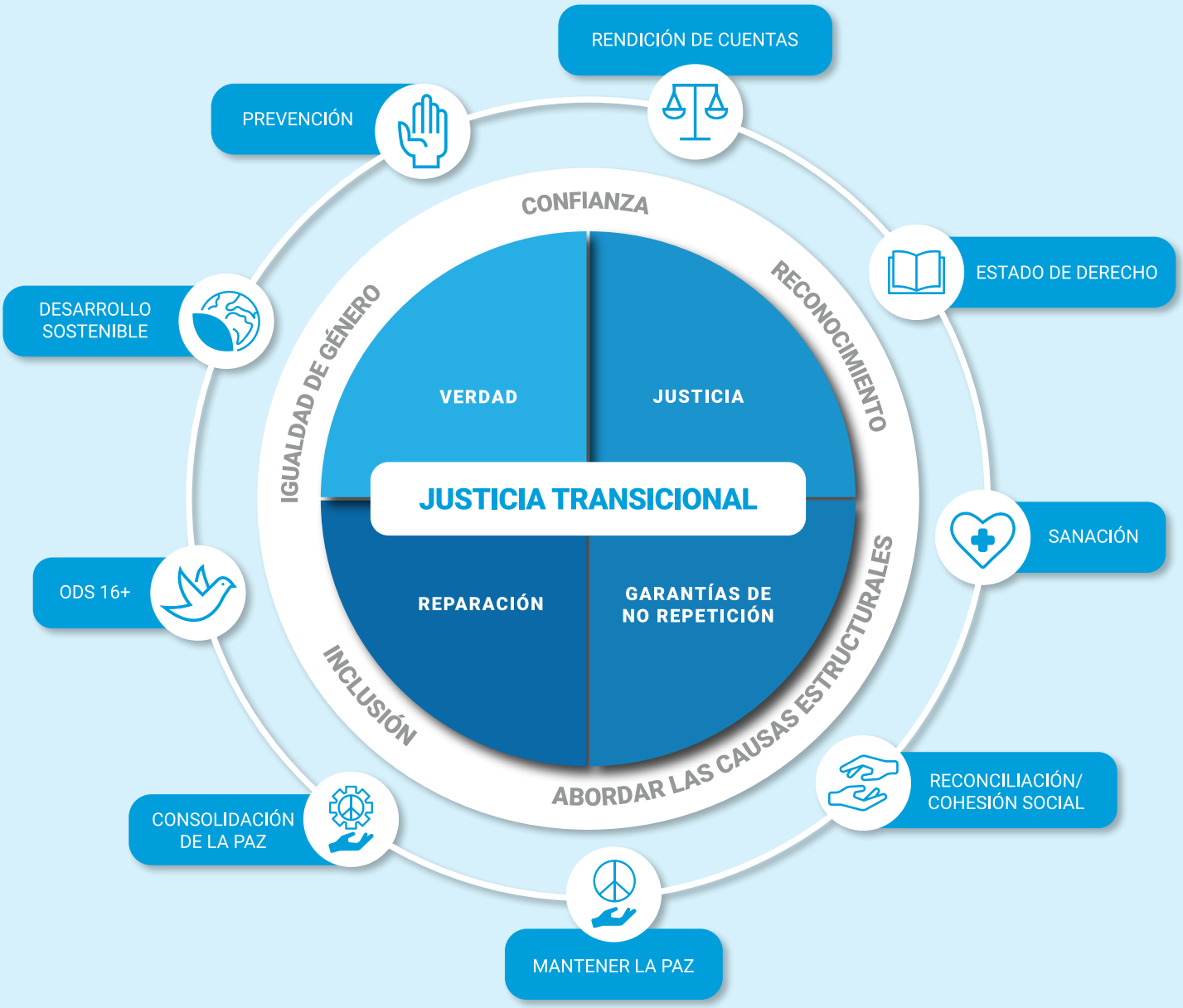
7 Véanse, por ejemplo, los informes del Secretario General titulados "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos" (S/2004/616 y S/2011/634) y la primera Nota orientativa del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas con respecto a la justicia transicional, publicada en 2010.

integrado, innovador y centrado en las personas, contrarrestando lo que en ocasiones se ha convertido en un enfoque ad hoc, fragmentado, superficial y tecnocrático.

Las políticas de justicia transicional acordes con esta nota orientativa son una parte esencial del conjunto de herramientas que hacen parte del Llamamiento a la acción del Secretario General en favor de los derechos humanos, así como de Nuestra Agenda Común (para aumentar la legitimidad de los contratos sociales anclados en los derechos humanos), de la Nueva Visión del Secretario General para el Estado de Derecho (para reforzar la rendición de cuentas y el Estado de derecho) y de los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro de una Nueva Agenda de Paz (para abordar los factores de riesgo de la inestabilidad, la violencia y el conflicto)[8].

8 António Guterres, La aspiración más elevada: Llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2020); Naciones Unidas, Nuestra Agenda Común; António Guterres, Nueva visión del Secretario General sobre el estado de derecho (Naciones Unidas, 2023); Naciones Unidas, Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 9. Nueva Agenda de Paz (Naciones Unidas, 2023).

OBJETIVOS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL



1 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL ENFOQUE DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

El grado de éxito de la justicia transicional depende de múltiples factores, como el diseño de las políticas y la dinámica contextual. Hay cinco rasgos interrelacionados y que se refuerzan mutuamente que deberían caracterizar el trabajo de las Naciones Unidas para aumentar sus posibilidades de éxito. Este debe ser normativo, estratégico e inclusivo, y tener una perspectiva de género y una ambición transformadora.

01 CARÁCTER NORMATIVO: basar la asistencia en normas y estándares internacionales y fomentar su cumplimiento

RESUMEN:

Las Naciones Unidas deben garantizar que su apoyo a la justicia transicional se ajuste a las normas, promoviendo los procesos de justicia transicional como oportunidades para que las sociedades reafirmen la validez y el carácter central de los derechos humanos y de otras normas internacionales que protegen la dignidad de las personas y pugnan por la justicia.

La justicia transicional está firmemente arraigada en el derecho internacional, especialmente en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos de las víctimas y las correspondientes obligaciones de los Estados en relación con la reparación y el resarcimiento efectivos por violaciones y abusos graves de los derechos humanos están recogidos en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Estas obligaciones se refieren, entre otras cosas, a la realización de los derechos a la verdad[9], la justicia[10] y la reparación[11], así como a la prevención de la repetición[12], y han sido articuladas por los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas y por tribunales internacionales y regionales[13]. Otros instrumentos, aun sin ser directamente vinculantes como tal, reflejan estas normas y profundizan en estándares, principios y directrices adicionales que son pertinentes para la justicia transicional, a menudo como resultado de procesos multilaterales[14].

En su labor de promoción y asesoramiento a las partes interesadas, las Naciones Unidas fomentará sistemáticamente el cumplimiento de las normas internacionales aplicables y la plena consideración de los estándares autorizados y orientaciones. Adherirse a las

9 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 24.

10 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, arts. 4, 5, 7 y 12; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, arts. 3, 6, 7 y 11; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 3.

11 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 6; Convención contra la Tortura, art. 14; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 24; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 39.

12 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Convención contra la Tortura, art. 2; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 23; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 1.

13 Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, Caso LaGrand (Alemania Vs. Estados Unidos), sentencia de 27 de junio de 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto Benzer y otros contra Turquía, sentencia de 24 de marzo de 2014; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Zimbabwe Human Rights NGO Forum contra Zimbabwe, decisión, 11 a 25 de mayo de 2006; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comunicación núm. 1874/2009 (relativa a Argelia) (CCPR/C/109/D/1874/2009).

14 Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1); Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (A/RES/60/147). Véanse también las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2005/66, 2005/70 y 2005/81; Consejo de Derechos Humanos, resoluciones 9/10, 9/11, 12/11, 12/12, 21/7, 21/15, 33/19, 42/17 y 51/23; resolución 68/165 de la Asamblea General; "The EU's Policy Framework on support to transitional justice" (2015); y Transitional Justice Policy (Unión Africana, 2019).

raíces normativas de la justicia transicional significa que las Naciones Unidas deben promover un enfoque de la justicia transicional basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas[15]. El cumplimiento de las normas y la reparación de las violaciones y abusos de los derechos humanos son fundamentales para reafirmar a las víctimas como titulares de derechos y abordar sus problemas, que incluyen diversas formas de marginación. Las Naciones Unidas deben oponerse a la instrumentalización política o al uso discriminatorio o selectivo de los procesos de justicia transicional. El mero hecho de que se hayan producido violaciones y abusos graves de los derechos humanos determina la necesidad de reparación, que no debe verse influida por las características o afiliaciones nacionales, raciales, sociales, políticas, étnicas, religiosas, de género o de otro tipo de la víctima o del presunto autor. Por último, teniendo en cuenta que la justicia transicional se fundamenta en los derechos humanos, las Naciones Unidas deben seguir un enfoque holístico en relación con ella. Los diversos elementos de la justicia transicional no son opciones que puedan intercambiarse entre sí, sino que deben formar parte de una estrategia integral.

El trabajo de las Naciones Unidas también se rige por las normas internacionales aplicables, así como por las normas, políticas y procedimientos internos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Organización no creará ni prestará asistencia a tribunales que permitan la pena capital[16], y no respaldará disposiciones de los acuerdos de paz tales como amnistías por genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones o abusos graves de los derechos humanos[17].



Fototeca de las Naciones Unidas / Eskinder Debebe

15 La presente nota orientativa utiliza los términos "víctima" y "centrado en la víctima" en reconocimiento de los derechos legales de las víctimas en virtud del derecho internacional. Sin embargo, también reconoce y respeta el valor y la utilidad de los términos "superviviente" y "centrado en la persona superviviente", que hacen hincapié en el empoderamiento, la agencia y la resiliencia de las personas que han sufrido una vulneración de sus derechos.

16 Esto significa que las pruebas recopiladas por los mecanismos de rendición de cuentas de las Naciones Unidas solamente deben compartirse para su uso en procesos penales allí donde no pueda imponerse la pena de muerte. Véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre "Fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho" (A/75/284), párr. 74.

17 Véase, por ejemplo, el documento S/2004/616.

18 Para obtener más información sobre las enseñanzas relacionadas con los programas de las Naciones Unidas en apoyo de la justicia transicional, véase Salif Nimaga, "Secretary-General's Peacebuilding Fund: thematic review – PBF-supported projects on transitional justice", Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, 28 de abril de 2020.

02 CARÁCTER ESTRATÉGICO:

fomentar soluciones innovadoras que se adapten al contexto y se adecúen al propósito, tengan una perspectiva holística y a largo plazo, y estén coordinadas con otros procesos de reforma

RESUMEN:

Con el objetivo de alcanzar una relevancia estratégica, las Naciones Unidas deben fomentar una perspectiva integral de la justicia transicional y ayudar a desarrollar soluciones funcionalmente adecuadas y específicas para cada contexto, en apoyo a los objetivos a largo plazo identificados y en coordinación con las iniciativas de consolidación de la paz y otras agendas de reforma.

Al planificar y aplicar políticas y programas de justicia transicional, las sociedades deben hacer hincapié en los objetivos fundamentales que pretenden alcanzar y adoptar medios adecuados para dichos objetivos. Cuando se diseñan las políticas de justicia transicional, la pregunta principal debe seguir siendo: "¿Cuál es la mejor manera, en este contexto particular, de satisfacer los derechos de las víctimas y de la sociedad en general a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición?". Esto no debe sustituirse por una pregunta más técnica como "¿Cuál es la forma más sencilla de crear instituciones típicas de justicia transicional, como comisiones de la verdad, mecanismos de enjuiciamiento y programas de reparación?". El aspecto central es que la justicia transicional no puede reducirse a un ejercicio superficial, tecnocrático y apolítico.

A pesar del mantra de que no existe un modelo de justicia transicional universalmente válido, se han replicado numerosos programas de justicia transicional, incluso por parte de las Naciones Unidas. Los programas en apoyo a los procesos nacionales de justicia transicional deben basarse en una estrategia. Esta, a su vez, debe ser específica para cada contexto[18]. Cada situación tiene sus propias particularidades y complejidades, todas las cuales deben tenerse en cuenta en el diseño y la aplicación de las políticas de justicia transicional y de las

estrategias de apoyo. Para alcanzar sus objetivos, estas políticas dependen de la comprensión de las dinámicas políticas, sociales, económicas y de seguridad, de los orígenes históricos de los agravios, de la naturaleza y profundidad de las divisiones sociales y la desconfianza, de los patrones de exclusión, de la noción cultural de reconocimiento y de los recursos culturales y prácticos para la reparación, la inclusión y la reconciliación, así como de la identificación de las partes interesadas que expresan y encarnan estas diversas consideraciones[19].

Las Naciones Unidas defienden un enfoque integral de la justicia transicional, porque la experiencia internacional demuestra que las distintas medidas funcionan mejor si se planifican y aplican no como iniciativas aisladas, sino como parte de una política coherente[20]. El establecimiento de una política integral no exige necesariamente que todos sus elementos se apliquen de manera simultánea. El pragmatismo, una perspectiva a largo plazo y la priorización son fundamentales ante retos como la voluntad política, la seguridad, la capacidad institucional y los recursos limitados. La integralidad implica que dichos factores se tengan debidamente en cuenta, sin menoscabo del compromiso de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Encontrar formas creativas de avanzar, incluso en las situaciones más retadoras, es fundamental y posible, por ejemplo centrando los esfuerzos iniciales en la incidencia política, la creación de capacidades y los pasos preparatorios.

Por último, para que las políticas, los proyectos y los programas de justicia transicional sean estratégicos, deben alinearse con otros procesos de reforma. La justicia transicional suele aplicarse en situaciones en las que se ejecutan de manera simultánea una serie de medidas de programación nacionales e internacionales de consolidación de la paz, prevención, reconciliación, acceso a la justicia equitativo para todas las personas, reforma general del Estado de derecho, reforma del sector de la seguridad, procesos de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración, recuperación económica y social y desarrollo sostenible. El liderazgo nacional necesita orientar los recursos políticos, institucionales y financieros de un Estado a través de estas áreas interconectadas. La alineación mutua de las iniciativas e intervenciones de justicia transicional en estos ámbitos políticos adyacentes es fundamental para respaldar los esfuerzos y optimizar el uso de los recursos en pro de objetivos compartidos. Además, ayuda a que la justicia transicional se considere pertinente en contextos en los que las poblaciones se enfrentan a la escasez de puestos de trabajo, alimentos, refugio o seguridad, garantizando que las medidas (temporales) de justicia transicional contribuyan al fortalecimiento de capacidades nacionales de carácter más permanente para la paz, la prevención y el desarrollo. El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con sus sistemas de planificación y presentación de informes, es un instrumento importante para el tipo de planificación estratégica que integra la justicia transicional en procesos de reforma más amplios, de forma que ambos se vean reforzados[21].



Fototeca de las Naciones Unidas / Eric Kanalstein

19 Para obtener orientación sobre enfoques sensibles al conflicto, véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, Good practice note: conflict sensitivity, peacebuilding and sustaining peace, 2022. La sensibilidad al conflicto consiste en concienciar sobre la dinámica de los conflictos a las entidades de las Naciones Unidas que prestan asistencia humanitaria y para el desarrollo, y apoyo a los procesos políticos, con el objetivo de minimizar el riesgo de que esas actividades puedan empeorar la dinámica de los conflictos y alejar a los países de su camino hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este es un requisito mínimo para las Naciones Unidas, en consonancia con el principio de "no hacer daño" y con el fin de sentar las bases para actividades que preserven la paz y fomenten el desarrollo sostenible, con la promoción, la protección y la realización de los derechos humanos como núcleo.

20 Para ampliar la información sobre el carácter integral de la justicia transicional, véase el documento A/HRC/21/46, párrs. 22-27.

21 Véase el documento A/HRC/49/39; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, "Objetivos de Desarrollo Sostenible y justicia de transición: no dejar a ninguna víctima atrás" (A/77/162); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro. Un enfoque de desarrollo de la justicia transicional: Enseñanzas extraídas del PNUD (Nueva York, 2020). Véase también Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y ODS16+, "Sobre tierra firme: La consolidación de la paz duradera y el desarrollo sostenible tras violaciones masivas de los derechos humanos", Centro Internacional para la Justicia Transicional, mayo de 2019. El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no es la única herramienta disponible. El examen periódico universal, con su requisito de presentación de informes, es otro instrumento útil. Véase, por ejemplo, el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2020 en cumplimiento de su resolución 38/18, "Panorama general de las consultas sobre la contribución del Consejo de Derechos Humanos a la prevención de las violaciones de los derechos humanos" (A/HRC/43/37).

03 INCLUSIÓN:

empoderar a las víctimas, involucrar a las personas marginadas, adoptar una perspectiva transgeneracional y sensible a la infancia y fomentar la apropiación de la comunidad

RESUMEN:

El apoyo de las Naciones Unidas a la justicia transicional debe centrarse en las víctimas y fomentar una amplia apropiación por parte de la comunidad. Además de integrar a la población en los procesos de justicia transicional, prestando una atención especial a las personas tradicionalmente excluidas y marginadas, las Naciones Unidas pueden contribuir a incorporar la inclusión en la agenda pública y a crear instituciones más inclusivas de cara al futuro. Esto requiere una perspectiva transgeneracional, aprovechando el potencial de la infancia y la juventud en la construcción de paz y teniendo en cuenta los retos a los que se enfrentan las personas de edad.

Los procesos de justicia transicional exitosos reconocen que las víctimas ocupan un lugar central y desempeñan un papel esencial en el diseño y la implementación de las medidas. Al hacer que las víctimas inicien el proceso, lo impulsen y participen en él, y al tener en cuenta sus derechos, necesidades y aspiraciones en cada paso del camino, un proceso de justicia transicional puede empoderar a las víctimas para que se establezcan efectivamente como titulares de derechos y así reafirmar su dignidad. Esto resulta especialmente eficaz cuando su participación se concibe como un proceso continuo, no como iniciativas aisladas. Para garantizar un enfoque centrado en las víctimas, se necesita una fuerte implicación por parte de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres y de jóvenes. Las organizaciones de víctimas y de sociedad civil ejercen un papel fundamental en la defensa, el acceso y la movilización de las víctimas, en la educación y el desarrollo de capacidades, así como en la prestación de apoyo técnico, logístico y de otro tipo. Se deben evitar las interacciones ad hoc, el mero simbolismo o las acciones que generan la sensación de que se ha utilizado a las víctimas únicamente para conseguir apoyo o para proporcionar "legitimidad" sin una consulta seria y sin darles oportunidades de asumir un liderazgo real.

La participación significativa en la gestión de los asuntos públicos no es solamente un derecho humano[22]: fomenta el compromiso cívico, proporciona reconocimiento, facilita la concienciación y la comprensión social, ayuda a humanizar cuestiones complejas y legitima el proceso[23]. Asimismo, aumenta la probabilidad de que las políticas propuestas recojan las opiniones y el sentido de la justicia de las víctimas y las comunidades. Una contribución clave de la justicia transicional es el fomento de la inclusión de comunidades y segmentos de la población a menudo marginados o discriminados, como las mujeres y las niñas, las minorías étnicas y religiosas, los pueblos indígenas, los habitantes de las regiones rurales, los refugiados, los apátridas y los desplazados internos, los migrantes, las personas con discapacidad y las personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales diversas[24].

Más allá de la inclusión de las víctimas y de las personas históricamente marginadas, el éxito de las políticas de justicia transicional también depende de una mayor apropiación de la comunidad, incluido el público general. En una época en la que las desigualdades se acentúan y las personas se sienten alienadas y desvinculadas de un proyecto político común, los mecanismos de integración social son esenciales. Los procesos impulsados por las élites o que solo cuentan con el reconocimiento de determinadas partes interesadas no son eficaces, y es fundamental contar con la más amplia y profunda comprensión e involucramiento de la sociedad. En el diseño y la aplicación de las medidas de justicia transicional son esenciales las consultas nacionales, las campañas de divulgación y comunicación pública y la movilización de los agentes de paz (por ejemplo, las mujeres, las personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales

22 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, arts. 41 y 42; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 13, apartado 1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23, apartado 1, letra a); Carta Democrática Interamericana, art. 2; Protocolo núm. 1 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 3. Véase también Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 25 (1996) sobre la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública.

23 ACNUDH, Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, 2018; Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/34/62), "La participación de las víctimas en las medidas de justicia de transición", párrs. 24-30.

24 Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos (A/73/173), "Desplazamiento interno y justicia de transición"; Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, "Expert Group Meeting: 'Truth, Transitional Justice and Reconciliation Processes' 15-17 Nov. 2022"; Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (A/77/235).

diversas, la infancia y la juventud, las y los defensores de derechos humanos, los sindicatos, las organizaciones religiosas, los medios de comunicación y el sector empresarial).

Un factor crucial para fomentar la inclusión y una amplia apropiación por parte de la comunidad es la integración de una perspectiva transgeneracional en las políticas y los programas de justicia transicional, debidamente considerando la contribución clave que realiza la infancia y la juventud[25] para sentar las bases de una sociedad más justa y pacífica y teniendo en cuenta los retos específicos a los que se enfrentan las personas de edad. La infancia y la juventud se encuentran entre las poblaciones más afectadas por los conflictos armados, el terrorismo y el extremismo violento, la opresión y los entornos políticos inestables, y se les debe incluir plenamente como titulares de derechos y agentes del cambio[26]. Además de la energía, los puntos de vista y la innovación que puede aportar la juventud, su involucramiento permite centrarse de forma decidida y con visión de futuro en la transmisión de la memoria a las generaciones posteriores, abordando al mismo tiempo las repercusiones intergeneracionales de la violencia y la opresión, también desde lo psicosocial. Cuando se informa, apoya y orienta a la infancia, y se le les proporcionan herramientas y plataformas adecuadas a su edad, de acuerdo con sus mayores intereses y con la evolución de sus capacidades, su participación en la justicia transicional puede contribuir a desarrollar su capacidad para participar de manera activa en la recuperación tras el conflicto y en la construcción de paz. Cuando se involucra a la juventud respetando su capacidad de agencia, sus aspiraciones, su diversidad y su creatividad, los procesos de justicia transicional pueden contribuir a hacer frente a la marginación y la alienación que puede experimentar la juventud, así como a aumentar la cohesión social y la confianza cívica. En resumen, la juventud es una parte interesada fundamental y se le debe empoderar para que reclame sus derechos y participe de forma significativa en los procesos de justicia transicional. Esto requiere políticas y procedimientos deliberados que tengan en cuenta a la infancia y se centren en la juventud[27].

Por último, además de empoderar a las víctimas e involucrar a la población en el proceso de paz, las medidas de justicia transicional pueden ayudar a identificar y abordar los agravios y las causas estructurales asociadas a la exclusión, situando la cuestión de la inclusión en la agenda pública y construyendo instituciones más inclusivas de cara al futuro. Los debates inclusivos sobre violaciones graves de los derechos humanos cometidas en el pasado no solo ayudan a comprender sus características, circunstancias y efectos específicos, incluso de carácter intergeneracional, sino que a menudo también revelan patrones persistentes de desigualdad, marginación, discriminación y otras violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales[28].

25 El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño define a los "niños" como personas de hasta 18 años de edad. Las Naciones Unidas definen a los "jóvenes" como personas de entre 15 y 24 años.

26 Véase la resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad; cartas idénticas de fecha 2 de marzo de 2018 del Secretario General, "El elemento que falta para la paz: estudio independiente sobre los progresos logrados en relación con la juventud y la paz y la seguridad"(A/72/761-S/2018/86) (véase también el informe completo: Graeme Simpson, *El elemento que falta para la paz: estudio independiente sobre los progresos logrados en relación con la juventud y la paz y la seguridad* (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2018)); informe del Secretario General, "La juventud y la paz y la seguridad" (S/2020/167); Naciones Unidas y Academia Folke Bernadotte, Youth, Peace and Security: A Programming Handbook (Nueva York, 2021).

27 "Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Justice for Children", septiembre de 2008; Oficina de Investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) - Innocenti, "Children and transitional justice"; UNICEF, "#Reimagine justice for children", 2021; véase también The International Journal of Transitional Justice, vol. 16, núm. 1, Special issue on youth and transitional justice, marzo de 2022.

28 ACNUDH, Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales (Nueva York y Ginebra, 2014).



Fotografía del Grupo de Trabajo de Consulta sobre Mecanismos de Reconciliación

04 PERSPECTIVA DE GÉNERO:

adoptar y promover consistentemente un enfoque de género, incluyendo la promoción del liderazgo de las mujeres y abordando la dimensión de género de las causas estructurales de las violaciones

RESUMEN:

La labor de las Naciones Unidas en la esfera de la justicia transicional no solo debe concentrarse en los ataques específicos que sufren las mujeres y las niñas, así como las personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales diversas, sino también en abogar por su participación y liderazgo pleno y significativo y ayudar a abordar los aspectos de género de las causas estructurales de los conflictos y los abusos. Los procesos de justicia transicional constituyen oportunidades únicas para examinar las construcciones sociales, las normas de género y otros factores que han causado o exacerbado la discriminación y la violencia de género. Dichos procesos pueden ayudar a avanzar en la igualdad de género y transformar una sociedad.

Para que la justicia transicional fomente la prevención y la paz duradera debe tener en cuenta la perspectiva de género al menos en tres aspectos. En primer lugar, los procesos de justicia transicional deben abordar con sensibilidad y de manera integral las violaciones específicas de los derechos humanos que sufren las mujeres, las niñas, los hombres y los niños –incluida la violencia sexual y de género– y analizar de qué modo las personas pueden haber sido objeto de violaciones de sus derechos o haberlas sufrido de forma diferente en razón de su sexo, género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales. Dadas sus circunstancias sociales, culturales, económicas o familiares específicas, las mujeres y las niñas pueden haber sido objeto de violaciones de sus derechos humanos o haber sufrido sus efectos de manera diferente. Asimismo, las personas LGBTQI+ pueden experimentar discriminación y violencia de género arraigadas en una percepción de no conformidad con los roles de género socialmente aceptados. A menudo, estas vulneraciones de los derechos humanos se ven agravadas por formas interrelacionadas de vulnerabilidad y discriminación, como las basadas en la edad, el origen étnico, la religión, la discapacidad y la condición de migrante o refugiado, entre otros factores. En consecuencia, es probable que las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, así como las personas LGBTQI+, tengan necesidades diferenciadas y puntos de vista únicos sobre las causas y remedios [29]. Para hacer frente a la violencia sexual, los procesos de justicia transicional deben abordar la estigmatización, respetar la confidencialidad y responder ante los efectos específicos en la salud, incluidas las necesidades relacionadas con la salud sexual y reproductiva y con la salud mental[30].

En segundo lugar, los procesos de justicia transicional deben garantizar la participación plena y significativa de mujeres de diversos orígenes y de personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales diversas como titulares de los mismos derechos, agentes de cambio y líderes[31]. Todas ellas deben participar activamente en la recopilación de información y pruebas, el establecimiento de agendas, la creación de coaliciones, la movilización de estrategias para el cambio y la afirmación de su influencia para garantizar que las decisiones reflejen sus diversos intereses y los de la sociedad en su conjunto. Esto incluye a las personas supervivientes de la violencia sexual y de género, dirigentes políticos, expertas y expertos técnicos, especialistas en construcción de paz, periodistas, mujeres defensoras de derechos humanos y organizaciones de mujeres, así como activistas de los derechos de las personas LGBTQI+.

En tercer lugar, el proceso de justicia transicional debe tratar de comprender y empezar a abordar los aspectos de género de las causas estructurales de los conflictos y los abusos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los patrones preexistentes de estereotipos, discriminación y violencia por razón de género. En la mayoría de los casos, esto puede implicar un examen de las estructuras de poder patriarcales y dominadas por los hombres, ya

29 Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, "La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional" (A/75/174).

30 Véase, por ejemplo, ACNUDH, Strategic litigation for sexual and gender-based violence: lessons learned, 2019; Protection of victims of sexual violence: lessons learned, 2019. La "Nota orientativa del Secretario General: Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos", de junio de 2014, ofrece un marco útil para comprender las necesidades específicas de reparación de las personas supervivientes.

31 Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), La justicia transicional: ¿una oportunidad para las mujeres?, 2ª ed., octubre de 2012; ONU Mujeres y PNUD, Women's Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace (Nueva York, 2022); A/77/235.

sea en el hogar, la comunidad o la esfera pública. Se deben abordar las condiciones sociales y estructurales preexistentes que condujeron a la violencia de género en un primer momento y que continúan poniendo en peligro a las mujeres y las niñas, y que también afectan a las personas LGBTQI+. Si bien las medidas de justicia transicional no pueden conseguir estas transformaciones profundas por sí solas, pueden ayudar a catalizarlas, como mínimo visibilizando algunos de los factores que provocan que las mujeres, las niñas y las personas LGBTQI+ se queden atrás.



Fototeca de las Naciones Unidas / JC McIlwaine

05 CARÁCTER TRANSFORMADOR:

apoyar un proyecto transformador más amplio que busque abordar las causas estructurales y los factores que contribuyen a los conflictos y las violaciones de los derechos humanos, y marcar una diferencia tangible en la vida de las personas

RESUMEN:

Las Naciones Unidas deben adoptar un enfoque centrado en las personas, adaptando las políticas y los métodos de trabajo a las necesidades, condiciones, circunstancias y capacidades reales de las personas, garantizando que las medidas propuestas sean fáciles de utilizar y ofrezcan resultados que marquen la diferencia en la vida de las personas. Debe centrarse en tener un efecto duradero y transformador para las personas y las comunidades. Para ello es necesario vincular el apoyo a la justicia transicional a un programa más amplio de consolidación de la paz y prevención que aborde las causas estructurales y los factores que contribuyen a los conflictos y las violaciones de derechos.

La justicia transicional aspira a ser transformadora en varios niveles. Pretende transformar la posición de las víctimas dentro de una sociedad, restaurando su dignidad y reafirmando su condición de titulares de derechos. Su objetivo es contribuir a la transformación de las relaciones sociales a través de la lucha contra la desinformación, la desconfianza, la desigualdad y la discriminación, la exclusión y la marginación, promoviendo así la sanación y la reconciliación. También busca contribuir a la transformación de las instituciones estatales disfuncionales, las estructuras de poder desiguales, la captura del Estado y la corrupción, la falta de salvaguardias y otros problemas estructurales que pueden estar en la raíz de graves violaciones de los derechos humanos, socavar el Estado de derecho y debilitar la confianza de la población en el Estado y sus instituciones. La justicia transicional no puede lograr estas transformaciones por sí sola, pero puede contribuir a ellas y debe planificarse de una manera en la que maximice ese potencial.

Materializar esta ambición transformadora empieza por cerciorarse de que el proceso de justicia transicional se centre en las personas (y no solo en las víctimas) y tenga por objetivo marcar una diferencia tangible en la vida de la población en general, demostrando al mismo tiempo que la paz y la justicia comprenden positivamente a todas las personas. Este enfoque se basa en los deseos y necesidades diferenciados de las personas, y la incidencia y la programación deben tener debidamente en cuenta las condiciones, circunstancias y capacidades de todas ellas. Tras décadas de conflicto o represión, es posible que las personas no se vean a sí mismas como "titulares de derechos" con la capacidad y agencia para interactuar con una entidad con autoridad; pueden tener dificultades psicológicas o prácticas para involucrarse de forma significativa en un proceso, o mostrarse reticentes si su participación supone un riesgo de retraumatización o revictimización. La población en general puede no estar interesada en participar en este tipo de proceso o incluso tener una predisposición negativa hacia este debido a la desinformación o a la información errónea. Por lo tanto, la elaboración de programas sólidos y métodos fáciles de utilizar implica tener en cuenta una serie de actividades y servicios tangenciales, que requieren inversiones

en difusión y comunicación pública, ciencia del comportamiento[32], salud mental y apoyo psicosocial[33], servicios paralegales, accesibilidad y logística, entre otras áreas. Asimismo, implica hacer un esfuerzo por buscar la coordinación con los programas de protección social y desarrollo, incluyendo en los ámbitos de la salud, la educación y la reforma del acceso a la justicia.

La construcción de un futuro mejor depende también de que se identifiquen y aborden los factores que propiciaron en un primer momento violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, los procesos de justicia transicional deben adentrarse en un examen profundo de las causas y factores que facilitaron las violaciones graves de los derechos humanos sobre la base de un programa preventivo que le apunte a una transformación en las esferas de lo institucional, económico, social, cultural y personal. Aunque todos los componentes de un proceso holístico de justicia transicional son relevantes, el concepto de garantías de no repetición, inherentemente con miras al futuro, proporciona un marco ideal para ayudar a las sociedades en este empeño[34]. Permite establecer una conexión entre la dimensión preventiva específica de los programas de justicia transicional y los esfuerzos más amplios en eslabones anteriores de la cadena para prevenir las violaciones de los derechos humanos, los crímenes atroces y los conflictos armados en general, mucho antes de que se adopten respuestas en contextos de crisis o conflicto[35].



Fototeca de las Naciones Unidas / Cristina Domínguez

32 Red de Innovación de las Naciones Unidas, United Nations Behavioural Science Report, 2021; "Guía del Secretario General a las Ciencias del Comportamiento", 2021.

33 Brandon Hamber, "Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support: Renewing the United Nations Approach to Transitional Justice" (2021) (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice; véase también Equipo de Investigaciones de las Naciones Unidas para Promover la Rendición de Cuentas por los Crímenes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante/Dáesh y Programa de Derechos Humanos en Salud Mental tras el Trauma de la Universidad de Stanford, Trauma-Informed Investigations Field Guide (Naciones Unidas, Nueva York, 2021).

34 Véanse, por ejemplo, los informes del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre los temas de las garantías de no repetición (A/HRC/30/42) y un enfoque marco de la prevención (A/72/523); véase también el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, "Estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición" (A/HRC/37/65).

35 "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas" (A/70/95-S/2015/446); "El reto de sostener la paz: Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz" (A/69/968-S/2015/490); Radhika Coomaraswamy, Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU Mujeres, 2015).

2. ELEMENTOS CLAVE DE LOS PROCESOS INTEGRALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Las Naciones Unidas promueven que la justicia transicional tenga un enfoque holístico, entendiendo la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición como elementos interrelacionados de una política coherente. Es fundamental reflexionar sobre cómo pueden satisfacerse los derechos y aspiraciones de las personas en cada uno de estos ámbitos, en lugar de guiarse por modelos o mecanismos preconcebidos. Esta es una de las principales razones por las que las consultas son cruciales para informar políticas coherentes.

01 CONSULTAS

Las consultas, como la participación en general, contribuyen al éxito de la justicia transicional de diversas maneras. En primer lugar, facilitan la adquisición de conocimientos esenciales y percepciones específicas. Las consultas con las víctimas y otras partes interesadas aumentan la probabilidad de que las medidas de justicia transicional recojan sus diversas visiones sobre la justicia y sobre lo que constituye una reparación efectiva. Permiten una mayor congruencia entre las necesidades expresadas por las víctimas y las medidas aún por diseñar, al tiempo que reconocen las realidades sociales, culturales, históricas y políticas.

En segundo lugar, las consultas aumentan la legitimidad de las futuras medidas de justicia transicional porque el proceso de consulta es en sí mismo una medida de reconocimiento y empoderamiento de las víctimas y las comunidades, y las ayuda a ganar o recuperar el lugar que se les había negado en la esfera pública. El éxito y la sostenibilidad de las medidas de justicia transicional pueden depender, en cierta medida, de la implicación positiva de los grupos anteriormente excluidos o marginados. Las consultas también facilitan la identificación de puntos en común en las experiencias, los valores y los principios de los diferentes grupos. Esto es valioso en sí mismo, pero también como impulsor de la creación de coaliciones y consensos, que son cruciales para la adopción de políticas sobre cuestiones contenciosas.

Las consultas y los métodos participativos ofrecen oportunidades únicas para acelerar y profundizar en la integración o la cohesión social a través del contacto directo con las víctimas, atendiéndolas y escuchando sus testimonios personales en entornos oficialmente designados, donde se les muestra respeto como titulares de derechos. La celebración de consultas amplias e inclusivas indica una voluntad genuina de establecer una sociedad inclusiva basada en el Estado de derecho. También ayuda a fomentar en la sociedad una comprensión más amplia del valor de abordar el pasado, incluso entre segmentos de la población que pueden haberse visto menos afectados.

Las consultas exitosas se basan en cuatro factores cruciales. En primer lugar, requieren un desarrollo eficaz de las capacidades y la sensibilización de todas las partes interesadas con suficiente antelación, no solo como preludio a un acto de consulta. En segundo lugar, no deben interpretarse como acontecimientos puntuales, sino como procesos continuos que recogen de manera constante las necesidades de las víctimas, dado que estas pueden cambiar a lo largo de lo que, a menudo, son transiciones que duran décadas. En tercer lugar, requieren la selección de un grupo de partes interesadas inclusivo y equilibrado en términos de género (no solo de grupos pertenecientes a las élites) para reforzar la sostenibilidad del proceso. Las figuras religiosas, las y los líderes tradicionales, las y los profesionales de la medicina, el profesorado, el empresariado y las y los dirigentes sindicales son ejemplos de personas de confianza de la comunidad que pueden desempeñar un papel importante en la reducción de las diferencias sociales. Por último, la seguridad, el consentimiento y la confidencialidad son requisitos primordiales para que las consultas sean significativas.

DOCUMENTOS CLAVE DE LECTURA COMPLEMENTARIA:

– Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Consultas nacionales sobre la justicia de transición

– Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/71/567), "Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición" (sobre las consultas nacionales relativas a la elaboración y aplicación de medidas de justicia transicional).

– Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/34/62), "La participación de las víctimas en las medidas de justicia de transición".

– ACNUDH, Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública

– Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, United Nations community engagement guidelines on peacebuilding and sustaining peace

– Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Women's Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace

02 BÚSQUEDA DE LA VERDAD

El derecho a la verdad le da a las víctimas, a sus familiares y al público en general el derecho a buscar y obtener toda la información pertinente sobre la comisión de la presunta violación de derechos, la suerte y el paradero de las víctimas y la medida en que dicha vulneración de derechos pudo haber sido autorizada oficialmente. Exige a los Estados que establezcan instituciones, mecanismos y procedimientos autorizados para buscar información sobre hechos contenciosos. Aunque los tribunales penales desempeñan un papel en la determinación de los hechos, los expedientes judiciales serán, por lo general, insuficientes.

Además de catalogar la naturaleza, el contexto y el alcance de las violaciones, la búsqueda de la verdad tiene como objetivo reconocer las experiencias de las víctimas, restablecer la confianza, fortalecer el Estado de derecho y promover la integración social y la reconciliación. Los procesos de búsqueda de la verdad pueden dar a las víctimas la oportunidad de hablar en un foro público, afirmando su condición de titulares de derechos en pie de igualdad. El reconocimiento oficial de las violaciones contribuye a poner fin a los ciclos de resentimiento y desconfianza. Las iniciativas de búsqueda de la verdad también pueden proporcionar información importante para adoptar otras medidas, como los programas de enjuiciamiento y reparación. Su análisis de las fallas sistémicas y las deficiencias de las instituciones del Estado, así como de las dimensiones estructurales de la violencia y los abusos, contribuye a establecer las prioridades de las reformas. Además, la búsqueda de la verdad puede contribuir a abordar narrativas de agravios colectivos y victimización que pueden ser explotadas, por ejemplo, por grupos terroristas o extremistas violentos[36].

Aunque las comisiones de la verdad formales son el mecanismo más frecuente para garantizar este derecho, también se puede recurrir a otras medidas para ello. Entre ellas figuran, por ejemplo, los procesos de búsqueda de la verdad liderados por la sociedad civil, las iniciativas comunitarias, las comisiones de investigación, las misiones de investigación y los ejercicios de mapeo, las comisiones de derechos humanos, los mecanismos dirigidos a revelar el destino de las personas desaparecidas, las investigaciones forenses, la localización de fosas comunes y la exhumación e identificación de cadáveres[37], la preservación de los archivos de los servicios de inteligencia y seguridad y la concesión de

36 Véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre el Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento (A/70/674).

37 Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 10/26 y 15/5 sobre genética forense y derechos humanos; Comité Internacional de la Cruz Roja, "Identificación forense de restos humanos", diciembre de 2013; "El proceso forense de identificación humana: un enfoque integrado", febrero de 2022; "Investigación médico-legal de las muertes: Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias" (A/HRC/50/34).

acceso público a ellos[38], las iniciativas artísticas[39] y las disculpas públicas[40].

Al planificar la búsqueda de la verdad, es preciso tener en cuenta una serie de retos recurrentes. En primer lugar, cada contexto exige un examen de sus déficits de verdad, las distintas formas en que se manifiesta el deseo de conocer la verdad y las oportunidades y obstáculos para descubrirla. El contexto determinará la combinación de medidas más eficaz para satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad. Esto no siempre implica crear una comisión de la verdad. En algunos contextos, por ejemplo, la identificación y restitución de los restos mortales será una preocupación primordial. En otros contextos, las medidas de fomento de la convivencia son cruciales. Dichas medidas pueden incluir trabajos comunitarios o ceremonias en las que los victimarios reconozcan su responsabilidad y participen en formas de reparación tras escuchar a las víctimas. Tales iniciativas locales no articulan necesariamente una narrativa compartida unificadora, pero limitan la variedad de mentiras permisibles, ayudan a reducir la búsqueda de chivos expiatorios y establecen hechos básicos que cualquier relato creíble de las violaciones debe reconocer.

En segundo lugar, si se crea una comisión de la verdad, esta debe ser independiente, y su mandato, sus objetivos y sus competencias deben adaptarse al contexto. Además, una comisión de este tipo debe dotarse de recursos adecuados. No existe un modelo universalmente válido[41], pero hay una serie de elementos que son fundamentales para su éxito: la independencia, reflejada en la composición, el mandato y el control presupuestario y de personal; la imparcialidad, reflejada en el enfoque sustantivo del mandato; un procedimiento no politizado para la selección de sus comisionados y para garantizar la credibilidad y el integridad moral de los mismos; facultades adecuadas para facilitar indagaciones e investigaciones serias; una metodología clara que tenga en cuenta la edad y el género; procedimientos para dar un trato justo a las víctimas y a los presuntos autores; procedimientos participativos y mecanismos de difusión eficaces entre las víctimas y otras partes interesadas; un proceso imparcial y exhaustivo para extraer conclusiones y recomendaciones; y la facultad de divulgar las conclusiones directamente al público, independientemente de la aprobación o el control del Gobierno.

Por último, el auge de las campañas de desinformación y de incitación al odio en las redes sociales y otros medios de comunicación para distorsionar los hechos y alimentar la polarización plantea desafíos para los procesos de búsqueda de la verdad[42]. Las iniciativas de búsqueda de la verdad pueden requerir estrategias y conocimientos técnicos específicos para hacer frente a esta amenaza, recurriendo, por ejemplo, a análisis forense digital y a la ciencia del comportamiento.

DOCUMENTOS CLAVE DE LECTURA COMPLEMENTARIA:

– ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Comisiones de la verdad

– ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Archivos

– Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/24/42) (apartados sobre "determinados problemas que se plantean al funcionamiento de las comisiones de la verdad" y "soluciones propuestas para aumentar su eficacia").

– Priscilla Hayner, "Transitional justice in peace processes: United Nations policy and challenges in practice" (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice.

– Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Facultad de Derecho de Harvard, Children and Transitional Justice: Truth-Telling, Accountability and Reconciliation

38 Véase, por ejemplo, ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Archivos (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2015); Swisspeace, "Archives: dealing with the past – What we do" y "Resources".

39 Véase Clara Ramírez-Barat, ed., Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach (Nueva York, Social Science Research Council, 2014).

40 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/74/147) (sobre las "disculpas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario").

41 Debido a la influencia de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, existe la creencia errónea de que las comisiones de la verdad están necesariamente relacionadas con las amnistías. De hecho, la gran mayoría de las comisiones de la verdad no conceden amnistías, ni siquiera las recomiendan, y muchas de ellas remiten las pruebas a las autoridades judiciales.

42 Véase La estrategia y plan de acción de las Naciones Unidas para la lucha contra el discurso de odio y United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences (Naciones Unidas, 2020); informe del Secretario General: "Contrarrestar la desinformación para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales" (A/77/287); Naciones Unidas, Combating Holocaust and genocide denial: protecting survivors, preserving memory, and promoting resilience – policy paper, junio de 2022.

03 JUSTICIA PENAL

Varias fuentes de derecho internacional obligan a los Estados a investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones y abusos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario[43]. El cumplimiento de esta obligación por parte del Estado es crucial para la prevención. El sometimiento a la justicia de los presuntos autores de delitos de acuerdo con los estándares de un juicio justo, y castigarlos adecuadamente si son hallados culpables, contribuye a reforzar la confianza social y el Estado de derecho. Esta obligación no cambia en contextos post-autoritarios o de post-conflicto, u otros contextos de justicia transicional. Sin embargo, en tales circunstancias, los Estados se enfrentarán a menudo a grandes obstáculos para exigirle rendición de cuentas a los presuntos autores, relacionados tanto con cuestiones de voluntad como de capacidad. Una política holística de justicia transicional tratará de abordar estos obstáculos.

En respuesta a la falta de voluntad o de capacidad, en las últimas décadas se ha desarrollado una diversificación útil de las vías a través de las cuales se puede exigir responsabilidad penal por delitos contra los derechos humanos. La Corte Penal Internacional y los tribunales nacionales que ejercen jurisdicción extraterritorial o universal desempeñan un papel invaluable en contextos difíciles, aunque estas iniciativas internacionalizadas no pueden desplazar ni satisfacer plenamente la demanda general de justicia a nivel doméstico. La complementariedad es un principio fundamental que sustenta el trabajo de la Corte Penal Internacional. También se han creado tribunales, salas y fiscalías especializados en asuntos penales. Para subsanar las deficiencias de capacidad, algunos de estos órganos han adoptado una estructura híbrida en la que participan juezas y jueces, fiscales e investigadoras e investigadores tanto nacionales como internacionales. Aunque es fundamental invertir en juzgados y tribunales temporales, ad hoc o especializados, dicha inversión no puede sustituir las reformas estructurales, procesales y de personal exhaustivas que requieren los sistemas judiciales nacionales para garantizar su independencia, eficacia y sostenibilidad y para salvaguardar la cualidad preventiva de la justicia penal doméstica.

Las instituciones nacionales pueden haber sido utilizadas indebidamente con fines políticos, y las instituciones judiciales pueden ser débiles, inoperantes o inexistentes a causa de la violencia, la politización o la infrainversión sistemática. En tales contextos, será importante identificar los elementos básicos o las condiciones previas a lo largo de toda la cadena de justicia penal



Fototeca del DPO / OROLSI Photo

(desde la investigación y la custodia de las pruebas hasta las condiciones de detención) que deben existir para poner en marcha el sistema y sentar las bases de una justicia doméstica y sostenible. Una de estas condiciones es la existencia de estrategias, estructuras, procedimientos y capacidades de investigación y enjuiciamiento adecuados. A menudo será necesario crear o reforzar entidades independientes e imparciales capaces de investigar delitos complejos contra los derechos humanos en entornos políticamente delicados, lo que puede incluir el desarrollo de las capacidades forenses necesarias para investigar crímenes masivos. En cuanto al enjuiciamiento, en contextos en los que el número de casos evidentemente supera la capacidad disponible, serán necesarias estrategias de priorización basadas en criterios justos y transparentes. Esto ayudará a desplegar los recursos de manera que se maximice el impacto, y a reducir los riesgos de selección o instrumentalización política. Otra condición previa es la existencia de estructuras y capacidades adecuadas para

43 Entre ellas se incluyen la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, arts. 4 y 5; el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949, art. 50; el Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949, art. 129; el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, art. 146; el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 85; la Convención contra la Tortura, art. 4; la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, art. 6; y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, arts. 3, 7, 9 y 11. Véase también el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En cuanto a la violencia sexual relacionada con los conflictos, véanse también las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 2467 (2019), párr. 30.

garantizar igualdad en el acceso a la justicia para todas las personas, incluido el acceso a la información y la disponibilidad de asesoramiento jurídico especializado, representación, servicios de apoyo (incluidas medidas de protección de víctimas y testigos) y asistencia legal. Si esta labor de desarrollo de capacidades se alinea con una reforma más amplia del Estado de derecho y la justicia, no solo será útil para reparar las violaciones del pasado, sino también para combatir el crimen organizado, la corrupción y los delitos terroristas en curso.

Este apoyo al desarrollo de capacidades en favor de la reforma estructural debe ir acompañado de estrategias para hacerle frente a los déficits de lo que puede denominarse "voluntad política". Además de amplificar las demandas de justicia de las víctimas y las comunidades, incluso a nivel de base, esto consistirá normalmente en una defensa sostenida para preservar el espacio para futuras oportunidades de impartir justicia (por ejemplo, en las negociaciones de paz o a través de los buenos oficios) y para crear un entorno propicio (por ejemplo, mediante la educación en derechos humanos y justicia, la creación de coaliciones o el aprovechamiento de los mecanismos regionales e internacionales).

Por último, la cuestión de las amnistías y otros beneficios legales se planteará a menudo durante los procesos de paz y en el diseño de las políticas de justicia transicional, tal vez por la incapacidad práctica de lidiar eficazmente con los casos de todos los agresores. La posición de las Naciones Unidas sobre las amnistías es clara: la Organización no puede condonar ni fomentar amnistías por genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones graves de los derechos humanos[44]. Las amnistías son permisibles para otros crímenes, especialmente los delitos políticos relacionados con la resistencia al Estado, y en algunos contextos pueden ayudar a sentar las bases para la paz. Cuando las estrategias de enjuiciamiento se centran en los "máximos responsables" por los delitos cometidos, dejan fuera a muchos otros. Se plantea entonces la cuestión de qué otras medidas de rendición de cuentas pueden aplicarse para evitar la aparición de brechas de impunidad que corren el riesgo de desestabilizar la sociedad. La reducción o conmutación de penas, o la imposición de penas alternativas, pueden ser una posibilidad, siempre que la pena siga siendo proporcional a la gravedad de los delitos y que se respeten los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, no solo en abstracto, sino en consulta con ellas. Las políticas de amnistía y demás beneficios legales gozarán de mayor legitimidad si se adoptan mediante un proceso en cuyo marco se consulte a todas las partes interesadas y que aclare plenamente la finalidad, el alcance y las condiciones de las medidas[45].

44 Véase el documento S/2004/616 y ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2009).

45 Priscilla Hayner, "Transitional justice in peace processes: United Nations policy and challenges in practice" (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), octubre de 2022, disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice; Barney Afako, "A field of dilemmas: managing transitional justice in peace processes" (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), abril de 2022, disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice.

DOCUMENTOS CLAVE DE LECTURA COMPLEMENTARIA:

- ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Iniciativas de enjuiciamiento
- ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Amnistías
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/27/56) (sobre estrategias de priorización en el enjuiciamiento de violaciones graves de los derechos humanos).
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/48/60) (sobre "Rendición de cuentas: enjuiciar y sancionar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario en procesos de justicia transicional").
- Naciones Unidas, Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations
- Cath Collins, "Advancing the criminal justice pillar of transitional justice in challenging contexts: preconditions for successful criminal justice" (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice
- UNICEF, "#Reimagine justice for children"
- Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, Model legislative provisions and guidance on investigation and prosecution of conflict-related sexual violence

04 REPARACIÓN

La reparación de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario es fundamental para ayudar a las víctimas, las y los supervivientes, las familias y las comunidades a superar los efectos, a menudo devastadores y multigeneracionales, que sufren. Sin embargo, continúan existiendo importantes lagunas entre la sólida base normativa del derecho a interponer recursos y obtener reparaciones y la realidad práctica. La falta de atención a las reclamaciones de las víctimas y la precariedad de su situación agravan su vulnerabilidad y su sensación de injusticia, afianzando aún más los agravios de las víctimas y debilitando su confianza en el Estado. Esto desestabiliza las comunidades y socava el prospecto de una paz duradera, además de privar a las mujeres y las niñas supervivientes de un posible salvavidas frente al estigma, la exclusión social y la marginación económica que a menudo padecen.

La reparación puede concederse por la vía judicial. Sin embargo, teniendo en cuenta la cifra de víctimas, con frecuencia elevada, así como la complejidad y duración o falta de disponibilidad de los procedimientos judiciales, por lo general será preferible ofrecer reparaciones a través de programas administrativos. Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que establecen cinco categorías de medidas necesarias para garantizar una reparación plena y efectiva (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición), proporcionan un marco para que los Estados elaboren políticas de reparación adecuadas[46]. Las medidas pueden ser individuales o colectivas, dependiendo de si las prestaciones se dirigen a víctimas o grupos específicos. Pueden ser económicas, materiales (por ejemplo, relacionadas con la asistencia sanitaria, la educación o la vivienda) o simbólicas (por ejemplo, memoriales, monumentos, museos, ceremonias de inhumación o la supresión de condenas por motivos políticos). Por lo general, las víctimas prefieren una combinación de prestaciones de las diferentes categorías expuestas, y se considera que dicha modalidad es más eficaz para proporcionar reconocimiento y fomentar la cohesión social[47]. La salud mental y el apoyo psicosocial serán a menudo prioritarios para superar los efectos multigeneracionales de las violaciones de los derechos humanos, que incluyen la desconfianza intergrupal, la desconfianza en las instituciones y las predisposiciones negativas hacia las personas consideradas como "los otros"[48].

El establecimiento de este tipo de programas administrativos supone todo un desafío. Cabe esperar que las posibilidades de éxito en términos de repercusión aumenten si el programa no solo es amplio, sino también inclusivo (que abarque diversos tipos de víctimas y vulneraciones de derechos), si está vinculado a otras iniciativas de justicia (como la búsqueda de la verdad, los enjuiciamientos y las garantías de no repetición) y si es consultivo (que involucre a las víctimas, las personas supervivientes y las organizaciones de base comunitaria, incluidas las organizaciones dirigidas por mujeres y jóvenes, en el diseño, ejecución y evaluación del programa). También debe diferenciarse de los proyectos generales de bienestar o desarrollo. Esto significa que, en un programa de reparaciones, el Estado ofrece prestaciones con el reconocimiento de que se cometió una violación de derechos y se causó un daño, cuya responsabilidad asume. Las posibles preocupaciones sobre la escasez de recursos y el gasto de los programas de reparación no deberían llevar a su eliminación previa. Deben calcularse las implicaciones en materia de recursos de un posible programa que abarque toda la gama de medidas posibles (individuales, colectivas, económicas, materiales y simbólicas), lo que permitirá un debate transparente sobre el establecimiento de prioridades, la asignación de recursos y las opciones de financiación.



Fototeca de la EPA

46 Las cinco categorías son: restitución para devolver a las víctimas a su situación original; indemnización por daños económicamente evaluables; rehabilitación que proporcione atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales; satisfacción que abarque una amplia gama de medidas que incluyan actos simbólicos, búsqueda de la verdad y sanciones judiciales y administrativas; y garantías de no repetición. Véase el documento A/RES/60/147, anexo, párrs. 19-23.

47 Véase Pablo de Greiff, "Introduction: Repairing the past – compensation for victims of human rights violations", en The Handbook of Reparations, Pablo de Greiff, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006); véase también el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/42/45) (sobre "Lecciones aprendidas de los programas de reparación nacionales efectivos").

48 Véase, por ejemplo, Hamber, "Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support", disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice; véase también Yael Danieli, ed., International Handbook of Multigenerational Legacies of Trauma (Nueva York, Plenum Press, 1998).

Por último, teniendo en cuenta la urgencia de las necesidades de las víctimas y de las personas supervivientes en general, el tiempo que puede requerir la puesta en marcha de un programa de justicia y reparaciones, y el hecho de que los esfuerzos iniciales de estabilización se centran a menudo en los (ex) combatientes, debe prestarse una atención específica y desde las primeras fases a la rápida prestación de servicios vitales y de alto impacto para las víctimas y supervivientes, en particular para aquellas que se encuentran en situaciones precarias (como personas desplazadas, personas con discapacidad, niñas y niños, personas de edad, viudas con familiares a cargo y supervivientes de la violencia sexual y de género). Estas medidas provisionales en los ámbitos de saneamiento, vivienda, educación, protección y atención sanitaria, así como las medidas destinadas a conferir identidad jurídica, no deben adoptarse en sustitución de programas de reparaciones plenamente desarrollados, sino mientras se desarrollan dichos programas y en apoyo de ese proceso, y debe permitirse la participación de las víctimas y las personas supervivientes.

DOCUMENTOS CLAVE DE LECTURA COMPLEMENTARIA:

– Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (A/RES/60/147).

– ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones

– Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/69/518) (sobre las reparaciones a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario).

– Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/42/45) (sobre las lecciones aprendidas de los programas de reparación nacionales efectivos).

– Nota orientativa del Secretario General: Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos

– Impunity Watch y Red Internacional de Víctimas y Sobrevivientes de Graves Abusos de Derechos Humanos (INOVAS), Reparations as a catalytic power to change victims' and survivors' lives: perspectives and contributions from the grassroots level



05 GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Es poco probable que el esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones y abusos de los derechos, el enjuiciamiento de los autores y la reparación de los daños se perciban como justicia si tales medidas no van acompañadas de un compromiso del Estado y de medidas tangibles para poner fin a tales vulneraciones y evitar que se repitan. La búsqueda de la verdad, la justicia penal y las reparaciones tienen efectos preventivos, pero el cuarto pilar de la justicia transicional –las garantías de no repetición– está intrínsecamente orientado al futuro y se refiere a una función esencial, la prevención, más que a una medida específica. Se trata de una amplia categoría de medidas cuyo contenido debería determinarse en cada contexto específico mediante un análisis detallado del tipo de vulneraciones y abusos que se produjeron, las formas en que se cometieron, sus causas estructurales, sus repercusiones en las víctimas y las comunidades y la mejor manera de prevenirlos en el futuro.

A menudo se hace hincapié en la reforma institucional, tratando de desactivar las capacidades abusivas y de reforzar la integridad en el seno de las instituciones del Estado, especialmente en el sector de la seguridad. Algunos ejemplos son el acantonamiento y la disolución de los grupos que cometen abusos mediante procesos de desarme, desmovilización y reintegración[49], el recurso a la investigación de antecedentes para vetar a los autores de delitos del sector de la seguridad y, mediante una reforma más amplia de dicho sector, el aumento de la rendición de cuentas interna y la promoción de una supervisión civil eficaz. Otros ejemplos de garantías de no repetición pueden incluir medidas específicas en los ámbitos de la reforma constitucional y jurídica, incluidas las adoptadas para garantizar la conformidad de la legislación sobre emergencias y seguridad con los derechos humanos, la reforma de la justicia para aumentar la independencia del poder judicial y el establecimiento de instituciones independientes de derechos humanos y defensorías del pueblo.

Fototeca del ACNUDH / Carmen Murcia



Sin embargo, no basta con centrarse únicamente en el ámbito institucional. Una prevención eficaz y una transformación duradera requieren algo más que cambios en el sector de la seguridad y en la estructura institucional; también son necesarias medidas que afectan a los ámbitos social, cultural y personal. Entre los ejemplos de medidas del ámbito social encaminadas a evitar la repetición se incluyen la derogación de leyes que limitan el espacio cívico; el fomento de un entorno libre en el que la sociedad civil pueda defender sus intereses y trabajar en red, junto con la promoción de leyes y políticas contra la discriminación; la ejecución de programas de empoderamiento jurídico; la adopción de políticas que protejan y promuevan los derechos a la libertad de expresión y asociación; y la promoción de la libertad y la independencia de los medios de comunicación. Las medidas específicas en los ámbitos cultural y personal pueden incluir aspectos de la educación formal e informal, en particular la enseñanza de la historia (basada en libros de texto y planes de estudio que reconozcan los abusos cometidos en el pasado, fomenten el pensamiento crítico y la diversidad de perspectivas y afirmen el compromiso con los derechos humanos)[50], el diálogo interconfesional[51], las iniciativas artísticas y culturales destinadas a promover la tolerancia y la solidaridad social, las iniciativas de conmemoración (para honrar a las víctimas y crear condiciones para el debate social y el diálogo sobre las causas y consecuencias de los abusos del pasado y la

49 Los procesos integrados de desarme, desmovilización y reintegración constituyen enfoques multidimensionales que contribuyen al proceso de paz en su conjunto, desde la prevención, la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz hasta la consolidación de la paz y el desarrollo.

50 Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales (A/68/296) (sobre la escritura y la enseñanza de la historia).

51 Véase, por ejemplo, ACNUDH, The Beirut Declaration and its 18 commitments on Faith for Rights: Report and outlook, 16ª ed. (Ginebra, 2023); Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, Plan de acción para Líderes y Actores Religiosos para la prevención de la incitación a la violencia que podría dar lugar a crímenes atroces.

atribución de responsabilidades)[52], y el mantenimiento y la apertura de archivos. Junto con las reparaciones, los programas de salud mental y apoyo psicosocial pueden contribuir a resolver agravios y a acabar con estereotipos y prejuicios profundamente arraigados. Si los agravios a las víctimas no se abordan, sino que se transmiten de generación en generación, constituyen importantes factores de riesgo de violencia en el futuro[53].

A menudo se pasa por alto el potencial de la justicia transicional, a través de su pilar de garantías de no repetición, para ayudar a las sociedades a desarrollar estrategias de prevención eficaces. La justicia transicional, considerada como un concepto global que abarca las esferas institucional, social, cultural y personal, puede ofrecer un marco útil para el análisis y la formulación de un plan de acción para la prevención. Las estrategias de prevención en el contexto de la justicia transicional deben estar conectadas con iniciativas más amplias dirigidas a prevenir las violaciones de los derechos humanos, los crímenes atroces, el terrorismo y los conflictos armados en general[54].

DOCUMENTOS CLAVE DE LECTURA COMPLEMENTARIA:

- ACNUDH, Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto:Procesos de depuración: marco operacional
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (A/HRC/30/42) (sobre las garantías de no repetición).
- Informe del Relator Especial (A/70/438) (sobre la reforma del sector de la seguridad, incluida la investigación de los antecedentes de los miembros de las instituciones de seguridad)
- Informe del Relator Especial (A/72/523) (sobre un enfoque marco de la prevención)
- Informe del Relator Especial (A/HRC/45/45) (sobre los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional)
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, "Estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición" (A/HRC/37/65)
- Guidance note of the Secretary-General on United Nations constitutional assistance
- Silke Rusch, "Coordination of DDR initiatives with transitional justice efforts in the context of sustaining peace" (documento elaborado en el marco del proyecto de revisión de la nota orientativa), disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justicia
- Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, en particular el módulo 6.20 sobre el desarme, la desmovilización y reintegración y la justicia transicional
- Naciones Unidas, Framework of analysis for atrocity crimes: a tool for prevention
- Acción de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, Marco de análisis para crímenes atroces : Una herramienta para la prevención

52 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales sobre los procesos de preservación de la memoria histórica (en sociedades divididas o en situaciones posteriores a conflictos) (A/HRC/25/49); Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre "Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional" (A/HRC/45/45). En este último informe, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sostiene que los procesos de memorialización son tanto un pilar específico como un pilar transversal de la justicia transicional, ya que la memorialización contribuye a la aplicación de los otros cuatro pilares y es una herramienta vital para permitir que las sociedades salgan del ciclo de odio y conflicto y empiecen a dar pasos hacia la construcción de una cultura de paz.

53 Véase, por ejemplo, Hamber, "Transitional Justice, Mental Health and Psychosocial Support", disponible en www.ohchr.org/en/sg-guidance-note-transitional-justice. Véase también el documento A/70/674.

54 El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición propuso la elaboración de un "enfoque marco de la prevención" que permita la planificación sistemática y ordenada de una amplia política de prevención (véase el documento A/72/523).

3. CÓMO APOYAR LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN LA PRÁCTICA: EL CAMINO A SEGUIR PARA LAS NACIONES UNIDAS

Teniendo en cuenta los objetivos, principios y características expuestos en la presente nota orientativa, y para garantizar que el apoyo de las Naciones Unidas a la justicia transicional siga siendo pertinente y esté en sintonía con los nuevos retos, la Organización debe adaptar su comprensión de la justicia transicional y su posición institucional al respecto, ser más innovadora en el diseño y la ejecución de su labor en este ámbito y dar un nuevo impulso al carácter central de las víctimas y las personas en la justicia transicional buscando marcar una diferencia temprana, tangible y transformadora para las personas y las comunidades. Con el fin de contribuir a garantizar que el trabajo de las Naciones Unidas en la esfera de la justicia transicional sea consistentemente más estratégico, integrado, innovador y centrado en las personas, se necesita lo siguiente:

01 COMPRENSIÓN INSTITUCIONAL Y POSICIONAMIENTO DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

1 Promover la comprensión de la justicia transicional no solo como un marco normativo para buscar la reparación de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, sino también como una **herramienta orientada al futuro, estratégica y pragmática** al servicio de objetivos de política a largo plazo como la prevención y el mantenimiento de la paz, la rendición de cuentas y el Estado de derecho, la sanación y la reconciliación, y el desarrollo sostenible.

2 Entender y utilizar la justicia transicional como un **instrumento de resolución de problemas basado en los derechos humanos** para construir un futuro mejor, para la consolidación y el mantenimiento de la paz, así como para el desarrollo sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por tanto, para **Nuestra Agenda Común y la Nueva Agenda de Paz**.

3 Reconocer la justicia transicional como un **área de política transversal** pertinente para los mandatos de la mayoría de los departamentos y organismos de los pilares de la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo de la Organización, y como una **responsabilidad compartida** que requiere un apoyo interinstitucional basado en el análisis y la planificación conjuntos, una vinculación adecuada con áreas de política adyacentes y una coordinación eficaz.

4 Garantizar un **liderazgo, participación y apoyo adecuados a la justicia transicional por parte del personal de alto nivel de las Naciones Unidas en su sede principal** y en los países (en particular de los Representantes Especiales del Secretario General, los Coordinadores Residentes y los Coordinadores de Asuntos Humanitarios), incluyendo el mejoramiento de la capacidad de definir paquetes de involucramiento coherentes que vinculen las vertientes de promoción, programación y comunicación de la labor de justicia transicional.

5 Reconociendo **la importancia de una coordinación eficaz** en el ámbito de la justicia transicional (en el marco de una política integral de justicia transicional y con estrategias, políticas y programas más amplios de consolidación de la paz), garantizar que el liderazgo de las Naciones Unidas en los países desempeñe el cargo y tenga la capacidad necesaria para fomentar dicha coordinación, en particular creando un **mecanismo local de coordinación de las Naciones Unidas cuando sea pertinente** y **utilizando el poder de convocatoria** de las Naciones Unidas para reunir financiamiento internacional y aliados técnicos para fomentar enfoques comunes, estratégicos y a largo plazo y así apoyar las prioridades nacionales en términos de justicia transicional.

6 Con base en el comité consultivo interinstitucional existente para la elaboración de la presente nota orientativa, poner en funcionamiento un **grupo de trabajo interinstitucional permanente de las Naciones Unidas sobre justicia transicional** para fomentar una colaboración y coordinación más estrechas en toda la Organización, en particular reuniendo los conocimientos especializados y la capacidad existentes en los casos en que resulte útil, facilitando el intercambio de información, el análisis y la elaboración de estrategias conjuntas, así como apoyando la aplicación general de esta nota orientativa y de su enfoque estratégico, integrado, innovador y centrado en las personas.



02 INNOVACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

1 Para evitar respuestas preformuladas y fomentar la creatividad, se debe garantizar que la labor de las Naciones Unidas en materia de justicia transicional se base en **estrategias de apoyo integrales y a largo plazo y en mensajes coherentes**, informados por un **análisis y planificación sólida, integrada y estratégica que tenga en cuenta consideraciones de edad y género**, así como en una visión a largo plazo que tenga en cuenta lo que es políticamente posible y viable en la práctica, guiada por el objetivo básico de determinar, en cada contexto específico, la mejor manera de garantizar los derechos de las víctimas y las comunidades afectadas a la verdad, la justicia y la reparación, contribuyendo al mismo tiempo a evitar que se repitan violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

2 Garantizar que los modelos de planificación del apoyo a la justicia transicional incluyan un **análisis de la situación y de la economía política** (teniendo en cuenta factores políticos, históricos, socioculturales, de seguridad y económicos clave, así como la sensibilidad al conflicto), un **análisis de las partes interesadas** (sobre los agentes clave que pueden ejercer una influencia positiva o negativa en un proceso, con la identificación de los agentes de cambio), un **análisis del factor de la justicia y sus carencias** (sobre los diversos elementos del conflicto, la paz y la justicia, incluyendo un enfoque centrado en las estructuras de impunidad), y un **análisis de las condiciones previas necesarias** para crear un entorno propicio para la justicia transicional (que abarque la voluntad política, la fortaleza institucional y la situación en materia de seguridad).

3 Reconocer que ninguna entidad de las Naciones Unidas poseerá o tendrá acceso por sí misma a toda la información necesaria para llevar a cabo un análisis en profundidad y una planificación estratégica de este tipo y que, por lo tanto, es imprescindible un **esfuerzo conjunto y de colaboración entre los tres pilares de las Naciones Unidas**.

4 Utilizar el proceso de análisis y planificación para **posicionar a la justicia transicional en el panorama global de la consolidación de la paz**, articulando las interconexiones y la coherencia entre los diferentes ámbitos de política; encontrar el marco más adecuado para la justicia transicional según el contexto; facilitar el establecimiento de prioridades y el desarrollo de una visión a más largo plazo; y articular los objetivos específicos del apoyo de las Naciones Unidas basándose en teorías del cambio realistas, una recopilación de datos eficaz y un seguimiento del impacto.

5 **Identificar los puntos de partida más pertinentes y las formas de encuadrar las respuestas de la justicia transicional en cada contexto**, reconociendo que la terminología reviste menor importancia (es decir, no es necesario denominar este trabajo "justicia transicional" ni encuadrarlo como tal) y haciendo un mejor uso de la flexibilidad inherente a la justicia transicional y sus conexiones con las áreas de política y las agendas adyacentes (como las de la prevención, el mantenimiento de la paz y los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Fototeca del DPO / OROLSI Photo



6 **Incluir sistemáticamente una perspectiva de justicia transicional y sensibilidad al pasado en todos los procesos analíticos y de planificación existentes**, incluido el desarrollo de marcos estratégicos integrados o conceptos de misión (incluso a través de evaluaciones estratégicas y misiones de evaluación técnica), así como de los análisis de conflictos y del desarrollo y los análisis comunes por países que sustentan la elaboración de los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y otros marcos y programas de colaboración; cuando dichos procesos existentes no hayan conducido a una visión y estrategia de justicia transicional, complementarlos con un análisis específico de justicia transicional.

7 Considerar los **procesos de paz como oportunidades para que las partes interesadas se enfrenten a los dilemas** de abordar el pasado y tratar de asesorar a las partes de forma creativa sobre la justicia transicional (más allá de recordar las normas y estándares internacionales), ofreciendo estrategias sólidas y ágiles basadas en un análisis exhaustivo de los conflictos, la identificación de las partes interesadas y la consulta con expertos nacionales, funcionarios encargados de la formulación de políticas, sociedad civil y, en particular, víctimas y comunidades afectadas; por lo tanto, dotar a las mediadoras y mediadores de las Naciones Unidas de los conocimientos especializados pertinentes en materia de derechos humanos y justicia transicional, y fomentar la participación de dichas y dichos especialistas durante las negociaciones de paz.

8 Aprovechando el poder de convocatoria de las Naciones Unidas, **ayudar a identificar al mayor número posible de grupos, representantes, instituciones y aliados** necesarios para llevar a cabo el proceso de justicia transicional y apoyar la transformación política, económica y social que esté experimentando el país, centrándose en aquellas personas que corren el riesgo de quedarse atrás e incorporándolas al proceso.

9 **Considerando las limitaciones que plantea la debilidad institucional**, actuar como agente facilitador y ayudar a las partes interesadas a identificar medidas de mitigación, garantizando, entre otras cosas, que las actividades de desarrollo de capacidades dirigidas a fortalecer las instituciones estatales de justicia transicional se coordinen con otras iniciativas más amplias de construcción estatal, justicia y reforma del sector de la seguridad.

10 Profundizar en la comprensión de los **vínculos entre la justicia, la estabilización y la seguridad** y, especialmente en contextos inseguros y débilmente institucionalizados, estudiar en qué medida otras iniciativas de estabilización y consolidación de la paz que cuentan con el apoyo de las Naciones Unidas, como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, ofrecen oportunidades para abordar las demandas locales de justicia y establecer conexiones con la justicia transicional, incluso en el contexto de programas comunitarios de reintegración y reducción de la violencia; por consiguiente, seguir mejorando la coordinación de las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración con los procesos y mecanismos de justicia transicional, cuando proceda, de manera que se refuercen mutuamente.

11 Aceptar que, en algunos contextos, puede ser desaconsejable o imposible iniciar procesos de justicia transicional muy complejos; en entornos de ese tipo será necesario centrarse en actividades preparatorias estratégicas y en la creación de capacidades de las partes interesadas a nivel nacional a largo plazo (por ejemplo, mediante una labor de promoción constante, la consulta a la población, la familiarización de los grupos de interés clave con los conceptos y teorías de la justicia transicional, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil, y la promoción de derechos que dan acceso a otros derechos, como la identidad jurídica, la documentación de las violaciones de los derechos y la custodia de las pruebas).

03 IMPACTO TANGIBLE Y TRANSFORMADOR PARA LAS PERSONAS Y LAS COMUNIDADES

1 En la incidencia, involucramiento y apoyo de las Naciones Unidas a los procesos de justicia transicional, incorporar sistemáticamente un **fuerte énfasis en el diseño de procesos efectivos y amigables con el usuario, sobre la base de la inclusión y la participación**, promoviendo, en particular, métodos de trabajo y resultados inclusivos (proporcionando a una amplia variedad de partes interesadas a nivel nacional el espacio, las herramientas y el acceso a la información necesarios para su participación); amplificando las voces de las víctimas (fomentando procedimientos que tengan en cuenta a las víctimas y su protección, la organización de las víctimas y la creación de redes, y estrategias para impulsar el empoderamiento político y económico de las víctimas y mitigar riesgos y retos como la estigmatización, la carga económica y la retraumatización); centrándose en la divulgación y la comunicación; y trabajando en consulta y colaboración activas con la sociedad civil, incluyendo a nivel de base.

2 En la promoción y programación de la justicia transicional, tener en cuenta los **intereses, las necesidades y las expectativas de las víctimas, las comunidades y las sociedades afectadas, y adaptar las metodologías a las condiciones, circunstancias y capacidades de las personas**, teniendo en cuenta, entre otros elementos, las actividades y servicios tangenciales (difusión y comunicación, salud mental y apoyo psicosocial, servicios paralegales, accesibilidad, logística, etc.) y buscando una coordinación eficaz con los programas de protección social y de desarrollo.

3 Promover una comprensión de las garantías de no repetición que no se limite a la reforma institucional e **integrar el trabajo sobre justicia transicional en una agenda preventiva más amplia** que aborde las causas estructurales y profundas de las violaciones graves de los derechos humanos, tratando al mismo tiempo de contribuir a la transformación en las esferas institucional, económica, social, cultural y personal.

4 Incorporar sistemáticamente un **enfoque de salud mental y apoyo psicosocial** para potenciar el análisis, mejorar la prestación de servicios de salud mental y apoyo psicosocial dentro de los mecanismos de justicia transicional, establecer vínculos con la salud mental y el apoyo psicosocial a nivel comunitario para complementar los procesos de justicia transicional y permitir que la población participe en dichos procesos.

5 Incorporar una **perspectiva transgeneracional** en el trabajo sobre justicia transicional y fomentar la adopción de políticas y procedimientos que tengan en cuenta a la infancia y se centren en la juventud.

6 Garantizar que los proyectos y programas de las Naciones Unidas se **informen de un análisis de género y en teorías del cambio**, y que la perspectiva de género se integre en los presupuestos, los planes de trabajo, el seguimiento y la evaluación de los programas, centrándose en la promoción de una **participación y un liderazgo significativos de las mujeres y las niñas.** A su vez, promover la reparación integral de las violaciones de los derechos humanos por razón de género y continuar trabajando para cumplir el compromiso de garantizar que el 15% de la financiación gestionada por las Naciones Unidas en apoyo de la consolidación de la paz, incluida la relacionada con la justicia transicional, se dedique a proyectos que tengan como objetivo principal la promoción de la igualdad de género (S/2010/466, párr. 36).

7 Aumentar la **atención a la prestación de servicios y concesión de ayudas a las víctimas de manera rápida**, especialmente a las que se encuentran en situaciones precarias, estudiando la forma en que la vasta experiencia de las Naciones Unidas en asistencia humanitaria puede ayudar a elaborar programas que aborden las necesidades urgentes de las víctimas como punto de partida para los procesos de reparación y resarcimiento a largo plazo.

8 Reforzar el **seguimiento y la evaluación interna** invirtiendo en el desarrollo de metodologías innovadoras y orientadas a la práctica para la recopilación de datos con el fin de medir, supervisar y evaluar los avances en el ámbito de la justicia transicional de forma que se ilustren sus beneficios a largo plazo.



Renu Yadav
Centro de Desarrollo de la Mujer de Janakpur
(Nepal)

Esta ilustración del ODS 16 sobre sociedades justas, pacíficas e inclusivas forma parte del proyecto “Los ODS en Mithila”, una iniciativa conjunta de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Nepal y el Centro de Desarrollo de la Mujer de Janakpur destinada a adaptar los 17 ODS al contexto local en Nepal con la participación de mujeres artistas locales.

Naciones Unidas