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

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la principal organización de las Naciones Unidas que lucha por poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajando con nuestra amplia red de expertos y socios en 170 países, ayudamos a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Obtenga más información en undp.org o síganos en @UNDP.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
One United Nations Plaza New York,
NY 10017, Estados Unidos

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

Noviembre 2020

Agradecimientos

Reconocemos el gran esfuerzo del personal del PNUD y de nuestros socios que ejecutan programas de justicia transicional en todo el mundo. Gracias por el importante trabajo que están haciendo por las víctimas y las comunidades y su voluntad de compartir sus experiencias a través de este documento.

Agradecemos a los autores de este informe, Lorena Mellado, Chelsea Shelton, Aparna Basnyat, Krishna Velupillai, Chris Mahoney y Djordje Djordjević.

Agradecimientos especiales a las contribuciones de: Gloria Manzotti, Nicolas Booth, Juliet Solomon y Glaucia Boyer de PNUD, Emily Kenney de ONU Mujeres y Sebastiaan Verelst del ACNUDH por su apoyo como revisores.

También agradecemos a los numerosos colegas del PNUD que aportaron valiosas contribuciones desde las oficinas de país, entre ellos: Alie B. Sesay, Antje Kraft, Claudia de Saravia, Corrado Quinto, Denisse Ledgard, Diana Angel, Esperanza González, Francesca Akello, Gloria Manzotti, Ida Persson, Ivan Jovanovic, Jairo Matallana, Lino Ogora, Liz Marroquin, Maria Salomé Garcia, Pilar Villanueva, Rawhi Afaghani, Sabina Hidanovic y Shahzada Ahmad.

Prólogo

La actual pandemia COVID-19 se reconoce no solo como una emergencia de salud pública, sino también como una crisis socioeconómica y de derechos humanos. Desde febrero de 2021, más de 2.400.000 personas murieron a causa de COVID-19, y el mundo está experimentando el mayor shock económico en décadas. La pandemia también está revelando injusticias no resueltas y exacerbando las desigualdades existentes. Algunas respuestas estatales a la pandemia también están acumulando violaciones de los derechos humanos y se plantean nuevos riesgos a través de los esfuerzos para frenar la propagación del virus, como la rápida digitalización y el aislamiento social.

Un movimiento histórico contra el racismo sistémico también está barriendo el mundo a través del movimiento Black Lives Matter (BLM). Esto se creó en protesta por los incidentes y la violencia por motivos raciales contra la población afrodescendiente y ha resonado con las comunidades que apoyan la erradicación de la discriminación en todo el mundo. Del mismo modo, durante el año pasado, la gente se unió a movimientos sociales –muchos de ellos dirigidos por mujeres y jóvenes– y llenó las calles con demandas de igualdad de derechos, democracia y acción climática, en países como Argelia, Chile, Colombia, Haití, Irak, Líbano y Sudán. La demanda pública de rendición de cuentas se encuentra en un nivel sin precedentes, ya que las decisiones diarias que toman los estados tienen consecuencias casi inmediatas de vida o muerte, especialmente para las personas de comunidades marginadas.

Este contexto actual también obstaculizó los procesos de justicia transicional en marcha, ya que los Estados centraron sus esfuerzos en otras prioridades urgentes y en poner en marcha medidas para frenar la propagación del virus, lo que hace que los esfuerzos de justicia transicional sean más importantes que nunca.

El compromiso de los gobiernos de no dejar a nadie atrás en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se está poniendo a prueba a medida que los efectos devastadores de las desigualdades estructurales se profundizan. Es muy evidente que sin justicia para todos no puede haber paz, y que la verdad y la reconciliación deben ser el centro de los esfuerzos de los Estados para mantener la paz y el desarrollo.

Esto proporciona un contexto relevante para los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Ahora es más importante que nunca que nuestros esfuerzos se basen en los derechos y sean multidisciplinarios para apoyar a los Estados Miembros a crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas. La oferta de respuesta COVID-19 del PNUD Más allá de la recuperación: hacia 2030 es una estrategia para apoyar a los socios nacionales, no solo para abordar las necesidades inmediatas de salud y socioeconómicas, sino también para promover el estado de derecho, la seguridad, los derechos humanos, las medidas de gobernanza y de prevención de conflictos que se necesitan para gestionar la pandemia y aumentar la resiliencia ante futuras crisis. El apoyo a los procesos de justicia transicional es esencial para garantizar los derechos de los más vulnerables, garantizar la rendición de cuentas y fomentar la cohesión social durante este período sin precedentes.

Durante más de un decenio, el PNUD ha apoyado los procesos de justicia transicional desde una perspectiva de desarrollo, centrándose en potenciar la capacidad nacional y la transformación de los sistemas para mantener e integrar los progresos logrados mediante los mecanismos de justicia transicional. Estas cuestiones son hoy más pertinentes que nunca y reafirman la importancia del apoyo del PNUD a la justicia transicional para crear sociedades más pacíficas, justas e inclusivas. No debemos centrarnos en volver a la “normalidad” después de la pandemia, sino en implementar una recuperación transformadora que construya una “mejor normalidad”, que no separe la salud de los esfuerzos para abordar el racismo sistémico, o las reparaciones colectivas del acceso a la justicia para todos.

El PNUD mantiene su compromiso de apoyar los procesos de justicia transicional en todo el mundo y de asociarse con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales para llevar adelante estas importantes esferas de trabajo. Este documento analiza las experiencias del PNUD en apoyo de los procesos de justicia transicional en todo el mundo con el fin de contribuir a una reflexión internacional más amplia sobre los desafíos y los éxitos en este campo. Las experiencias, lecciones y recomendaciones esbozadas a lo largo de este documento se utilizarán para orientar la programación de la justicia transicional del PNUD en el futuro, de modo que podamos contribuir mejor a lograr

resultados sostenibles para las víctimas, las comunidades y los países. Una parte fundamental de ello será nuestra capacidad de utilizar todas las herramientas a nuestra disposición para adaptar los procesos de justicia transicional a las nuevas realidades y hacer frente a los desafíos interconectados. Esperamos que las conclusiones de este documento también sean útiles para nuestros socios que apoyan los procesos de justicia transicional, ya que estamos comprometidos a actuar como una sola Naciones Unidas.

Asako Okai
Secretaria General Adjunta,
Administradora Adjunta y
Directora de la Oficina de Crisis,
PNUD

Tabla de contenido

Prólogo **5**

Resumen Ejecutivo **9**

Introducción **11**
¿Qué es la justicia transicional? 12
Los orígenes y la evolución de la justicia transicional 13
El marco de las Naciones Unidas para la justicia transicional 14
Principales desafíos para la justicia transicional 14
Justicia transicional y nexo humanitario-desarrollo-paz 15

Enfoque de desarrollo del PNUD respecto de la justicia transicional **16**

Principales áreas de trabajo **19**
Participación de las víctimas **20**
Identificación de las víctimas y asegurar su representación 21
Participación de las víctimas 23
Apoyo centrado en las víctimas y las personas 25
Procesos participativos y apropiación **29**
Criterios para garantizar la participación 30
Fomento de la capacidad de las partes interesadas 32
Condiciones adecuadas para la seguridad de los participantes 33
Participación de la sociedad civil 34
Procesos de búsqueda de la verdad **35**
Promoción de procesos inclusivos 36
Aprovechar las ventanas de oportunidad 36
Creación de una base empírica centrada en las víctimas 36
Implementación de las recomendaciones 37
Fortalecimiento institucional para promover la rendición de cuentas **38**
Fortalecimiento de las capacidades del sector de la justicia 39
Establecimiento de tribunales especiales 40
Reformas del sector de la seguridad 40
Programación políticamente inteligente 41
Reparaciones y asistencia para el desarrollo **42**
Objetivos de las reparaciones 43
Obligaciones de los Estados y problemas inherentes 44
Reparaciones individuales y colectivas 45
Fortalecimiento del estado de derecho y los derechos humanos en apoyo de las garantías de no repetición **46**
Esfuerzos de la justicia transicional en apoyo de la no repetición 47
Intervenciones de desarrollo en apoyo de la no repetición 48
Vinculación de la justicia transicional con el desarme, la desmovilización y la reintegración **53**
Los programas de DDR como garantías de no repetición 54
Investigación de antecedentes de los miembros de fuerzas y grupos armados 54
La reintegración comunitaria como reparación 55
Prevención de conflictos y mantenimiento de la paz **56**
Los paradigmas de la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz 57
Abordar las causas profundas de los conflictos 57
Estrategias para el desarrollo de la resiliencia 58

Principales lecciones y recomendaciones **59**

La ruta a seguir **62**

Siglas

B-H	Bosnia-Herzegovina
RCA	República Centroafricana
COVID-19	Enfermedad del coronavirus 19
OSC	Organización de la sociedad civil
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
RDC	República Democrática del Congo
LGBTQI+	Lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, homosexuales e intersexuales
MINUSCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
INDH	Instituciones nacionales de derechos humanos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
RSS	rReforma del sector de la seguridad
SGBV	Violencia sexual basada en el género
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
VSRC	Violencia sexual relacionada con los conflictos

Resumen Ejecutivo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible abarca un concepto integral del desarrollo, uno que reconoce los vínculos entre la paz y la prosperidad y que para ambas tiene que haber respeto por los derechos humanos. Los esfuerzos de la justicia transicional están arraigados en este mismo enfoque, trabajando en el nexo entre los derechos humanos, el desarrollo y la paz y la seguridad para abordar los legados de las violaciones masivas de los derechos humanos y contribuir a la construcción de comunidades resilientes.

Para las sociedades que salen de un conflicto o de regímenes represivos, es necesario establecer medidas de justicia transicional para a) exigir responsabilidades por las violaciones cometidas en el pasado y garantizar la reparación y el resarcimiento de los daños causados a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos; b) reconocer las consecuencias que las violaciones han tenido para las sociedades y las comunidades, desarticulando la confianza y contribuyendo a la polarización; c) empezar a desarrollar una comprensión conjunta de las causas profundas que llevaron a la violencia y la represión, incluidas las desigualdades sistémicas, y construir una narrativa común del pasado basada en la verdad, y d) mirar hacia el futuro para construir sistemas y comunidades resilientes para prevenir una recurrencia de la violencia y los abusos.

El PNUD ha apoyado procesos de justicia transicional en todo el mundo durante más de una década, reconociendo el valor de un enfoque de desarrollo de la justicia transicional que no solo tenga en cuenta lo que se necesita para abordar el pasado y sus consecuencias en el presente, sino también lo que se necesita para establecer un futuro pacífico y sostenible para las víctimas, las comunidades y los Estados. En cada etapa del proceso de justicia transicional, trabajamos para ampliar las opciones y los derechos de las personas. Estamos comprometidos a defender la capacidad de acción de las víctimas y la dignidad humana y a garantizar una participación inclusiva. El PNUD también incorpora dentro de su apoyo a los procesos de justicia transicional propuestas más amplias para lograr instituciones inclusivas y responsables con el fin de promover y proteger los derechos humanos y establecer una cultura duradera de Estado de derecho.

Esta publicación busca contribuir al discurso internacional sobre la justicia transicional mediante el intercambio de lecciones aprendidas de los programas de justicia transicional del PNUD. También contribuirá a la revisión de la Guía de orientación del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas respecto a la justicia transicional. Asumiendo que cada contexto es único, se presentan las principales áreas de trabajo para los profesionales del desarrollo que apoyan los procesos de justicia transicional. Además, se presentan una serie de desafíos que aparecen al traducir las aspiraciones de verdad, justicia y reconciliación en una realidad para las víctimas de atrocidades, así como ejemplos exitosos de construcción de alianzas y coaliciones para lograr procesos de justicia transicional más inclusivos en todas las regiones. Por último, se esbozan las principales enseñanzas y recomendaciones que los profesionales del desarrollo deben tener en cuenta al diseñar e implementar programas de justicia transicional y se extraen las principales conclusiones y recomendaciones, así como oportunidades para invertir más en la justicia transicional mirando hacia adelante. En este documento se hace hincapié en que la justicia transicional no es un proceso lineal y que los profesionales deben adoptar una perspectiva a largo plazo sin dejar de estar atentos a los rápidos cambios en el contexto local que pueden ofrecer oportunidades para un cambio transformador mientras permanecen vigilantes ante los rápidos cambios en el contexto local que pueden significar ventanas de oportunidad para un cambio transformador.

CAPÍTULO UNO

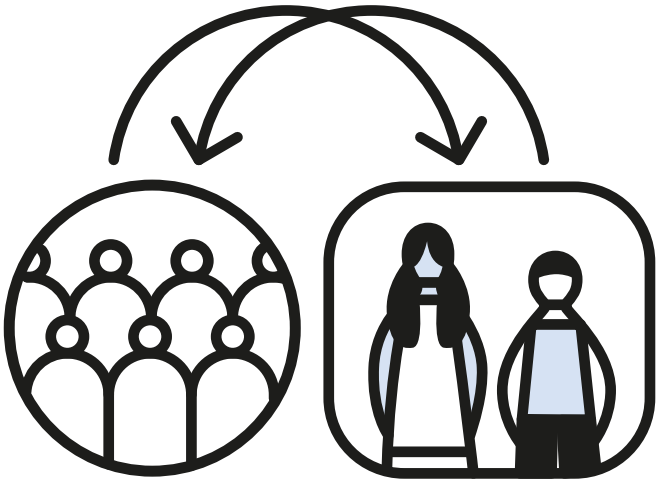
Introducción

¿Qué es la justicia transicional?

Las aspiraciones de garantizar la justicia, promover la paz y lograr el desarrollo sostenible suelen estar a la vanguardia de una sociedad que sale de un conflicto o de un régimen represivo y suelen estar arraigadas en un arreglo político. El cumplimiento de las expectativas de justicia, paz y desarrollo puede ser complejo, con múltiples intereses potencialmente contrapuestos. En esos contextos dinámicos, las medidas de justicia transicional proporcionan un conjunto de instrumentos de adaptación que pueden adaptarse para apoyar a las sociedades a avanzar en el tratamiento de los legados de violaciones masivas de los derechos humanos y la reconstrucción de comunidades resilientes. En muchos casos, esto incluye la lucha contra la impunidad y la reparación de los abusos cometidos en el pasado, el establecimiento de elementos básicos para fortalecer la confianza entre el pueblo y el Estado, la lucha contra las injusticias sociales, incluida la desigualdad entre los géneros, y el fomento de la tolerancia y la coexistencia. Al abordar el pasado, la justicia transicional también proporciona instrumentos para poner en práctica medidas que impidan que en el futuro se repitan las violaciones de los derechos humanos y adoptar un enfoque a más largo plazo con miras a forjar un futuro más pacífico, justo e inclusivo.

El concepto de justicia transicional se basa en la creencia de que las sociedades que puedan afrontar adecuadamente su historia de violencia colectiva estarán mejor preparadas para evitar que se repita en el futuro. El éxito de la justicia transicional no solo se mide por la reparación de las víctimas, sino también por instituciones responsables e inclusivas, la coexistencia pacífica, la reconciliación y la resiliencia cívica ante la repetición de abusos sistemáticos. Esto requiere que las medidas de justicia transicional formen parte de esfuerzos más amplios para fomentar la transformación política, social y económica y promover la igualdad entre los géneros. Por lo tanto, la justicia transicional se centra tanto en el individuo como en la sociedad en su conjunto, con dos objetivos distintos: (1) lograr justicia para las víctimas y (2) crear sociedades justas, inclusivas y pacíficas.[1]

> **“Toda la gama de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de aceptar un legado de abusos pasados a gran escala a fin de garantizar la rendición de cuentas, garantizar la justicia y lograr la reconciliación”**



Los orígenes y la evolución de la justicia transicional

El término "justicia transicional" por primera vez tomó prominencia a principios de la década de 1990 en referencia a una serie de procesos latinoamericanos instituidos en la década de 1980. Se refirió a las medidas de determinación de los hechos y relacionadas con la justicia en respuesta a las graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante los períodos de transición política del gobierno autoritario al gobierno democrático. El modelo latinoamericano fue absorbido y adaptado para abordar el apartheid en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica de 1995, que, en ese momento, recibió gran visibilidad y reconocimiento. Desde entonces, los órganos cuasijudiciales de determinación de la verdad con distintos niveles de éxito se han convertido en una práctica generalizada que ha dado lugar a más de 40 comisiones nacionales de la verdad y a muchas otras comisiones específicas de lugares, eventos o violaciones para investigar abusos del pasado. Sin embargo, la aplicación de los enfoques de justicia transicional extraídos de las experiencias de América Latina no era un proceso sencillo en los países que buscaban reparación por las violaciones masivas de los derechos humanos relacionadas con los conflictos.[2,3]

La segunda generación de tribunales internacionales de crímenes de guerra también surgió en la década de 1990 con llamamientos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) para el establecimiento de un tribunal penal internacional para hacer cumplir un código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. Posteriormente, en 1992 se estableció el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, seguido por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda en 1993. Los dos tribunales[4] especiales dieron un nuevo impulso a las respuestas de la justicia penal a los delitos relacionados con los conflictos. Este hecho impulsó aún más la creación de varios tribunales internacionalizados o "híbridos" integrados por jueces y fiscales nacionales e internacionales en diversos contextos, entre ellos Camboya, Kosovo, Bosnia-Herzegovina durante un período, Sierra Leona y Timor Oriental. En un decenio, la justicia penal internacional cobró gran impulso y culminó con la firma del Estatuto de Roma de 1998, que permitió el establecimiento de la Corte Penal Internacional en 2002. Esto, a su vez, influyó en gran medida en la búsqueda de la rendición de cuentas en los procesos de justicia transicional, tal como lo vemos hoy, que se centra en apoyar los procesos nacionales de rendición de cuentas, en complementariedad con la Corte Penal Internacional.[5]

El marco de las Naciones Unidas para la justicia transicional

En 2004, el informe del Secretario General de la ONU articuló la posición de la ONU sobre la justicia transicional, refiriéndose a ella como "toda la gama de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad de aceptar un legado de abusos pasados a gran escala a fin de garantizar la rendición de cuentas, garantizar la justicia y lograr la reconciliación". El informe articula los principales pilares de la justicia transicional como la justicia penal, la verdad, las reparaciones y las reformas institucionales, señalando que estos componentes no deben considerarse de manera aislada. Además, el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la justicia transicional se consolidó en la Guía de orientación del Secretario General sobre el tema.[6,7]

Sin embargo, en la práctica, la mayoría del apoyo a la justicia transicional proporcionado por las Naciones Unidas se ha centrado más en los mecanismos que en los procesos. El establecimiento de mecanismos para cada uno de los cuatro pilares diferentes ha dado lugar a esfuerzos inconexos y resultados insostenibles. Si bien los pilares son útiles para enmarcar los objetivos de los procesos de justicia transicional, los profesionales han comenzado a alejarse de la aplicación estricta de los pilares en favor de un contexto amplio de enfoques específicos que puedan producir un cambio transformador tanto a corto como a largo plazo para los individuos y las sociedades. La clave para esto es establecer un conjunto de objetivos comunes y superpuestos entre los diferentes procesos de justicia transicional. A menudo se trata de abordar la exclusión y las causas profundas de los conflictos, así como de invertir en la capacidad institucional para mantener el progreso, teniendo en cuenta los nuevos desafíos mundiales, como las corrientes masivas de migración irregular y las pandemias de salud, polarización y movimientos sociales en todas las regiones.

Principales desafíos para la justicia transicional

En la mayoría de los contextos en que se han llevado a cabo procesos de justicia transicional, la falta de voluntad política sigue siendo el desafío más fundamental. En otros casos, los procesos están muy politizados, lo que da lugar a una visión negativa de la justicia transicional por parte de los principales interesados o sectores de la población. Estas situaciones pueden llevar a la frustración pública en situaciones donde ya hay una falta de confianza en el Estado. En contextos en los que los gobiernos están abiertos a los procesos de justicia transicional, los países suelen estar plagados de otros problemas que inhiben el progreso, como la pobreza, la debilidad de las instituciones, la discriminación sistémica y la desigualdad entre los géneros. Esto puede dar lugar a problemas de asignación de recursos y a argumentos que exijan priorizar el desarrollo, sobre la base de la idea errónea de que la justicia transicional está estancada en el pasado mientras que el desarrollo está orientado hacia el futuro.

Los objetivos transformadores de la justicia transicional requieren enfoques multidisciplinarios sostenidos durante un período prolongado. El progreso no es lineal y a menudo no es evidente para las generaciones. Para las víctimas y sus familias –cuya calidad de vida depende urgentemente de los resultados de los procesos de justicia transicional– esto puede parecer promesas incumplidas. Además, la coordinación y la colaboración entre sectores es más fácil de decir que de hacer, pero el éxito de la justicia transicional depende de ello. En el presente documento se señalan otros problemas.

Justicia transicional y nexo humanitario-desarrollo-paz

El ámbito de la justicia transicional se encuentra en el nexo de varias esferas de trabajo diferentes –desde el desarrollo hasta la consolidación de la paz y la asistencia humanitaria– y contribuye a la consecución de sus objetivos diferentes y complementarios. Recientemente, los socios humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz han realizado esfuerzos concertados para trabajar juntos a fin de superar retos complejos. Tres acontecimientos recientes, cada uno con sus propios vínculos con la justicia transicional, han llevado a esfuerzos más cohesivos en todo el sistema de las Naciones Unidas: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las resoluciones gemelas sobre el mantenimiento de la paz y la Nueva Forma de Trabajar.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2015 articula un enfoque integral del desarrollo con 17 objetivos para las personas, el planeta y la prosperidad. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 ofrece un marco para alinear los esfuerzos de acceso a la justicia con la inclusión, los derechos humanos, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos, en apoyo de los procesos nacionales que garanticen la reparación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y la prevención de la repetición mediante procesos públicos de reconocimiento del pasado. Además, el ODS 5 sobre igualdad de género, el ODS 10 sobre desigualdad y el ODS 4 sobre educación tienen importantes conexiones con la justicia transicional, incluso para la prevención de nuevos agravios y la provisión de reparaciones. El ODS 17 sobre las asociaciones también es clave para establecer enfoques multidisciplinarios y de múltiples interesados en la justicia transicional. El principio de no dejar a nadie atrás también se hace eco del enfoque de la justicia transicional en el mejoramiento de las víctimas, que a menudo se encuentran entre las más vulnerables.[8]

En 2016, los Estados miembros aprobaron dos resoluciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz. En particular, el concepto de mantener la paz[9] libera la consolidación de la paz de los confines de las situaciones posteriores a los conflictos y es universalmente aplicable, ya que no solo está asociada con Estados frágiles. El mantenimiento de la paz hace hincapié en abordar las causas profundas de los conflictos y en emprender una prevención amplia de las crisis ambientales, económicas y humanitarias. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad también hicieron hincapié en la importancia de la inclusión para el mantenimiento de la paz, exhortando específicamente a la participación y el liderazgo significativos de las mujeres y los jóvenes en los esfuerzos de consolidación de la paz. Las dos resoluciones también dejan claro que los esfuerzos para mantener la paz deben involucrar a todos los actores de los pilares de las Naciones Unidas, en lugar de solo a los profesionales de la consolidación de la paz. Esta comprensión más amplia y no lineal de lo que se necesita para que las personas experimenten la paz es coherente con el enfoque de la justicia transicional para promover la verdad, la rendición de cuentas y la no repetición.

La Nueva Forma de Trabajar acordada en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 estableció que se espera que varios actores trabajen hacia “resultados colectivos” que reduzcan el riesgo y la vulnerabilidad y sirvan como cuotas para el logro de la Agenda 2030. Estos resultados colectivos se definirán conjuntamente, en función del contexto y sobre la base de la ventaja comparativa de los distintos socios. Se hace hincapié en la realización de análisis conjuntos y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales. La Nueva Forma de Trabajar reitera la importancia de la acción humanitaria basada en principios y, al mismo tiempo, subraya que ello no debe obstaculizar la colaboración. Para la justicia transicional, el principio de “no hacer daño” que requiere que los actores internacionales prevengan y mitiguen cualquier impacto negativo de sus acciones y el compromiso de emplear enfoques basados en derechos, basados en la comunidad y centrados en los sobrevivientes son esenciales, así como lo son para las intervenciones humanitarias. Además, dado que las crisis prolongadas son cada vez más frecuentes, es posible que los actores humanitarios y de justicia transicional trabajen con más frecuencia en los mismos contextos, donde es fundamental establecer un vínculo entre el socorro inmediato y las reparaciones a más largo plazo y las reformas sectoriales.

CAPÍTULO DOS

Enfoque de desarrollo del PNUD respecto de la justicia transicional

“El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de las personas. Las más importantes son llevar una vida larga y saludable, recibir educación y disfrutar de un nivel de vida decente. Otras opciones son la libertad política, los derechos humanos garantizados y la autoestima.”

– Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1990[10]

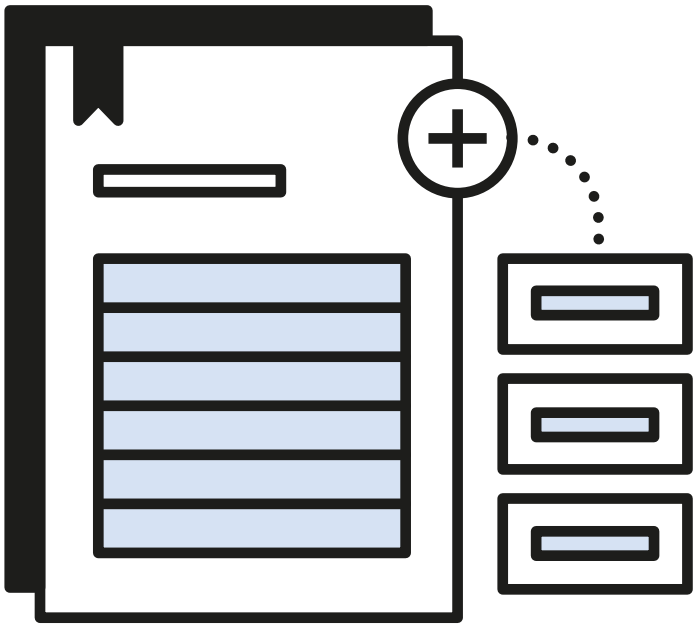
Basado en el concepto de desarrollo humano y guiado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las resoluciones gemelas para el mantenimiento de la paz y la Nueva Forma de Trabajar, el enfoque de la justicia transicional adoptado por el PNUD en materia de desarrollo no solo tiene por objeto abordar los agravios del pasado, sino también sentar las bases de un futuro pacífico y sostenible.

Un aspecto clave de este enfoque es la conexión de mecanismos especiales y especiales de justicia transicional con instituciones estatales más permanentes y esfuerzos de reforma para crear capacidades locales y crear un entorno propicio para el cambio transformador. El PNUD coloca a las personas y sus necesidades, barreras y fortalezas únicas en el centro de nuestro pensamiento para que no perdamos oportunidades importantes de abordar las desigualdades y ayudar a construir sociedades más pacíficas, justas e inclusivas a través de nuestros programas de justicia transicional. El empleo de enfoques de la justicia transicional basados en los derechos que tengan en cuenta el género, la edad y los conflictos es esencial para alcanzar estos objetivos más amplios.

El PNUD también se ha comprometido a trabajar de consuno con nuestros socios de las Naciones Unidas y a forjar asociaciones con los interesados locales para prestar apoyo a la justicia transicional. Los grupos de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son de particular importancia para asegurar que nuestra asistencia esté centrada en las víctimas, reconociendo que las víctimas no son un grupo monolítico y tienen experiencias, percepciones y necesidades variadas.

Junto con los programas de justicia transicional, el PNUD presta un apoyo más amplio al desarrollo para reducir las desigualdades, proteger los derechos humanos y desarrollar una gobernanza inclusiva para que los países puedan mantener el progreso y cumplir las promesas de no reincidencia una vez que los procesos de justicia transicional hayan llegado a su fin. Algunas esferas clave de la programación son la participación política, la creación de instituciones, la seguridad comunitaria, los sistemas de derechos humanos, el acceso a la justicia y la justicia de género.

Con una presencia de larga data en más de 150 países y territorios, el PNUD proporciona una comprensión única del contexto local, incluida la capacidad de las instituciones y los conocimientos de los principales agentes e interesados. Cuando estalla un conflicto o una crisis, el PNUD a menudo ya está sobre el terreno prestando asistencia y mantiene su apoyo mucho después de que haya disminuido. Esta experiencia en el país permite al PNUD prestar apoyo informado y sostenible a los procesos de justicia transicional.



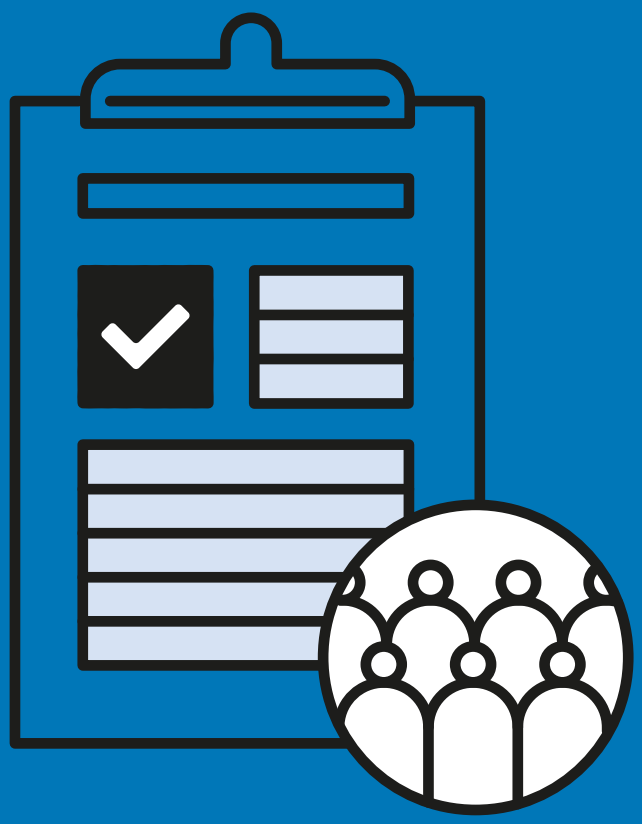
Además, el PNUD presta regularmente asistencia técnica para el establecimiento de planes nacionales de desarrollo y otros marcos y exámenes estratégicos a largo plazo (objetivos de desarrollo sostenible, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, exámenes periódicos universales, etc.). Cuando proceda, el PNUD también puede facilitar la integración de las medidas de justicia transicional en esos marcos, lo que puede fortalecer la aceptación, la coherencia y la coordinación entre los sectores y racionalizar los recursos del presupuesto nacional.

En el presente documento se analiza más a fondo el enfoque del PNUD en materia de desarrollo de la justicia transicional, destacando los problemas y los logros en la puesta en práctica del apoyo a los procesos de justicia transicional en contextos complejos para apoyar la consolidación de la paz, los derechos humanos y los resultados en materia de desarrollo. Aunque no es exhaustivo, el presente documento tiene por objeto poner de relieve los diferentes tipos de apoyo que el PNUD ha venido prestando en las distintas esferas que se mencionan a continuación, así como para identificar algunas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser útiles a considerar a medida que los profesionales tratan de adaptar y avanzar los procesos de justicia transicional dentro de sus diferentes contextos locales.

En el documento se hace un balance de los desafíos, los éxitos y las lecciones aprendidas por el PNUD en ocho esferas principales de trabajo de los procesos de justicia transicional: participación de las víctimas, procesos participativos y apropiación; procesos de verdad, creación de instituciones para promover la rendición de cuentas, programas de reparación, fortalecimiento del estado de derecho y de los derechos humanos para apoyar las garantías de no repetición; vincular la justicia transicional con el desarme, la desmovilización y la reintegración, la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz. A lo largo del documento, se ponen de relieve ejemplos de diferentes países y territorios, que ilustran las necesidades y los enfoques singulares de la justicia transicional en cada contexto.[11]

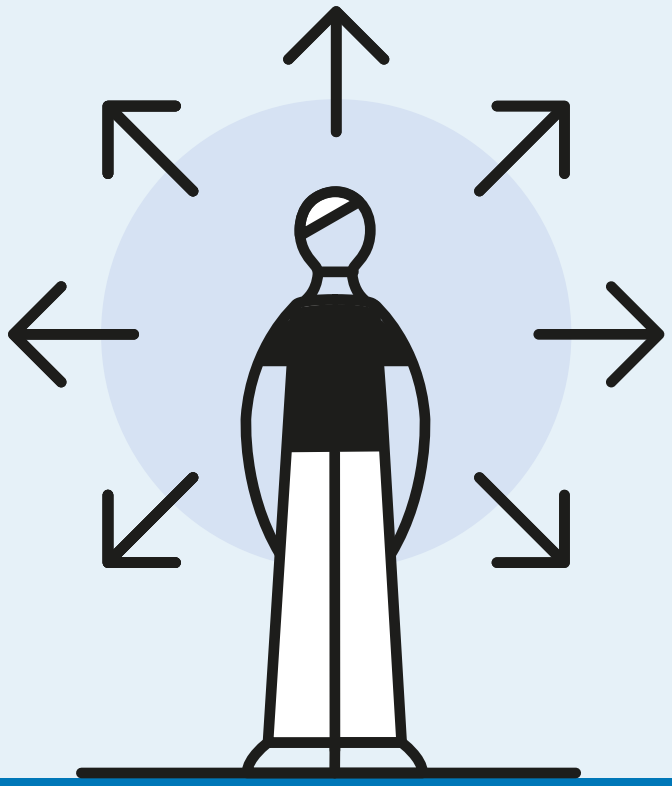
CAPÍTULO TRES

Principales áreas de trabajo



AREA DE TRABAJO 1

Participación de las víctimas



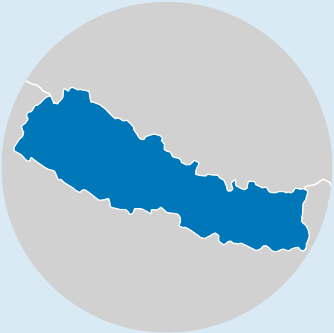
Las víctimas han desempeñado durante mucho tiempo un papel fundamental en los procesos de justicia transicional. Como argumentó Juan Méndez, Relator Especial de la ONU sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, "Las víctimas y sobrevivientes estuvieron, por supuesto, presentes y activos al comienzo de este notable movimiento". Ellos "se convirtieron en protagonistas prominentes" y, por lo tanto, hoy deben participar "en el diseño y la ejecución de todos los programas". La participación de las víctimas es "una norma bien establecida" y una "vara de medir" para la eficacia y el éxito de los programas de justicia transicional. La[12] Guía de orientación de 2010 del Secretario General sobre el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la justicia transicional también confirma la necesidad de asegurar que las víctimas ocupen un lugar central en el diseño y la aplicación de los procesos y mecanismos de justicia transicional, incluidos los supervivientes de delitos sexuales y de la violencia sexual basada en el género (VSBG). En todos los esfuerzos, debe respetarse la dignidad de las víctimas, incluso mediante el reconocimiento de las víctimas, la reparación individual y colectiva, el apoyo psicosocial, la asistencia jurídica y el apoyo a las organizaciones de base que proporcionan información, orientación y acompañamiento a las víctimas. Además de garantizar una participación significativa de las víctimas en todas las fases del proceso de justicia transicional, el PNUD adopta un enfoque centrado en las personas para apoyar a las familias y comunidades de las víctimas indirectamente afectadas por las violaciones.[13]

Identificación de las víctimas y asegurar su representación

Las primeras cuestiones críticas relacionadas con la prestación de apoyo a las víctimas se refieren a la capacidad y competencia para determinar quiénes son las víctimas. Particularmente en situaciones de conflicto armado, las ambigüedades, las jerarquías y las consecuencias de largos períodos de victimización pueden servir para hacer realidad, impedir o cooptar la voz y el papel de las víctimas de manera que se profundicen las divisiones sociales y se pueda aumentar la vulnerabilidad de las víctimas. Las propias víctimas también pueden conservar distintas percepciones sobre el hecho de la victimización, incluido el rechazo de la condición de víctima y la aceptación de la autoidentificación como supervivientes u otras categorías sociales. Por otra parte, es posible que las víctimas no deseen ser identificadas de manera especial para ser tratadas en pie de igualdad con los demás ciudadanos, y soliciten ante todo la rehabilitación y el restablecimiento de sus derechos como ciudadanos. Además,[14,15] es posible que aquellas víctimas más visibles o vocales no sean necesariamente las más necesitadas a priori.

Un enfoque coordinado de la justicia transicional requiere un análisis sobre qué grupos de víctimas ya se encuentran recibiendo apoyo a través de diversas intervenciones y qué grupos de víctimas podrían estar faltando. Algunos ejemplos de esos grupos faltantes podrían ser las víctimas de violencia sexual basada en género, incluidos los hombres y los niños; las personas con discapacidad; los niños víctimas; miembros de grupos indígenas, y personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTQI+). En algunos contextos, también puede ser más difícil identificar e incluir a las personas que han experimentado violaciones de sus derechos sociales y culturales –como las violaciones del derecho a la salud o a la educación– frente a las violaciones civiles y políticas, a menudo mermando la adecuada participación de las mujeres, los jóvenes y los niños en los procesos de justicia transicional. Incluso en el caso de los enfoques “de abajo hacia arriba”, en que las víctimas son el punto de partida para determinar la victimización y los tipos de víctimas, igualmente debe determinarse la representatividad de las víctimas que reclaman la victimización. Este proceso es complejo y se han utilizado muchos enfoques diferentes.

“Un enfoque coordinado de la justicia transicional requiere un análisis sobre qué grupos de víctimas ya se encuentran recibiendo apoyo a través de diversas intervenciones y qué grupos de víctimas podrían estar faltando”



Nepal

Un enfoque innovador para procesos inclusivos de representación para las víctimas

Al examinar las desapariciones en Nepal, Simon Robins trató de reducir la representación sesgada de la metodología de autoselección al invitar a las víctimas a reunirse empleando los datos y el marco de muestras más completos y viables disponibles en ese contexto, que era una lista publicada recientemente por el Comité Internacional de la Cruz Roja que incluía 1227 personas declaradas desaparecidas por sus familias. Luego, seleccionó a las familias informantes para que participaran, controlando la geografía, la etnia y el grupo perpetrador. Otras organizaciones no gubernamentales e internacionales, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, también participan en procesos de elaboración de mapas de conflictos y de víctimas que documentan crímenes y violaciones internacionales.[16]

La ONU también ha empleado este enfoque en muchos contextos, incluso en la República Centroafricana (RCA) en 2017, donde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el PNUD y la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) llevaron a cabo una cartografía de los derechos humanos en la que se documentaron 620 violaciones de los derechos humanos durante 13 años de conflicto e informaron sobre la estrategia de enjuiciamiento de los tribunales penales especiales.[17]

Las listas exhaustivas de violaciones cometidas durante un conflicto armado son escasas, y el registro de las causas de muerte junto con los datos censales varía de un país a otro y es particularmente deficiente en los países menos adelantados que experimentan conflictos armados de manera desproporcionada. Con frecuencia, se utilizan "muestras de conveniencia" identificadas a través de redes personales, instituciones existentes o encuestados que pueden seleccionarse a sí mismos. En tales situaciones, el uso de la Estimación de Sistemas Múltiples es un enfoque alternativo que mejora la aleatoriedad y la representatividad mediante la triangulación de múltiples conjuntos de datos, controlando así las muestras de conveniencia.[18]

En Guatemala, el Programa de Acompañamiento a la Justicia Transicional (PAJUST) del PNUD apoyó el proceso de recuperación y preservación de millones de documentos del Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), bajo la tutela del Archivo General de Centroamérica (AGCA) del Ministerio de Cultura (MICUDE). Sobre la base de las normas internacionales, el PNUD ha contribuido durante más de 13 años a la recuperación y digitalización de 25 millones de páginas de documentos de la AHPN. En 2005, este archivo fue fortuitamente ubicado en paquetes apilados a lo largo de los pasillos de una instalación policial abandonada. Hoy en día, es el archivo más grande de su clase en América Latina y representa un recurso documental decisivo para aprender la verdad, preservar la memoria histórica y el progreso de la justicia. La información es accesible al público y ha demostrado un gran interés para las víctimas y sus familias, fiscales, OSC, instituciones académicas y de investigación nacionales e internacionales, entre otros.

Cada proceso de justicia transicional y cada contexto nacional requiere la adaptación y la selección de los instrumentos disponibles que garanticen la representación de las víctimas en la medida de lo posible, y la atención específica a las cuestiones de género y edad. Los actores que trabajan en el desarrollo pueden fortalecer y coordinar esos esfuerzos, facilitar el acceso a los recursos y fomentar la capacidad de los observadores locales de los derechos humanos para reunir datos fidedignos, representativos de toda la población y del universo de las víctimas, que puedan utilizarse en los procesos de justicia transicional.[19]

Colombia

Apoyo a la representación de las víctimas bajo la Jurisdicción Especial para la Paz

El PNUD ha apoyado la representación judicial individual y colectiva de las víctimas en todos los macrocasos abiertos por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), incluidos los casos de secuestros, reclutamiento forzoso de niños soldados, ejecuciones extrajudiciales, y otras violaciones graves de los derechos humanos.

También se ha prestado asistencia a la aplicación de medidas de protección individual y colectiva a los participantes en la JEP (víctimas, testigos y acusados) a fin de proporcionar salvaguardias de seguridad en un contexto de amenazas constantes.

El apoyo del PNUD a la Comisión de la Verdad permitió desplegar al equipo técnico básico seis meses antes del lanzamiento oficial en noviembre de 2018, lo que permitió la planificación estratégica, el desarrollo de directrices metodológicas y operacionales, y la realización de más de 40 eventos en todo el país para dar a conocer el mandato y los servicios de la Comisión. También se prestó asistencia a las víctimas del conflicto para que participaran en las audiencias y documentaran sus testimonios para el informe final de la Comisión de la Verdad.

El PNUD también apoyó la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, que se encargará de la búsqueda humanitaria, la localización, la identificación y la entrega digna de los cadáveres. Esto incluye asistencia técnica para la elaboración de su decreto reglamentario, apoyo a los planes de gobernanza que permitan a las víctimas participar en el proceso de identificación y búsqueda, y apoyo al despliegue territorial de la Unidad; instrumental para proporcionar asesoramiento y otro tipo de apoyo a más de 12.400 personas en Colombia.

Participación de las víctimas

A pesar de la creciente importancia que se da a la idea de la centralidad de las víctimas en los procesos de justicia transicional, el término “víctima” todavía puede tener connotaciones pasivas que afectan la eficacia de los procesos de justicia transicional. Por lo tanto, es imperativo reconocer expresamente el papel de las víctimas y lograr que participen activamente en los procesos de justicia transicional.

Los procesos de participación de las víctimas también deben invertir en iniciativas de integración social que aborden las desigualdades históricas, incluida la desigualdad de género, y que promuevan el desarrollo inclusivo, la paz y la seguridad. El aislamiento de las víctimas de su comunidad, el propio Estado y otras víctimas –factor que puede ser particularmente profundo para las víctimas de violaciones asociadas con el estigma social, como violencia sexual– puede disminuir en gran medida su capacidad de defender sus derechos y sus perspectivas sobre cómo se organiza la sociedad y la forma en que la sociedad podría superar los episodios de crímenes internacionales fundamentales. Permitir que los distintos grupos de víctimas interactúen de manera constructiva, establezcan redes, se identifiquen mutuamente y encuentren solidaridad, en

base a la realización de los derechos de las víctimas, puede contribuir a la cohesión social, la coexistencia pacífica y la reconciliación intercomunitaria. Esto también puede ayudar al objetivo central de las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas: permitir una solución política equitativa e inclusiva para resolver, recuperarse y prevenir nuevos conflictos.[20]

Las aspiraciones y demandas de las víctimas son difíciles de determinar a un nivel macro. Son intrínsecamente subjetivas y es probable que varíen entre los grupos de víctimas y dentro de ellos, y que existan diferencias entre las líneas políticas, étnicas, raciales, religiosas y de género. Por lo tanto, la participación de las víctimas es indispensable para comprender la naturaleza de las necesidades y demandas de las víctimas, así como para diseñar métodos de investigación que permitan interactuar con las víctimas a fin de determinar sus preferencias.

> A este respecto, el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición aporta argumentos importantes para considerar la participación de las víctimas, más allá del valor que implican en términos de aportar información, sino más bien considerando su participación como una medida de reconocimiento y empoderamiento de las víctimas, contribuir a hacer de las víctimas una parte activa de la esfera pública y permitir la identificación de experiencias, valores y principios comunes entre los diferentes tipos de víctimas. Sin embargo, la preparación para mantener la participación de las víctimas es esencial, ya que la[21] participación de las víctimas es un proceso y no una actividad aislada. Los actores que trabajan en el desarrollo pueden apoyar mediante el desarrollo de capacidades, la sensibilización y la creación de espacios seguros para el diálogo y el debate, en particular para las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados.

Además, los procesos de justicia transicional deben reconocer que la participación requiere que las víctimas utilicen un tiempo que originalmente dedican a trabajar o a cumplir otras responsabilidades, incluido el trabajo doméstico o de cuidado no remunerado. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta los arreglos logísticos, incluidos el transporte y el cuidado de los niños. Además, el apoyo financiero y de otro tipo para asegurar una debida participación, que puede ser un tema delicado, debe considerarse y abordarse de una manera apropiada dentro de la cultura y el contexto locales.

Las necesidades de seguridad y psicosociales también son consideraciones sumamente importantes para la participación de las víctimas y se debe prestar atención para garantizar que los servicios prestados tengan en cuenta las cuestiones de género. Por ejemplo, en Sri Lanka, durante un proceso de consulta nacional que se llevó a cabo en 2016 con el fin de reunir información para el diseño del proceso de justicia transicional del país, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ofreció protección a las y los participantes.

En las reuniones se facilitó asesoramiento e información sobre los servicios de apoyo a los que se podía acceder en otros lugares, incluidas las vías de derivación de casos y consultas. Sin embargo, este tipo de medidas puede no ser adecuado en todos los contextos. Cuando los riesgos para la participación de las víctimas sean importantes, debe crearse un espacio para la participación anónima.

Otro problema que se percibe con la participación de las víctimas es el relativo a la creación de consensos. Sin embargo, puede ser poco realista tener esto como objetivo puntual considerando que las víctimas no son un grupo monolítico y, por lo tanto, no se debe esperar que estas hablen con una voz unificada. Si bien se pueden promover programas comunes, que pueden ser necesarios debido a la escasez de recursos, la transparencia sobre las discrepancias en los puntos de vista de los grupos de víctimas es muy importante.

Apoyo centrado en las víctimas y las personas

Las víctimas y sus familias suelen pertenecer a las comunidades más desfavorecidas y se enfrentan a una continua marginación debido a problemas sistémicos no resueltos. Como tal, la reparación a las víctimas debe ir acompañada de esfuerzos para empoderarlas y atender a sus necesidades básicas y de bienestar. Además, sus familias (a menudo, mujeres cabezas de familia) y las comunidades que han sufrido las consecuencias directas e indirectas de las violaciones deben recibir apoyo para lograr lo que habrían podido lograr si el conflicto no hubiera tenido lugar, o mejor aún, para que se les otorgue una mayor igualdad a fin de garantizar la no repetición de las violaciones sufridas. A continuación se detallan algunos ejemplos de los tipos de apoyo que se ofrecen para promover los derechos de las víctimas y el acceso a la justicia, la verdad y la reparación, así como para mejorar la vida de sus familias y comunidades.

APOYO PSICOSOCIAL

Con demasiada frecuencia, el apoyo psicosocial ha sido un pensamiento posterior pensado más bien para alentar la participación de las víctimas en los procesos de justicia transicional, pero importantes experiencias en Bosnia-Herzegovina, Colombia, Sierra Leona, Croacia, Guatemala y la República Democrática del Congo (RDC) ejemplifican la necesidad de incorporar inicialmente el apoyo psicosocial en los procesos de justicia transicional, en particular en los esfuerzos por abordar los delitos más estigmatizados, como la violencia sexual basada en género. Se debe capacitar al personal de los mecanismos de justicia transicional para que sea sensible desde el punto de vista psicosocial, en particular en los casos en que el riesgo potencial de que vuelva a producirse un traumatismo sea elevado, así como en enfoques que tengan en cuenta el género y la edad. Los horarios y lugares de reunión deben ser sensibles a la seguridad psicosocial y física de las víctimas. Personas de confianza deben ser designadas como intermediarias. Debido a la necesidad de tener conocimientos locales, etnoculturales y participación de las bases, además de la cuestión de confianza, los agentes de la sociedad civil suelen ser más idóneos intermediarios que los actores gubernamentales. Además, también se puede prestar apoyo psicosocial a nivel comunitario como una forma de recuperación y empoderamiento de la comunidad. El apoyo entre pares y la construcción de la comunidad es una parte vital de la curación. La vinculación de los proveedores de atención de salud mental con las redes de apoyo psicosocial también puede garantizar que se aborden estrategias de supervivencia negativas. El consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales es un recurso fundamental para los profesionales de esta esfera temática.[22] El PNUD ha prestado apoyo a la atención integral de las víctimas de la violencia sexual basada en género en la República Democrática del Congo mediante “centros de atención integral”, que incluyen atención médica y psicosocial, así como clínicas de asistencia jurídica en la República Centroafricana, que incluyen abogados, asistentes jurídicos y asistencia psicosocial. Los centros también sirven como mecanismo clave de remisión y seguimiento a los tribunales.

APOYO A LAS VÍCTIMAS Y PROTECCIÓN DE LOS TESTIGOS

Las amenazas a las víctimas y los testigos que participan en los procesos de justicia transicional, incluidos aquellos que se perciben que participan, suelen ser graves en entornos de transición frágiles.[23] El fortalecimiento de la capacidad institucional para proteger adecuadamente a los testigos y las víctimas teniendo en cuenta el género y la edad puede desempeñar un papel importante en el fomento de la confianza en el Estado.[24] La capacidad de investigación y la competencia para realizar investigaciones discretas son importantes. Esto requiere personal capacitado y familiarizado con la cultura y el lenguaje del entorno en el que operan, así como con las sensibilidades pertinentes en la investigación de casos de violencia sexual basada en el género. El personal debe ser capaz de iniciar y mantener contacto con las víctimas de una manera que establezca y mantenga su anonimato. El PNUD ha apoyado medidas de apoyo a testigos en juicios, incluidas causas ante tribunales de crímenes de

guerra en[25] Bosnia-Herzegovina, Croacia y Serbia. En Sri Lanka, el PNUD también ha prestado apoyo técnico a la Autoridad de Protección de Víctimas y Testigos establecida en 2016.

AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA

La justicia para las víctimas es un objetivo complementario común de los procesos de justicia transicional y es esencial para lograr los objetivos de desarrollo y consolidación de la paz a largo plazo. Las víctimas están casi siempre desproporcionadamente representadas en los grupos vulnerables y, por lo tanto, se requiere de un "un enfoque holístico del acceso a la justicia que aborde las consecuencias físicas, psicológicas y socioeconómicas más amplias de las violaciones".[26] Es importante señalar que los efectos de los conflictos y la continua marginación no afectan solo a las víctimas de los principales delitos internacionales y que el apoyo a las víctimas debe estar conectado con un acceso más amplio a los programas de justicia, en particular para las comunidades en las que residen. Las mujeres se enfrentan a obstáculos particulares para acceder a la justicia, que requieren de una respuesta adaptada. Por ejemplo, en la República Centroafricana, los esfuerzos conjuntos del PNUD, MINUSCA y el Equipo de Expertos para apoyar a las víctimas de la violencia sexual relacionada con los conflictos se coordinan estrechamente con el programa más amplio sobre el Estado de derecho y la reforma del sector de la justicia y la seguridad, y específicamente para prevenir y responder a la violencia sexual y por razón de género a través de la Unidad Mixta de Intervención Rápida y Represión de la Violencia Sexual contra Mujeres y Niños (UMIRR) establecida en 2017.[27]

En muchos países que sufren una grave falta de recursos, el acceso a la justicia es desigual y las víctimas de zonas remotas no pueden reclamar sus derechos. La programación del PNUD apoya diversos enfoques para ampliar el alcance de los servicios de justicia, incluso mediante intervenciones móviles (p. ej., clínicas jurídicas móviles, investigaciones móviles, tribunales móviles), poniendo recursos y servicios a disposición en los idiomas locales, la construcción de nuevos tribunales e instituciones judiciales y la formación de personal, y el refuerzo de las conexiones entre los sistemas de justicia formal e informal. En los lugares donde se establecen nuevas instituciones, es importante involucrar a la población en el proceso y posteriormente capacitarla, para que pueda adaptarse al nuevo contexto debido a los cambios que se implementan. En Darfur, el PNUD y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, por medio del Punto focal Global del Estado de derecho (Global Focal Point), se han centrado en la creación de un entendimiento común de la cadena de justicia (informal y formal) y de sus respectivas funciones entre los socios nacionales. Y en 2018, se restablecieron los tribunales rurales tradicionales como la forma más rápida y eficaz de ampliar el acceso a la justicia en todo Darfur.

ASISTENCIA JURÍDICA Y SENSIBILIZACIÓN EN TEMAS JURÍDICOS

La asistencia jurídica a las víctimas puede adoptar muchas formas, como asesoramiento jurídico, litigios estratégicos, presentación de denuncias o participación como partes civiles, capacitación y prestación de asistencia jurídica o representación jurídica. A menudo también es necesario realizar actividades de sensibilización sobre los derechos básicos y los recursos jurídicos de que disponen las víctimas, lo que puede dar lugar a un aumento de las denuncias de violaciones, contribuyendo a una cultura del estado de derecho. La creación de conciencia y la organización de sesiones de información para las mujeres, así como para los dirigentes comunitarios y los jefes locales, a fin de cambiar el comportamiento, ha permitido reintegrar a las víctimas de delitos sexuales en comunidades en donde tradicionalmente estas son rechazadas, como demostró la clínica jurídica de Muganga, en la República Democrática del Congo.[28]

ASISTENCIA ECONÓMICA

La asistencia económica es importante para garantizar que las víctimas y sus familias puedan ser autosuficientes como parte de los esfuerzos más amplios para abordar las desigualdades económicas históricas. Se trata de una forma especialmente importante de apoyar el acceso a la justicia de quienes están excluidos del mercado laboral, especialmente las mujeres. Esto puede incluir el apoyo a los medios de subsistencia, incluida la microfinanciación específica y los programas de regeneración económica, que han sido apoyados por el PNUD y ONU Mujeres en el este de la RDC[29], entre otros países. Al mismo tiempo, a menudo se necesita de una transformación económica más sistémica para asegurar que los países en transición puedan seguir progresando una vez que disminuya la asistencia externa.

VIVIENDA

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. Diversas circunstancias y políticas, si se carece de un enfoque multidimensional, pueden correr el riesgo de excluir a las víctimas de oportunidades de vivienda que se encuentran disponibles para otras personas, perjudicando aún más a las víctimas, a sus familiares y a las generaciones futuras. Por ejemplo, en los países donde las mujeres no tienen reconocidos legalmente derechos de propiedad, esto representa un problema importante para las mujeres que se convierten en cabezas de familia como resultado de una violación de los derechos humanos. Debe considerarse que las víctimas pueden tener necesidades especiales relacionadas con la seguridad, la restitución y la reintegración que pueden ser apoyadas por programas de vivienda.

Perú

Reparación con un enfoque centrado en las personas

Cuando en 2005 se promulgó el Plan Integral de Reparaciones para el Perú, este incluyó un programa especial de apoyo a la reconstrucción de viviendas rurales, apoyo a la regulación de los derechos de propiedad, asistencia para el reasentamiento de personas desplazadas y su inclusión preferente en programas de vivienda pública, y asistencia técnica y financiera a las personas desplazadas que viven en viviendas provisionales o precarias para la autoconstrucción de la vivienda.[30]

Hasta la fecha, 4095 víctimas registradas han recibido alrededor de 31 millones de dólares del *Programa de Techo Propio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento* como parte de la aplicación del Plan Plurianual del Programa de Promoción y Facilitación del Acceso a la Vivienda para 2021.[31] La asistencia para el desarrollo puede ayudar a garantizar que las recomendaciones de estos programas nacionales se apliquen plenamente.[32]

EDUCACIÓN

La experiencia de las víctimas a menudo les impide obtener educación. Por ejemplo, los niños que han sido desplazados, han participado en hostilidades, han sufrido un embarazo u otro tipo de violencia sexual basada en género, o como resultado sufren de alguna discapacidad, normalmente no se benefician de una escolarización uniforme. En estos casos, se puede ofrecer a las víctimas oportunidades de ponerse al día en su escolaridad, así como asistencia a las escuelas para apoyar mejor a los estudiantes afectados por traumas. Además, debido a que la educación se ha utilizado a menudo como un instrumento para preservar la desigualdad y la división, la justicia transicional puede ayudar a contextualizar la educación, documentar la historia de los abusos del pasado y promover la coexistencia pacífica para apoyar la no repetición. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) apoyó la reforma de los planes de estudios para aplicar la educación para la paz, los derechos humanos y la ciudadanía en el sistema escolar de Liberia después de la guerra civil.

NECESIDADES MÉDICAS Y DE SALUD

Las víctimas suelen tener necesidades médicas y de salud relacionadas con las violaciones que han sufrido. Debe prestarse un apoyo individualizado para satisfacer esas necesidades no satisfechas. Por ejemplo, cirugías especializadas para las víctimas de violencia sexual basada en género, cirugías reconstructiva o plásticas, prótesis, atención clínica de emergencia después de violación sexual, incluidos sistemas de profilaxis después de la exposición física y métodos de anticoncepción de emergencia, y medicamentos antirretrovirales para las víctimas de violencia sexual basada en género que hayan contraído el VIH. Es importante también considerar que los profesionales de la salud también pueden haber sido parte del régimen violento y de los sistemas utilizados para afectar a víctimas de una comunidad en particular. Una cultura de rendición de cuentas es también un motor de la equidad en materia de salud, por ello los procesos de justicia transicional deberían examinar las necesidades del sistema de atención de la salud después del conflicto, así como el posible papel que ha desempeñado el sector de la salud en el conflicto. En Sierra Leona, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación recomendó que se prestara atención de salud a las víctimas como parte del programa de reparaciones.[33] Las víctimas de la guerra, incluidas las que padecían de una dolencia médica crónica y las mujeres gravemente heridas por la guerra, recibieron apoyo médico como parte del programa "*Mejora de la protección social y rehabilitación de las víctimas de la guerra mediante reparaciones*". Cerca de 200 víctimas de violencia sexual recibieron asistencia médica, incluida la cirugía de fístula. Sin embargo, los efectos de la inversión insuficiente en el sistema de salud de propiedad nacional después de la guerra civil afectaron la lucha del país contra el brote de ébola en 2013.[34] Esto refuerza la necesidad de que la asistencia para el desarrollo se centre en el desarrollo de capacidades nacionales.[35]

> **"Los procesos de justicia transicional deberían examinar las necesidades del sistema de atención de la salud después del conflicto, así como el posible papel que ha desempeñado el sector de la salud en el conflicto"**

AREA DE TRABAJO 2

Procesos participativos y apropiación

Los procesos de justicia transicional centrados en las víctimas dependen de una participación significativa. Sin embargo, la participación puede ser particularmente difícil en situaciones de justicia retrasada, donde hay una confianza mínima entre el gobierno, las víctimas y la sociedad civil. Además, puede ser difícil gestionar las expectativas durante y después de los procesos participativos. Experiencia de la práctica del desarrollo, en particular en relación con el principio de “no hacer daño”, muestra que la planificación participativa, junto con la construcción y el mantenimiento de intercambio de información y bucles de retroalimentación o plataformas pueden servir para maximizar la transparencia, reconstruir la confianza y construir la propiedad local del proceso.

Criterios para garantizar la participación

La multiplicidad de actores en los sectores políticos, de seguridad, de justicia y de derechos humanos, así como de los medios de comunicación y la sociedad civil –incluidas las organizaciones dirigidas por mujeres y jóvenes, y los grupos de víctimas– deben estar representados mediante procesos participativos a fin de reflejar equitativamente la amplitud de los intereses. Hay que tener cuidado de que la participación no se convierta en un simple ejercicio de marcar casillas, ya que los riesgos son especialmente graves para la credibilidad de los procesos de justicia transicional. La eficacia de los diversos enfoques de participación debe examinarse cuidadosamente, incluso por parte de las víctimas y de la propia sociedad civil, a fin de determinar el método más adecuado para el contexto.[36]

La participación en los procesos de justicia transicional debe garantizarse en todas las fases de diseño, aplicación y supervisión. El hecho de no utilizar un análisis riguroso del contexto para identificar e incluir a interesados importantes en todas estas fases es un fallo común de los procesos de justicia transicional. Tampoco es una tarea fácil, ya que la selección de los que deberían participar es compleja y entraña un riesgo para la legitimidad percibida de un proceso de justicia transicional y para la seguridad de sus participantes (tanto reales como percibidos).

El Informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas titulado "Diálogo participativo: hacia una sociedad estable, segura y justa para todos" sugiere adoptar una representación diagonal de grupos para asegurar la representación a diferentes niveles dentro de un determinado grupo, por ejemplo, para incluir diferentes demografías y representación de actores con diferentes niveles de poder político y económico dentro de varios grupos, en lugar de incluir únicamente a sus dirigentes políticos. Este enfoque proporciona una representación plena de intereses y perspectivas que es crítica en situaciones de transición, donde el liderazgo político puede ser vulnerable a la cooptación.[37]

La consulta, a nivel de grupo o individual, puede ser una herramienta clave para la participación efectiva si se diseña y aplica apropiadamente. Cada vez se celebran más consultas nacionales antes de diseñar y poner en marcha los procesos de justicia transicional. Es necesario determinar desde el comienzo de un proceso de justicia transicional métodos para lograr una participación amplia, prestando especial atención a la reducción de los obstáculos a la participación de los principales interesados, incluidas las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados. En [38] Sierra Leona, por ejemplo, en 1999, Naciones Unidas apoyó el proceso consultivo de organizaciones nacionales de derechos humanos sobre las formas de mecanismos de justicia transicional que se aplicarían, y estas consultas se consideraron esenciales, aunque se reconoció que las circunstancias imperantes impidieron celebrar una consulta nacional de mayor escala. Sin embargo, ha habido casos en que procesos promovidos por el gobierno y establecidos con características de exclusión se modifican más adelante mediante procesos orgánicos promovidos por la comunidad. Por ejemplo, la exclusión de las mujeres de las conversaciones de paz de Juba de 2006 entre el gobierno ugandés y el Ejército de Resistencia del Señor hizo que las mujeres preguntaran: "¿Tiene que existir solo un foro de paz?"[39,40] De este modo, las mujeres dirigentes organizaron mesas de paz a nivel local en aldeas y distritos para contribuir al proceso de Juba y al posterior plan nacional de recuperación y desarrollo. Mediante el establecimiento de estas mesas de paz locales, las mujeres crearon una red de base que permitió el seguimiento cívico del compromiso del Gobierno con la aplicación y la representación de las mujeres en la política local y parlamentaria.[41]

Otro factor clave que puede permitir o restringir la participación es el tiempo, por ejemplo, la participación de las víctimas y la sociedad civil en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz de 2005 y la Ley de Víctimas de 2011 en Colombia aumentó con el tiempo. La considerable duración del proceso de paz y las oportunidades de participación (en más de un decenio) permitieron que aumentara la capacidad cívica y de las víctimas y que su función simbólica inicial en la formulación de políticas fuera más relevante[42] y sustantiva con el paso del tiempo, incluso como defensores del trato igualitario de las partes y en respecto de las conductas reglamentarias. Más de diez organismos gubernamentales participaron en el proceso consultivo que coordinó el PNUD en el marco de dos fondos fiduciarios:[43] Justicia y Convivencia. Desarrollaron focos de interés público en los procesos participativos, a menudo recurriendo al apoyo de agentes gubernamentales que antes formaban parte de OSC y tenían por tanto intereses normativos en la existencia de enfoques inclusivos. Esos agentes se vieron interesados en un proceso en el que los interesados directos (en particular las víctimas) participaron en la formulación de políticas sobre temas de justicia transicional. El personal que trabajaba con las OSC, los grupos de víctimas y los organismos gubernamentales desarrolló narrativas e intereses compartidos entre los interesados, reforzando aún más este enfoque.

Uganda

Justicia transicional y las mujeres como constructoras de la paz

En 2006, como respuesta a la representación insuficiente de las mujeres en las negociaciones de paz, la *Coalición de Mujeres por la Paz* formó el movimiento W*omen's Peace Caravan* que llevó la antorcha de paz de las mujeres del UNIFEM (ahora ONU Mujeres) de Kampala a través de Uganda hasta el lugar de las conversaciones de paz, en Juba, Sudán, como protesta social.

Este acontecimiento dio lugar finalmente a las "*Recomendaciones de la mujer sobre la desmovilización*", que incluían, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Contratar observadoras militares para supervisar el proceso de selección de las fuerzas y los grupos armados relacionados con las mujeres.
- Asegurarse de que los lugares de acantonamiento sean amigables para las mujeres, que sean seguros y que brinden atención médica, cuidado infantil y capacitación.
- Establecer centros seguros para las mujeres y proporcionar servicios de salud y acceso a la educación sobre el terreno.
- Permitir que las mujeres combatientes informen a las trabajadoras sobre el terreno y capacitar a los trabajadores de apoyo para que reconozcan y atiendan las necesidades de las mujeres.
- Dar a las mujeres la opción de registrarse por separado y obtener tarjetas de identificación separadas.
- Utilizar datos desglosados por género para determinar el perfil socioeconómico de los grupos.
- Asignar fondos especiales a las mujeres y prestar asistencia financiera a las mujeres combatientes y asociadas por separado de sus familiares varones.
- Informar a las mujeres de los beneficios de que disponen y de sus derechos legales.
- Proteger a las mujeres de la violencia de género en las instalaciones y durante el transporte a casa.
- Reclutar y capacitar a mujeres excombatientes para ocupar puestos en la policía y las fuerzas de seguridad.

Este caso representa un buen ejemplo de participación de las mujeres a nivel nacional.[44]

Fortalecimiento de las capacidades de las partes interesadas

La capacidad nacional y local para llevar a cabo un proceso de justicia transicional es esencial para fomentar la implicación plena e inclusiva de la población en el proceso y los resultados. Debido a esto, las actividades de generación de capacidades para las víctimas, para las OSC y los agentes gubernamentales suelen ser las primeras intervenciones de los actores que trabajan en el desarrollo.[45]

Desarrollar la capacidad de las partes interesadas requiere una mayor comprensión de los principios y procedimientos de la justicia transicional. Las víctimas suelen ser las que menos se consideran titulares de derechos y, como tales, debe prestarse especial atención al intercambio de conocimientos entre los interesados y a la distribución amplia e inclusiva de la información.

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición reconoce diferentes tipos de estrategias que se han utilizado para mitigar los problemas de la disparidad de conocimientos entre las víctimas y otras partes interesadas con experiencia profesional: 1) representación de las víctimas por parte de las OSC y 2) desarrollo de la capacidad de los representantes de las víctimas sobre estas cuestiones. Sin embargo, otra línea de apoyo debe centrarse en 3) amplios programas de divulgación para los grupos de víctimas sobre los objetivos generales y los procedimientos estándar de las medidas de justicia transicional. Los programas de divulgación para las consultas comunitarias deberían dirigirse específicamente a las víctimas de las zonas remotas para fomentar la inclusión y una participación más eficaz. Puesto que uno de los objetivos de la participación de las víctimas es aprovechar las posibilidades de potenciación, la divulgación y el desarrollo de la capacidad deberían dirigirse en particular a las personas desfavorecidas, incluso dentro de las comunidades de víctimas. Estos esfuerzos ayudan a las víctimas a desarrollar la capacidad de participar en consultas de expertos y permiten que sus opiniones se reflejen en los procesos de adopción de decisiones.[46,47]

Cuando existen limitaciones insalvables en la capacidad de las víctimas y su potencial para mejorar sus conocimientos dentro de un calendario de procesos establecido, las OSC pueden desempeñar un papel clave para salvar las brechas. Debido a la necesidad de comprender las condiciones locales y la confianza entre los grupos, las OSC con fuertes vínculos de base son las más adecuadas como intermediarias entre las comunidades de víctimas y los procesos de participación promovidas por el gobierno. Las OSC, en su calidad de representantes de las víctimas, deben estar presentes en todas las etapas para proporcionar información crucial sobre las vidas y necesidades de las víctimas a fin de informar el proceso de justicia transicional y proporcionar periódicamente información actualizada a los grupos de víctimas sobre la elaboración de políticas[48]

El éxito de las OSC como representantes de las víctimas depende de la fuerza de las relaciones. Por ejemplo, las OSC pueden tener dificultades para garantizar la eficacia de su comunicación con los grupos de víctimas. Este es un aspecto crucial considerando que los objetivos de las OSC deben comprometerse con las prioridades y los principales desafíos a los que se enfrentan las víctimas para prevenir la revictimización. Otro problema es que las OSC que asumen la representación de las víctimas pueden retrasar el empoderamiento de las comunidades de víctimas para que se coordinen y hablen por sí mismas.

A fin de mitigar algunos de estos riesgos, las OSC deberían rendir cuentas ante los sectores de víctimas que correspondan. Los grupos de víctimas que representan las OSC deben ser tratados como las principales partes interesadas en sus programas, con una vigilancia y supervisión designadas, entre otras funciones. Las OSC también deberían desempeñar un papel en el desarrollo de la capacidad técnica y operacional de los grupos de víctimas y contar con planes de sostenibilidad para transferirles gradualmente las responsabilidades.

Los ejercicios de formación para el desarrollo de capacidades deberían ajustarse al contexto local y a las circunstancias específicas. Los proveedores de formación deberían evitar impartir módulos genéricos sin conocer a fondo las circunstancias locales y las necesidades de las víctimas. Algunas modalidades de cooperación Sur-Sur y triangular pueden ser útiles para aportar conocimientos y experiencia pertinentes en las que participen directamente las víctimas. Las víctimas de contextos nacionales o culturales similares, con una larga experiencia en la promoción de sus derechos y que han pasado por una trayectoria de aprendizaje similar en sus propias comunidades, podrían actuar como referentes, mentores e instructores. Esto puede promover la solidaridad internacional en relación con los derechos de las víctimas y la creación de redes para el intercambio transnacional de conocimientos entre los grupos y las comunidades de víctimas. El PNUD organizó este tipo de encuentros entre las víctimas de Nepal y las víctimas de los Balcanes.

Condiciones adecuadas para la seguridad de los participantes

La protección de los participantes y los defensores de los derechos humanos es fundamental en todo el proceso de justicia transicional, incluso durante las consultas, las actividades de movilización de las víctimas y del público y los procedimientos de verdad y justicia. El nivel de amenaza a la seguridad física y psicológica de los participantes debe servir de base para decidir el momento, el tipo, el diseño y la implementación de los diversos procesos. Las OSC pueden desempeñar un papel clave a la hora de evaluar la dinámica y las amenazas que se plantean a los participantes. También pueden ayudar a iniciar un debate público sobre posibles amenazas y sensibilizar a los posibles participantes. Los actores del desarrollo que han estado presentes en el contexto durante mucho tiempo también pueden ayudar a las OSC a determinar el nivel de amenaza y aumentar su capacidad para gestionarla y mitigarla.

Si existen importantes riesgos para la seguridad de los participantes, el enfoque más prudente desde el punto de vista financiero y menos perturbador para permitir la participación cívica es mantener el anonimato de los participantes. En este caso, debe analizarse la capacidad de los organizadores para proteger las identidades de los participantes y, a continuación, comunicarla a los participantes potenciales. Esto ayudará a aumentar la transparencia, así como a desarrollar y mantener la participación.

> **“Construir la capacidad de las partes interesadas requiere una mayor comprensión de los principios y procedimientos de la justicia transicional”**

Participación de la sociedad civil

Como ya se ha mencionado en las secciones anteriores, la participación de la sociedad civil va de la mano de la participación de las víctimas y los procesos participativos. También puede adoptar características diferentes en función de las capacidades de la sociedad civil en el contexto de cada país. Se puede prestar apoyo a OSC y Institutos de investigación nacionales más grandes para que realicen investigaciones fundamentales o proporcionen capacidad técnica, incluso para delimitar los conflictos, las víctimas y los procesos forenses. Las organizaciones dirigidas por mujeres pueden asesorar sobre cómo asegurar la participación significativa de las mujeres en los procesos de justicia transicional.

Las OSC también pueden ayudar a sostener el discurso sobre la justicia transicional. Se pueden crear o fortalecer organizaciones más pequeñas a nivel de base, incluidos grupos y redes de víctimas, para crear conciencia, empoderar y acompañar a las víctimas, así como para promover y crear o fortalecer grupos de víctimas. Las OSC también pueden prestar apoyo a las víctimas, incluida la asistencia jurídica y el apoyo psicosocial, así como desempeñar funciones de supervisión.

Para superar los problemas relacionados con la administración directa de subvenciones a grupos en pequeña escala, las organizaciones más grandes pueden asociarse con ellos y supervisar la ejecución. Por ejemplo, el PNUD apoyó un programa de subvenciones en Sri Lanka en 2017, en el que se alentaron propuestas conjuntas de apoyo de OSC más grandes que trabajan con grupos de víctimas más pequeños. Además, los foros de apoyo para la promoción conjunta y el establecimiento de redes, como la Plataforma Común para las Víctimas de Conflictos, establecida en Nepal en 2014, pueden ser una forma modesta, pero importante de apoyar la reivindicación de los derechos de reparación. Cuando todavía no existen grupos de víctimas, la asistencia para el desarrollo puede facilitar el establecimiento de redes entre las comunidades de víctimas o prestar apoyo a las OSC para que se realicen actividades de divulgación entre las víctimas y actúen como defensores con interlocutores gubernamentales.

En Guatemala, parte de la labor más importante para posibilitar y mantener las iniciativas centradas en las víctimas se realiza a través de las redes de víctimas y la sociedad civil. Desde 2010, el PNUD ha ayudado a establecer redes de víctimas y de la sociedad civil y estimula la comunicación y coordinación periódicas entre la sociedad civil y las instituciones del Estado, como la Fiscalía General. Las redes proporcionan información actualizada importante a otras víctimas y actores de la sociedad civil sobre los hechos denunciados en casos concretos, las vías que se siguen para obtener reparación y los resultados de los procesos. En el contexto del 20.º aniversario de los Acuerdos de Paz en Guatemala, el PNUD, junto con el ACNUDH, apoyó a diversas organizaciones de víctimas para que dirigieran cinco consultas regionales de base y evaluaran el grado de cumplimiento de los acuerdos por parte del Estado.[49]

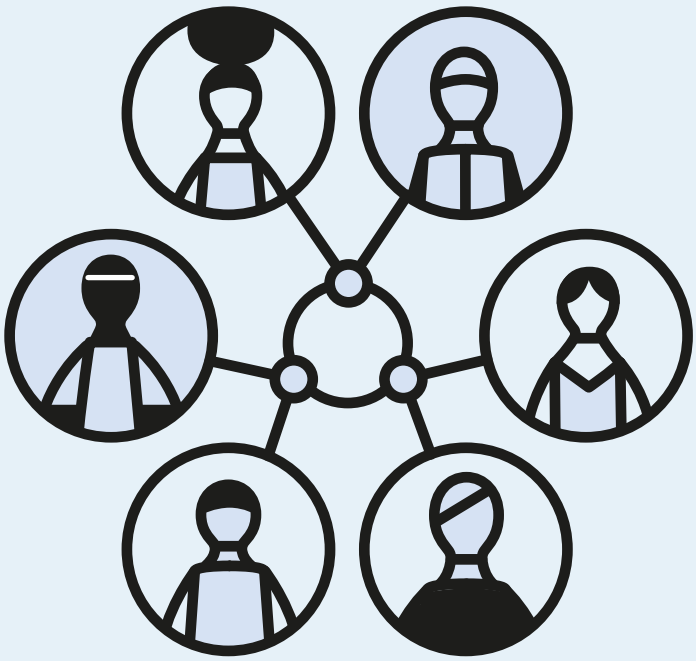
En contextos con antecedentes de conflictos basados en la identidad, el riesgo de que grupos de víctimas compitan puede ser alto y trabajar en comunidades polarizadas requiere una gestión cuidadosa. Esto es especialmente cierto cuando ciertos grupos afirman representar los intereses de todas las víctimas. La violencia entre comunidades también puede desdibujar las líneas entre los perpetradores y las víctimas. En esos entornos, existe un riesgo real de que las víctimas sean cooptadas por las élites con fines políticos. La colaboración con las asociaciones de víctimas a nivel de base es esencial para mitigar esta situación, así como para los esfuerzos por fomentar la solidaridad entre los grupos de víctimas.

participación de la sociedad civil también es cada vez más vital en condiciones en que la voluntad política de sostener los procesos de justicia transicional es débil o disminuye. Unas instituciones y redes sólidas de la sociedad civil pueden abogar por la aplicación de procesos de transición en los planos nacional e internacional. También pueden ayudar a sostener el discurso sobre la justicia transicional y la visibilidad de cuestiones clave. Por ejemplo, en Sri Lanka, el PNUD prestó apoyo a grupos de la sociedad civil para movilizar a las familias de los desaparecidos de distintos grupos de víctimas y grupos étnicos a fin de promover la rápida puesta en funcionamiento de la Oficina para las Personas Desaparecidas en 2018, en medio de una rápida disminución de la voluntad política de cumplir los compromisos.[50]

Algunos procesos de justicia transicional, en particular la conmemoración, la curación y la búsqueda de la verdad en la comunidad, también pueden ser impulsados por la sociedad civil y por los grupos y las redes de víctimas. La asistencia para el desarrollo, incluido el desarrollo de capacidades y el sustento institucional, es vital en estas circunstancias.

AREA DE TRABAJO 3

Procesos de búsqueda de la verdad



La idea de la justicia transicional surgió por primera vez como resultado de los procesos de búsqueda y reivindicación de la verdad en América Latina y más tarde en Sudáfrica. Como tales, se utilizan con frecuencia como sinónimos de justicia transicional y aparecen de alguna manera en la mayoría de los contextos en que se está llevando a cabo un proceso de justicia transicional.

Cada vez hay más investigaciones y debates sobre lo que constituye una comisión de la verdad: cuáles son sus funciones y si se deben centrar en violaciones pasadas o también incluyen violaciones sistemáticas y en curso. Además, hay cuestiones más amplias sobre si contribuyen eficazmente a obtener justicia para las víctimas, así como a los objetivos más amplios de la paz y el desarrollo.

También se analiza el papel que las comisiones de la verdad están desempeñando incluso en el campo de acción de otros procesos transformadores como el desarrollo y las reformas institucionales, y las consecuencias que esto podría tener en términos de recursos y capacidades nacionales. Es necesario analizar en profundidad estos argumentos y las experiencias en las que se basan para mejorar los procesos de búsqueda de la verdad en el futuro.

A pesar de las dificultades, el PNUD ha apoyado el establecimiento y la realización de comisiones de la verdad en varios países mediante la promoción de procesos participativos, la captación de oportunidades y el desarrollo de una base empírica centrada en las víctimas, y velar por la aplicación de las recomendaciones.

Promoción de procesos inclusivos

Las comisiones de la verdad son a menudo instituciones oficiales respaldadas por el Estado. Tienen el potencial de promover la cicatrización, identificar las desigualdades sistémicas, cerrar las fisuras sociales y proporcionar la base moral para las demandas de transformación social si promueve la participación significativa. También pueden contribuir a crear un registro fidedigno del pasado, que cuando se desarrolla a través de procesos participativos puede fomentar la implicación comunitaria. Garantizar que el mandato de una comisión tenga jurisdicción sobre todas las partes en un conflicto es un requisito previo fundamental para garantizar la legitimidad de los procesos de búsqueda de la verdad. El PNUD ha prestado apoyo a importantes consultas públicas y con las víctimas antes del establecimiento de instituciones o comisiones, por ejemplo, en Túnez en 2013 y en Gambia en 2017.[51,52]

Aprovechar las ventanas de oportunidad

El momento en que comienzan los procesos de búsqueda de la verdad es muy importante, ya que es necesario que exista un alto nivel de voluntad política para admitir los errores del pasado y reconocer las experiencias de las víctimas con miras a la no repetición. En Zimbabue, por ejemplo, el PNUD pudo ayudar al país a aprovechar una oportunidad inmediatamente después de la transición política de 2017 para iniciar un proceso de búsqueda de la verdad. La presencia del PNUD en el país ayudó a garantizar que la Comisión Nacional de Paz y Reconciliación pudiera satisfacer las expectativas locales y las normas y principios internacionales. Si bien el enfoque proactivo del PNUD puede haber sido prudente en Zimbabue, cada contexto es diferente, y los socios para el desarrollo pueden necesitar esperar más tiempo para que las cosas se desarrollen antes de comprometerse para ser más eficaces en otras circunstancias

Creación de una base empírica centrada en las víctimas

Las comisiones de la verdad pueden proporcionar una base empírica de integridad y amplia aceptación de los grupos sociales para justificar enjuiciamientos o reparaciones. En el Perú, por ejemplo, el PNUD prestó apoyo a la comisión de la verdad y la reconciliación para investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas entre 1980 y 2000 por el Estado y las organizaciones terroristas. La comisión del Perú celebró las primeras audiencias públicas de América Latina, organizadas en todo el país, que contribuyeron a elevar el perfil y la centralidad de las víctimas. Se convocaron audiencias para centrarse en incidentes específicos, cuestiones temáticas, eventos regionales y responsabilidades políticas e institucionales.[53,54]

Se establecieron los testimonios de las víctimas y se reconocieron los hechos y el sufrimiento de las víctimas. Esta base empírica centrada en las víctimas incluyó la exigencia de un examen riguroso de cómo y por qué se había producido la conducta y, por consiguiente, la respuesta más adecuada a ella. Dado que las pruebas y los datos reunidos por una comisión de la verdad pueden utilizarse y basarse en otros procesos de justicia transicional, es especialmente importante que la muestra de víctimas que participan en una comisión de la verdad sea representativa de la totalidad de casos, incluidas las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados que pueden encontrar obstáculos para acceder a una comisión de la verdad.[55]

Implementación de las recomendaciones

Es esencial que no se pierda el impulso entre los procesos de búsqueda de la verdad y la aplicación de las recomendaciones, ya que la población necesita ver señales visibles de cambio para tener confianza en el Estado y la legitimidad del proceso de justicia transicional. En muchos contextos, el PNUD desempeña un papel fundamental en el apoyo, no solo a la comisión de la verdad, sino también a la aplicación de las recomendaciones.

Túnez

Apoyo al proceso de reparación

En Túnez, el PNUD, en colaboración con el ACNUDH, apoyó desde 2012 un largo proceso participativo de diálogo nacional. Este diálogo contribuyó instrumentalmente a la redacción de la ley de justicia transicional, asegurando que se escucharan las voces de las víctimas y se incorporaran las expectativas de la sociedad civil.[56]

Como resultado de este proceso, se creó la Comisión de la Verdad y la Dignidad, y varios mecanismos judiciales y no judiciales participaron en la investigación de las violaciones graves de los derechos humanos cometidas en Túnez desde su independencia, para indemnizar y rehabilitar a las víctimas.

En 2018, la comisión completó su mandato con la puesta en marcha del mecanismo judicial que permitirá el enjuiciamiento de los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos cometidas en el pasado.

El PNUD apoyó la creación y la puesta en funcionamiento de la Comisión de la Verdad y la Dignidad, y reforzó su capacidad técnica para investigar las violaciones manifiestas de los derechos humanos mediante la elaboración de un plan de reparación para indemnizar y rehabilitar a las víctimas y el desarrollo de recomendaciones sobre las garantías de no repetición en los últimos cuatro años.[57]

A lo largo del año, con el apoyo del PNUD, la comisión transfirió 34 casos a las 13 salas especializadas creadas para juzgar delitos graves y presentó su informe final al Presidente de la República.

AREA DE TRABAJO 4

Fortalecimiento institucional para promover la rendición de cuentas

El fortalecimiento de la capacidad y la independencia de los actores y las instituciones nacionales del sector de la justicia es fundamental para exigir la rendición de cuentas desde dentro, fomentar la confianza en las instituciones estatales y garantizar la no repetición de las violaciones de los derechos. El PNUD está en una posición única para apoyar esta labor, ya que trabaja habitualmente con los gobiernos en el momento en que se examinan los enjuiciamientos nacionales de los delitos internacionales fundamentales. Por ejemplo, el compromiso del PNUD con el Estado de derecho se amplió para incluir el apoyo al enjuiciamiento de delitos internacionales en Bosnia-Herzegovina, la República Centroafricana, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Serbia, Túnez y Kosovo, entre otros, a petición de los socios nacionales.[58]

Fortalecimiento de las capacidades del sector de la justicia

El PNUD se centra en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para llevar a cabo procesos de justicia transicional. La participación de la sociedad civil y el apoyo a las víctimas se consideran requisitos previos fundamentales para garantizar que el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los sectores de la justicia formal e informal responda a las demandas de las víctimas y los grupos marginados. Además, es necesario un conocimiento profundo de las condiciones propicias, es decir, de las condiciones políticas, sociales y económicas, y el nivel de compromiso político tanto de los agentes externos como de las contrapartes nacionales. Todos estos elementos deben integrarse en la evaluación y el diseño de cualquier programa de desarrollo centrado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y las reformas del sector de la justicia que conduzcan a procesos de rendición de cuentas. Esto debería incluir análisis exhaustivos de la situación política y de las capacidades y necesidades de las diversas partes interesadas (p. ej., los ministerios y organismos gubernamentales, los parlamentarios, la sociedad civil, el poder judicial, los medios de comunicación, etc.) y los riesgos relacionados con la participación o la falta de participación en cuestiones críticas.

Cooperación regional en los Balcanes Occidentales para fortalecer las respuestas en materia de justicia

En Bosnia-Herzegovina, Serbia, Croacia y Montenegro, el PNUD lleva apoyando desde 2017 la cooperación transfronteriza entre las fiscalías nacionales como parte del proyecto que está llevando a cabo en materia de crímenes de guerra a nivel regional. Esto es crítico para los juicios por crímenes de guerra en cada uno de los países, ya que un gran número de casos involucran sospechosos, testigos y pruebas que se encuentran en toda la región.

Mediante la facilitación de reuniones bilaterales y multilaterales de las fiscalías de esos países, y en asociación con la Oficina del Fiscal del Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales de las Naciones Unidas, el PNUD ayuda a mejorar sus relaciones de cooperación transfronteriza y el fomento de la confianza mutua, así como el aumento del intercambio de pruebas e información, la transferencia de casos y la coordinación de las investigaciones de crímenes de guerra entre ellos.

El PNUD también trabaja en el fomento de la cooperación mutua entre Bosnia-Herzegovina, Serbia, Croacia y Montenegro mediante servicios judiciales de apoyo a víctimas y testigos, incluso mediante la elaboración de protocolos modelo para su cooperación transfronteriza en casos de crímenes de guerra, para fomentar que haya más víctimas y testigos que testifiquen en investigaciones y juicios y que se garantice que participan en un proceso de justicia que protege sus derechos y bienestar.

Mediante este proyecto en Bosnia-Herzegovina, el PNUD ha mejorado la cooperación intersectorial entre el enjuiciamiento de crímenes de guerra y la búsqueda de personas desaparecidas mediante, por ejemplo, la capacitación conjunta sobre el enfoque analítico para descubrir fosas comunes clandestinas y realizar exhumaciones para la fiscalía, la policía y las instituciones nacionales encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas, o mediante el apoyo a sus actividades de divulgación a nivel de la comunidad entre las familias de las personas desaparecidas.

También en Serbia, el PNUD ha corregido una deficiencia de recursos institucionales proporcionando a la Comisión de Personas Desaparecidas del Gobierno de Serbia equipo para la detección y excavación de posibles fosas comunes; al mismo tiempo, el PNUD trabaja para mejorar las aptitudes y capacidades de sensibilización pública y movilización de recursos de las asociaciones locales de familias de personas desaparecidas.

Establecimiento de tribunales especiales

El PNUD también presta asistencia técnica y operacional directa a los mecanismos especializados establecidos para enjuiciar delitos internacionales, en estrecha colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas.

Un ejemplo reciente de ello es el de la República Centroafricana, donde el PNUD y la MINUSCA apoyaron la creación y puesta en funcionamiento del Tribunal Penal Especial. En 2015, se aprobó una ley para crear el Tribunal Penal Especial para enjuiciar y juzgar las violaciones graves de los derechos humanos entre los años 2005 y 2013. Se ofreció apoyo para elaborar un plan de seguridad para el personal del tribunal y una estrategia de protección para testigos y víctimas, estableciendo un proceso transparente y competitivo para la selección de magistrados nacionales y adoptando las medidas necesarias para permitir la llegada de los magistrados internacionales asignados. El Tribunal Penal Especial comenzó a funcionar en 2017 y estaba preparado para investigar, con el nombramiento del Fiscal Especial, así como de magistrados y personal judicial tanto nacionales como internacionales. A septiembre de 2020, el Tribunal Penal Especial había abierto 10 investigaciones preliminares, 6 de las cuales se encontraban en la fase de investigación judicial y 4 se habían remitido a tribunales ordinarios.[59]

Uno de los problemas que plantea el establecimiento de mecanismos especiales de rendición de cuentas es la tendencia a reorientar el apoyo internacional hacia esas instituciones debido a su carácter especial y su importancia para el derecho penal internacional. Estos tribunales especiales pueden ser algunos de los elementos más costosos de los procesos de la justicia transicional y se necesitan estudios específicos desde el punto de vista de la relación entre coste y beneficio de los fondos asignados a los tribunales especiales en comparación con otros procesos de justicia transicional, como las reparaciones, así como reformas más amplias y a más largo plazo que puedan beneficiar tanto a las víctimas como a las sociedades. Sin embargo, no hay pruebas empíricas que sugieran que los fondos utilizados por los tribunales especiales se destinarían en otro caso a iniciativas de bienestar o reformas del sector de la justicia que podrían beneficiar más a los países a largo plazo. Por otro lado, hay un creciente, aunque todavía insuficiente, cuerpo de datos empíricos que respalda la afirmación de que el enjuiciamiento de los delitos internacionales a través de mecanismos especiales, aunque sean híbridos, tiene necesariamente como resultado un sector de la justicia más empoderado y capacitado o un mejor entorno del Estado de derecho, o que es el instrumento más eficaz para la prevención. Por lo tanto, es vital que los actores que trabajan en el desarrollo sigan apoyando los sistemas nacionales de justicia y mejorando el acceso a la justicia, paralelamente a su apoyo a los mecanismos especiales.

Reformas del sector de la seguridad

Las fuerzas de seguridad a menudo desempeñan un papel en las violaciones durante los conflictos o bajo regímenes represivos, por lo que la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) se considera una prioridad en el fortalecimiento institucional. El apoyo al desarrollo de la RSS varía según el contexto del país, pero a menudo incluye apoyo técnico al Gobierno, capacitación en derechos humanos para responsables de seguridad y facilitación del diálogo con el ejército para fomentar el apoyo a la RSS dentro de las filas. En las sociedades que salen de un conflicto, la RSS contribuye a la desmilitarización, la racionalización de las fuerzas, la investigación de antecedentes de los miembros y la eliminación de privilegios especiales. La RSS también debe definir más claramente las funciones del ejército y la policía para apoyar la transición, mantener la paz y preservar el Estado de derecho. Muchos de estos procesos forman parte de los esfuerzos de la justicia transicional, en particular la investigación de los antecedentes de los miembros de las fuerzas de seguridad y defensa para garantizar la no repetición y desempeñar un papel en una mayor prevención de las violaciones de los derechos humanos. En Burkina Faso, el PNUD impartió capacitación especializada a gendarmes y agentes de policía en 2018.

El PNUD también ayudó a mejorar la relación entre la población y las fuerzas de seguridad mediante el fortalecimiento de la capacidad del Departamento de Policía de Proximidad y las autoridades locales para hacer participar a los miembros de la comunidad en la prevención de conflictos y la lucha contra la impunidad.

Programación políticamente inteligente

Si bien la responsabilidad penal es un elemento central de la justicia transicional, también es cada vez más difícil alcanzarla en la mayoría de los contextos. Por ejemplo, es muy difícil impedir que se realicen enjuiciamientos selectivo y por motivos políticos de los delitos internacionales que podría intensificar los agravios sociales en lugar de propiciar la cohesión social, lo que podría ser un factor impulsor en lugar de una medida preventiva para la repetición de delitos en masa. Por consiguiente, la evaluación de la independencia e imparcialidad de los tribunales locales es un requisito previo para la participación y la asistencia a esas instituciones. Muchos tribunales nacionales se han enfrentado al problema de limitar los enjuiciamientos a un solo partido o a miembros de grupos étnicos o políticos sobre la base del contexto político, socavando así una más amplia repercusión de estos complejos procesos judiciales.[60]

Es importante garantizar que en un proceso de justicia penal se trate equitativamente a todas las víctimas y a los acusados, en lugar de instrumentalizar la victimización o de intentar saldar las cuentas relacionadas con el conflicto. El enfoque del PNUD para apoyar los procesos de justicia penal y fortalecer la capacidad técnica y operacional entre la sociedad civil y los grupos de víctimas se basa en una comprensión de estas dinámicas a nivel local.

Por ejemplo, desde 2015, en línea con el proceso de diálogo político a nivel municipal dirigido por la ONU, el PNUD y la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia elaboraron conjuntamente un programa sobre justicia transicional y reconciliación a nivel local para facilitar la aplicación del acuerdo de paz local del proceso de diálogo entre Misrata y Tawergha, incluidas las recomendaciones relacionadas con obtener reparación y regresar a Tawergha. En respuesta a la hoja de ruta elaborada por el Comité Mixto de Misrata y Tawergha, que trata de abordar algunas de las causas fundamentales del conflicto entre las comunidades, el programa conjunto de justicia transicional tiene por objeto facilitar el diálogo y crear conciencia sobre los procesos de justicia transicional.

AREA DE TRABAJO 5

Reparaciones y asistencia para el desarrollo

En 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso 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[61], proporcionados por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas. Las directrices establecen un amplio alcance para la forma que pueden adoptar las reparaciones, incluida la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.[62]

En 2014, el Secretario General publicó orientaciones sobre las reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos, en las que reconocía la necesidad de enfoques de la reparación que se adapten específicamente a las consecuencias, la sensibilidad y los estigmas asociados a esos daños en las sociedades de todo el mundo, y a las necesidades específicas de las y los supervivientes de la violencia sexual y de género.[63]

Una característica importante de las reparaciones es el hincapié en el empoderamiento y la transformación de las víctimas y las comunidades afectadas. La capacidad de hacerlo mediante la provisión de formas tangibles de reparación es de especial interés para las personas participantes y se presta bien a los enfoques “de abajo hacia arriba” que usualmente aplican los actores que trabajan en el desarrollo. Por esta razón, también se suelen citar las reparaciones como el vínculo más claro entre la justicia transicional y el desarrollo.

Objetivos de las reparaciones

Si bien es importante que los tratados de derechos humanos respondan a las violaciones en base a casos individuales, los programas de reparación pueden incluir un conjunto de víctimas mucho más amplio y complejo. Los objetivos de los programas de reparación deben incluir consideraciones inclusivas, políticas y sociales más amplias, junto con las relacionadas con el individuo.[64] En el informe de 2014 del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff destaca que para cumplir estos objetivos, debemos dejar atrás la idea de que la compensación individual debe ser proporcional al daño determinado a través de procesos judiciales. Este entendimiento también es crítico para contrarrestar los esfuerzos potenciales del Estado, que usa argumentos económicos cuestionables, para excluir categorías enteras de víctimas con fines políticos.[65]

Las reparaciones, como proyecto político, deben tratar de fomentar los objetivos de reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social a través de la distribución de beneficios directos a las víctimas. El reconocimiento, la confianza cívica y la solidaridad social solo son posibles cuando las víctimas participan de manera proporcional, transparente y representativa, de modo que la empatía se basa en la victimización mutua y no se diluye por la desconfianza entre grupos. Las reparaciones deben tratar de tener un efecto transformador en las desigualdades sociales, en lugar de restablecer o reforzar las condiciones estructurales que hicieron posibles esas violaciones. Las reparaciones pueden desencadenar cambios importantes, aunque por sí solas no puedan transformar las causas profundas de las violaciones.[66,67]

“Las reparaciones, como proyecto político, deben tratar de fomentar los objetivos de reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social a través de la distribución de beneficios directos a las víctimas”

Obligaciones de los Estados y problemas inherentes

En situaciones de conflicto y crisis, cuando los recursos estatales son a menudo escasos, proporcionar una indemnización completa, restitución y compensación a un gran número de víctimas puede no ser totalmente factible, aunque haya voluntad política. Esto es particularmente pertinente en el contexto de otras obligaciones legítimas de los Estados en un entorno posterior a un conflicto. Perseguir reparaciones individuales determinadas judicialmente en tales circunstancias tiende a un escenario por orden de llegada, donde los que tienen mayor acceso obtienen la mayor parte de las reparaciones. Por ejemplo, en Colombia, el Gobierno asigna pagos únicos a las familias de desaparecidos, que corresponden a 40 salarios mínimos mensuales; la selección del pago se basó en gran medida en la viabilidad y no en los principios[68,69,70]

Además del coste, los gobiernos pueden tener otras razones para abstenerse de reconocer los casos de reparación, aceptar la responsabilidad por las violaciones o aceptar que las violaciones requieren reparación. Los Estados también pueden diseñar sus programas de reparación para excluir a ciertos grupos de víctimas determinando qué conducta se incluye, cuándo y dónde tuvo que ocurrir, y a qué grupos (o por qué grupo) se perpetró la conducta. En esos casos, el apoyo al desarrollo de las víctimas puede aprovecharse para impulsar la presión ciudadana en favor del reconocimiento y la participación de los gobiernos en las reparaciones.[71] En este sentido, la inclusión de un grupo marginado en la economía también demuestra el poder económico del crecimiento inclusivo y el poder transformador de las reparaciones.

La asistencia para el desarrollo nunca es un sustituto aceptable de las reparaciones, pero mantener una distinción no siempre es fácil. El desarrollo se centra en satisfacer las necesidades de las personas y las reparaciones se centran en hacer frente a los daños de las víctimas. A menudo, los daños y las necesidades de las víctimas se derivan de los mismos hechos ilícitos, p. ej., la desaparición del principal sostén de la familia perjudica a la familia de la víctima y afecta a sus medios de subsistencia.[72]

Además, la distinción entre reparación y desarrollo también puede no ser clara o importante para algunas víctimas. Las víctimas que se enfrentan a las limitaciones de tiempo y recursos suelen dar prioridad a sus esfuerzos por satisfacer sus necesidades básicas y las de sus hijos en lugar de recibir reparaciones. También puede haber situaciones en que las víctimas identifiquen específicamente la asistencia para el desarrollo como el remedio para el delito cometido contra ellas. Además, los objetivos de los procesos de justicia transicional a veces incluyen la reparación de las violaciones socioeconómicas. Habida cuenta de los posibles puntos de confluencia entre la asistencia para el desarrollo y las reparaciones, la participación representativa de las víctimas en la determinación de las formas deseadas de reparación es fundamental para distinguir o autenticar los procesos complementarios. La participación de las víctimas también es esencial para orientar la aplicación de manera que beneficie a las víctimas individuales y a las sociedades en transición en su conjunto.[73]

Los actores que trabajan en el desarrollo pueden actuar como intermediarios entre las víctimas y los gobiernos a la hora de sopesar la eficacia de los enfoques de reparación. Un enfoque de desarrollo para las reparaciones puede ayudar a asegurar que el Estado no promueva el silencio de las víctimas a través del otorgamiento de medios materiales, sino que, en cambio, construya activamente la confianza cívica, mejorando la relación con la ciudadanía y contribuyendo al largo plazo en la consolidación de la paz y los objetivos de desarrollo sostenible.

Reparaciones individuales y colectivas

Los enfoques convencionales de las reparaciones incluyen una indemnización individual limitada y medidas simbólicas. Una indemnización limitada solo suele cubrir las necesidades inmediatas o las deudas pasadas de las víctimas. Luego se deja que los beneficiarios financien y gestionen ellos mismos las consecuencias físicas, mentales o materiales del daño a largo plazo. Esto también deja sin abordar las desigualdades que causaron el daño y fundamentan el impacto. Los actores del desarrollo pueden ayudar al Estado a subsanar algunas de estas deficiencias mediante procesos administrativos que garanticen la identificación exacta de las víctimas y que se lleve a cabo una selección, un diseño y una reparación proporcionados e informados a las víctimas. Sin embargo, la comunidad internacional se ha mostrado tradicionalmente renuente a financiar programas de reparación, en parte debido a la responsabilidad estatal que se le atribuye. En general, las formas colectivas de reparación con objetivos más amplios de construir y sostener la paz y el desarrollo, y que puedan vincularse eficazmente a la realización de los ODS son más adecuadas para la asistencia al desarrollo que las reparaciones individuales solicitadas y obtenidas a través de procesos judiciales.[74]

PPor ejemplo, desde 2017 el PNUD ha colaborado con la Unidad de Víctimas de Colombia en la implementación de su Programa de Reparación Colectiva. Mediante este esfuerzo conjunto,[75] el *Comité de Víctimas* sse convirtió en agente activo de las reparaciones colectivas mediante diversas medidas en las esferas de la educación, la atención psicosocial, el empoderamiento económico y los medios de vida, la infraestructura comunitaria y la preservación de las prácticas culturales ancestrales, entre otros. El programa permite una conexión concreta entre el mantenimiento de la paz y la consecución de los ODS, incluidos los ODS 16, 1, 4 y 5. En diciembre de 2019, la Unidad de Víctimas había registrado más de 730 reparaciones colectivas entre grupos, comunidades, organizaciones, movimientos y comunidades étnicas. A principios de 2020, la institución finalizó los Planes de Acción Integral y las medidas de 22 sujetos colectivos.[76]

Los programas colectivos de reparación, al no estar limitados en base al mérito de los casos individuales, permiten responder a una comunidad de víctimas más amplia y permitir una nueva comunidad política basada en la solidaridad de las víctimas. Las reparaciones colectivas también están diseñadas para responder adecuadamente a los crímenes en masa y a las violaciones sistemáticas, en lugar de un comportamiento excepcional e individual de violación de las normas, como lo prevé el derecho internacional de los derechos humanos. Un enfoque de las reparaciones colectivas es el de las víctimas colectivas basadas en una identidad común o en la victimización común de una violación específica. Sin embargo, esto puede fomentar el descontento entre las víctimas que sufrieron un grave perjuicio en comparación con otras; se trata de una consideración que las reparaciones individuales deben tener más en cuenta. Un segundo enfoque de las reparaciones colectivas tiene por objeto aliviar las posibles reclamaciones basadas en la discrepancia entre las distintas clases de víctimas, proporcionando reparaciones basadas en los efectos de los delitos, la ubicación común, la demografía de las víctimas o las víctimas como un solo colectivo.[77]

Las formas colectivas de reparación también permiten enfoques materiales y simbólicos de reparación. Las reparaciones materiales constituyen una compensación, en forma de efectivo, otros pagos o paquetes de servicios, que incluyen educación, salud, vivienda u otras formas de desarrollo económico. Por lo general, muchos de estos programas ya los ofrecen los organismos de desarrollo de los países que llevan a cabo procesos de justicia transicional y pueden adaptarse para atender las necesidades de las víctimas y cumplir los objetivos de reparación. La claridad y especificidad de la finalidad reparadora es esencial para la tierra, la salud, la educación y las formas de solución de controversias, ya que la igualdad de acceso a la tierra, los servicios gubernamentales y la justicia son fundamentales para la no repetición. Los actores que trabajan en el desarrollo también pueden apoyar medidas simbólicas, como la preservación de la memoria histórica basada en la comunidad y los programas de recuperación, que fomentan la resiliencia y la solidaridad dentro de las comunidades.[78]

AREA DE TRABAJO 6

Fortalecimiento del Estado de derecho y los derechos humanos en apoyo de las garantías de no repetición

La asistencia del PNUD en materia de justicia transicional, en particular en situaciones posteriores a conflictos, se enmarca en el apoyo más amplio al Estado de derecho y los derechos humanos, incluidas las reformas institucionales, el desarme, la desmovilización y la reintegración, la lucha contra la corrupción, etc. Las relaciones de confianza del PNUD con los agentes nacionales en todos los sectores permiten un enfoque gubernamental integral para fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos a fin de mejorar las garantías de no repetición. El PNUD también recurre a asociaciones de larga tradición con la sociedad civil para lograr la participación de los titulares de derechos.

Esfuerzos de la justicia transicional en apoyo de la no repetición

Uno de los principales objetivos de los procesos de justicia transicional es apoyar la no repetición. Los mecanismos especiales establecidos como parte de los procesos de justicia transicional pueden promover ciertas cualidades de aspiraciones, modelando así la reforma deseada. También pueden abogar activamente por ciertos tipos de reformas como clave para la no repetición. Por ejemplo, las comisiones de la verdad de Guatemala, Kenia, Liberia, el Perú y Sierra Leona han trabajado para resolver problemas institucionales y han recomendado reformas.

En Colombia, la justicia transicional es uno de los principales objetivos del PNUD. Nacido de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC, el Sistema Integral de Reparación de la Justicia de la Verdad y la No Repetición es una pieza central en la búsqueda de la paz y la justicia sostenibles. Una importante contribución del PNUD, con fondos del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias, fue el pronto establecimiento (preparación operativa y bases para sus planes estratégicos) de los tres componentes del sistema antes de que estos se institucionalizaran oficialmente como entidades estatales autónomas: la Comisión de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Del mismo modo, los programas de reparación también pueden diseñarse para permitir un cambio socioeconómico estructural e incluir, por ejemplo, una reforma institucional que distribuya más equitativamente los recursos estatales. Cuando las estructuras de las instituciones estatales y no estatales permiten otorgar discrecionalidad arbitraria a los agentes que no rinden cuentas, prosperan el nepotismo, la discriminación etnorregional y otras formas de gobernanza excluyentes y discriminatorias. Las reformas institucionales como parte de las reparaciones deben considerarse para hacer frente a la gobernanza discriminatoria en todas las esferas, y permitir así una distribución equitativa e inclusiva de las oportunidades de justicia social y desarrollo, y que se aborden los factores impulsores de los conflictos. Estas reformas pueden promover iniciativas transformadoras que mitiguen las diferencias de género, étnicas, religiosas, raciales y otras divisiones sociales, promoviendo la cohesión social y mejorando el desempeño económico.

“Estas reformas pueden promover iniciativas transformadoras que mitiguen las diferencias de género, étnicas, religiosas, raciales y otras divisiones sociales, promoviendo la cohesión social y mejorando el desempeño económico”

Intervenciones de desarrollo en apoyo de la no repetición

Además de los mecanismos especiales, los programas de reparación y el fortalecimiento de capacidades de las instituciones del sector de la justicia descritos en la sección anterior, se necesitan intervenciones amplias en relación con la gobernanza, la supervisión, la seguridad, la educación y los medios de comunicación, entre otras cosas, para apoyar la no repetición. Algunos puntos de partida comunes de desarrollo para fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos conjuntamente con los procesos de justicia transicional con miras a la no repetición son las siguientes:

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CENTRADO EN LAS VÍCTIMAS

Medidas específicas para el fortalecimiento institucional, entre las que se incluyen: la creación de organismos gubernamentales con el mandato específico de apoyar el acceso de las víctimas a la reparación por violaciones graves; la formación de los agentes de enlace con las víctimas en los tribunales y la policía; la divulgación centrada en las víctimas; programas de sensibilización jurídica y médica; la creación de salas de entrevistas o zonas de espera separadas e insonorizadas en las comisarías de policía y salas de los tribunales, etc., puede ayudar a mantener un enfoque en las víctimas a lo largo de los procesos de justicia transicional y apoyar la no repetición. Por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina, entre 2010 y 2016, el PNUD apoyó el establecimiento de 17 oficinas de apoyo a las víctimas y los testigos que están plenamente integradas en los tribunales y las fiscalías de todo el país. Los centros han aumentado la eficiencia de los procedimientos, así como el número de víctimas y testigos que recibieron suficiente apoyo emocional, jurídico, fisiológico y logístico antes, durante y después de las actuaciones judiciales.[79]

PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y SUPERVISIÓN

Además del diseño de procesos de justicia transicional explícitamente centrados en las víctimas, como los programas de reparación, las opiniones de las víctimas deberían incorporarse en la mayor medida posible. Por ejemplo, debería buscarse a representantes de las víctimas para supervisar o examinar los órganos que participen en los procesos de investigación de antecedentes o en el diseño de otras reformas como parte de las garantías de no repetición, así como en los órganos y procesos políticos locales y nacionales. Los actores que trabajan en el desarrollo también deberían promover procesos de planificación del desarrollo más inclusivos que incluyan específicamente a las víctimas y otras comunidades afectadas, así como a los grupos marginados y las personas con discapacidad. Esto ayuda a garantizar que se tengan en cuenta las necesidades específicas en los planes y se puedan distinguir en las asignaciones presupuestarias. Por ejemplo, en 2017, el PNUD apoyó el establecimiento de dos grupos de víctimas en los emplazamientos de protección de civiles en Sudán del Sur, integrados por 79 hombres y 351 mujeres. Los grupos prestan apoyo psicosocial a las víctimas del conflicto y facilitan puntos de entrada para que las víctimas accedan a los mecanismos de justicia transicional, incluidos los procesos de repatriación y rendición de cuentas. Los grupos también proporcionaron una plataforma para que las víctimas pudieran ser escuchadas en diálogos nacionales, incluso con parlamentarios.

ABORDAR LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

Las mujeres y las niñas suelen verse afectadas de manera desproporcionada como sobrevivientes de violaciones individuales y discriminación estructural. También hay datos considerables que corroboran la afirmación de que existe una relación directa entre igualdad de género y la resiliencia a los conflictos y su prevención.[80] Las garantías de no repetición tienen un importante potencial de transformación para la igualdad de género, ya que implican la necesidad de reformas estructurales e institucionales.[81] Para captar este potencial transformador, las reformas deben adoptar medidas deliberadas para desmantelar las estructuras de poder desiguales y proteger los derechos de las mujeres, lo que a su vez puede crear una cultura de igualdad y contribuir a cambiar la discriminación estructural y las narrativas patriarcales de género. Algunos ejemplos de medidas que podrían adoptarse para promover la igualdad entre los géneros como parte de los procesos de justicia transicional son las siguientes: garantizar cuotas de representación de las mujeres en puestos de liderazgo y procesos políticos; consultas genuinas y periódicas con las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil de mujeres durante el diseño, la aplicación y el seguimiento; establecer políticas y procedimientos para proteger la seguridad y la dignidad de las mujeres víctimas y testigos; y compensación de costes relacionados con la participación, como los viajes y el cuidado de los hijos. Los actores que trabajan en el desarrollo también deben colaborar estrechamente con las organizaciones de mujeres y apoyarlas para que dirijan procesos de justicia transicional participativos, así como prestar apoyo para abordar la violencia sexual y basada en el género y la igualdad de acceso a los recursos y las oportunidades.

PAJUST y apoyo al caso histórico de Sepur Zarco

En Guatemala, por ejemplo, el Programa de Acompañamiento a la Justicia Transicional (PAJUST) del PNUD ha apoyado el progreso continuo del caso Sepur Zarco y el empoderamiento de las supervivientes mediante la promoción de un modelo basado en la asistencia integral –apoyo jurídico y psicosocial–, para lograr el empoderamiento de las mujeres de modo que puedan tener confianza y hablar abiertamente sobre los acontecimientos, buscar justicia e inspirar a otras sobrevivientes a romper el silencio. Esto se hizo juntamente con La Alianza Romper el Silencio y la Impunidad, que está conformada por Mujeres Transformando el Mundo (MTM), Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG) y el Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP), que apoyan a las mujeres sobrevivientes en su búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

La metodología utilizada incluyó trabajo individual y colectivo, grupos de apoyo y técnicas de autoayuda. Este trabajo se realizó desde el contexto cultural, el lenguaje y los valores de las mujeres como parte de la comunidad maya quekchí. En reconocimiento de los riesgos que podría plantear romper el silencio, se prestó apoyo a la seguridad de las mujeres Sepur Zarco.

Esto se ha complementado con el apoyo para obtener opiniones de expertos en diversas disciplinas: médica, cultural, lingüística, militar, histórica, sociológica, psicológica y antropológica-forense, entre otras. Mediante este enfoque multidisciplinario, se documentó en los tribunales el contexto político-militar, social y cultural en que se produjeron los delitos.

Asimismo, la PAJUST ha reforzado la capacidad de la Fiscalía General mediante la prestación de asistencia técnica para llevar a cabo investigaciones sólidas sobre la violencia sexual desde una perspectiva de género. Como parte de este apoyo, se elaboró una directriz sobre la investigación y la creación de estrategias jurídicas para apoyar los procesos penales por actos de violencia sexual cometidos durante el conflicto armado interno, y la metodología para un desarrollo participativo de propuestas relativas a la reparación digna y transformadora de la asistencia a los supervivientes.[82]

REFORMAS LEGISLATIVAS

Puede ser necesario introducir reformas legislativas en las leyes sustantivas y de procedimiento para reconocer los derechos de las víctimas, así como en las leyes sustantivas para garantizar que se tipifiquen como delito las violaciones de los derechos humanos. La reforma de las leyes que discriminan a la mujer es también una importante garantía de no repetición de las violaciones de los derechos de la mujer. El apoyo al desarrollo de reformas legislativas también puede incluir educación y promoción de los cambios, así como asistencia para la redacción. Por ejemplo, el PNUD apoyó la reforma legislativa en relación con el acceso a la tierra y los derechos de propiedad, en Afganistán y Sierra Leona, y las actividades de documentación jurídica en Sri Lanka.

REFORMAS CONSTITUCIONALES

Las reformas constitucionales pueden ir desde la derogación de disposiciones discriminatorias y la adopción de mecanismos de inclusión hasta el fortalecimiento de la separación de poderes o la redistribución del poder. Otras reformas conexas incluyen la incorporación de una Carta de Derechos o el establecimiento de un tribunal constitucional. El objetivo más ambicioso sería la aprobación de una nueva constitución; sin embargo, esto puede dar lugar a cierta inestabilidad y los períodos de transición pueden no ser el momento más oportuno para llevar a cabo esas reformas drásticas. Estos riesgos deben sopesarse con las oportunidades que ofrece el contexto concreto. En la mayoría de los casos en que las reformas constitucionales son intrínsecas para abordar las causas profundas del conflicto, debe adoptarse un enfoque gradual. Dado que los procesos de reforma constitucional son sumamente delicados, el apoyo prestado por un agente externo no debería ser demasiado visible y se debería llevar a cabo de manera matizada y no prescriptiva. Por ejemplo, en 2018 la ONU ayudó a fortalecer la coordinación y la comunicación entre la Comisión de la Verdad, la Reconciliación y las Reparaciones en Gambia y la Comisión de Revisión de la Constitución, para maximizar el impacto en los próximos años.[83]

FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son estructuras permanentes capaces de sostener parte de la labor realizada por los mecanismos de justicia transicional. Como tal, las estrategias eficaces de reforma y justicia transicional incluyen el apoyo a las instituciones nacionales de derechos humanos para que sean más fuertes, independientes y comprometidas. Para ello, es fundamental contar con recursos y apoyo técnico constantes, y hay que velar por que las instituciones nacionales de derechos humanos no tengan que competir por el apoyo con los nuevos mecanismos de justicia transicional. Por ejemplo, en 2020, el Programa Mundial sobre el Estado de Derecho, la Seguridad y los Derechos Humanos y la Asociación Tripartita con el proyecto PNUD-ACNUDH-GANHRI en Gambia, están prestando apoyo conjunto para fortalecer la capacidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Gambia para cumplir su mandato y mejorar su coordinación con la Comisión de la Verdad.[84]

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Hay un creciente interés en vincular la labor de lucha contra la corrupción con la justicia transicional. Una de las razones de esto es que los individuos ligados a la corrupción son también a menudo los vinculados a las violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, responsabilizar a estas personas de sus actos, junto con programas más amplios de depuración dentro de las estructuras gubernamentales, no solo puede apoyar las reformas institucionales, sino también ayudar a abordar la impunidad en su conjunto. Además, hacer frente a la corrupción al mismo tiempo que se aplica la justicia transicional también puede apoyar la recuperación de los activos malversados. En Guatemala, por ejemplo, en respuesta a las demandas de la sociedad civil, se creó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) para hacer frente a la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada. Dada la estrecha relación entre la corrupción y el delito, la labor de la CICIG entre 2007 y 2019 contribuyó a la lucha contra la impunidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado.

COLABORACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El papel de los medios de comunicación en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos fue objeto de atención tras el genocidio y la guerra de Ruanda en los Balcanes. Desde entonces, también se ha centrado la atención en las reformas encaminadas a impedir que los medios de comunicación provoquen conflictos, así como su potencial para promover la paz. Los actores que trabajan en el desarrollo han apoyado estos esfuerzos reforzando los marcos reglamentarios y los sistemas de verificación de los hechos, mejorando las estrategias y plataformas para dar voz al mayor número posible de personas, en particular las víctimas y las comunidades marginadas, e impulsando un mayor papel de los medios de comunicación en los sistemas de alerta temprana. Hay una serie de desafíos a los que se enfrentan los medios de comunicación en el desempeño de sus funciones, particularmente con el aumento de los medios sociales. Esto refuerza aún más la necesidad imperiosa de seguir prestando apoyo para fortalecer los medios de comunicación independientes y autónomos. Por ejemplo, el PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas apoyaron la iniciativa de la Caravana de la Paz en Zimbabue para movilizar a los ciudadanos en apoyo de los esfuerzos de paz en el país en el período previo y posterior a las elecciones. Trabajaron con una empresa multimedia para diseñar mensajes clave y material de divulgación para el compromiso público que llegó a más de 17 000 ciudadanos directamente. Asimismo, en Túnez[85], el PNUD trabajó para asegurar una amplia cobertura de los medios de comunicación de las audiencias públicas, que ayudaron a crear conciencia sobre los abusos de derechos humanos cometidos entre 1955 y 2011, y ejercieron presión sobre el Estado para que reconociera las violaciones que tuvieron lugar. Entre el 17 de noviembre de 2016 y el 15 de diciembre de 2018, se organizaron 14 audiencias públicas con la participación de 57 víctimas (incluidas 22 mujeres). La séptima se centró en las violaciones de los derechos humanos de las mujeres. También en Bosnia-Herzegovina, Croacia, Montenegro y Serbia, el PNUD inició, en 2019, una serie de cursos de capacitación para periodistas en materia de información sobre juicios, reparación y otras materias de justicia transicional.

> **“Las reformas institucionales como parte de las reparaciones deben considerarse para hacer frente a la gobernanza discriminatoria en todas las esferas, y permitir así una distribución equitativa e inclusiva de las oportunidades de justicia social y desarrollo, y que se aborden los factores impulsores de los conflictos”**

REFORMAS EDUCATIVAS

La mayoría de las reformas educativas posteriores al conflicto o al autoritarismo han adoptado perspectivas de desarrollo y consolidación de la paz. Sin embargo, cada vez se pide más que se analicen más los vínculos directos entre la educación y los procesos de justicia transicional en relación con el desarrollo y la consolidación de la paz. Las comisiones de la verdad en varios contextos han formulado recomendaciones con respecto a las reformas educativas sobre aspectos físicos, como la lucha contra la segregación, y cada vez más sobre las reformas de los planes de estudios y las aptitudes la creación de profesores que puedan informar a los niños sobre el conflicto y sus repercusiones, las cuestiones de la exclusión y la discriminación y el respeto por los derechos humanos. Las reformas educativas también han incluido la eliminación de los obstáculos estructurales y materiales al acceso a la educación. También se ha proporcionado educación como forma de reparación a las comunidades a las que se les puede haber negado activamente esa oportunidad. Asimismo, ha habido varios ejemplos de versiones adaptadas a los niños de los informes de las comisiones de la verdad que cuentan con el apoyo de agentes del desarrollo. Por ejemplo, en 2003, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia apoyó la versión adaptada a los niños del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona. Además, el Centro Internacional para la Justicia Transicional elaboró un manual educativo en 2015 para ayudar a los jóvenes kenianos a discutir y aprender sobre el pasado de su país. Asimismo, la oficina del PNUD en Guatemala tiene una buena experiencia en el desarrollo de un plan educativo sobre la memoria histórica en el país.

Guatemala

Fortalecimiento de la memoria para la paz

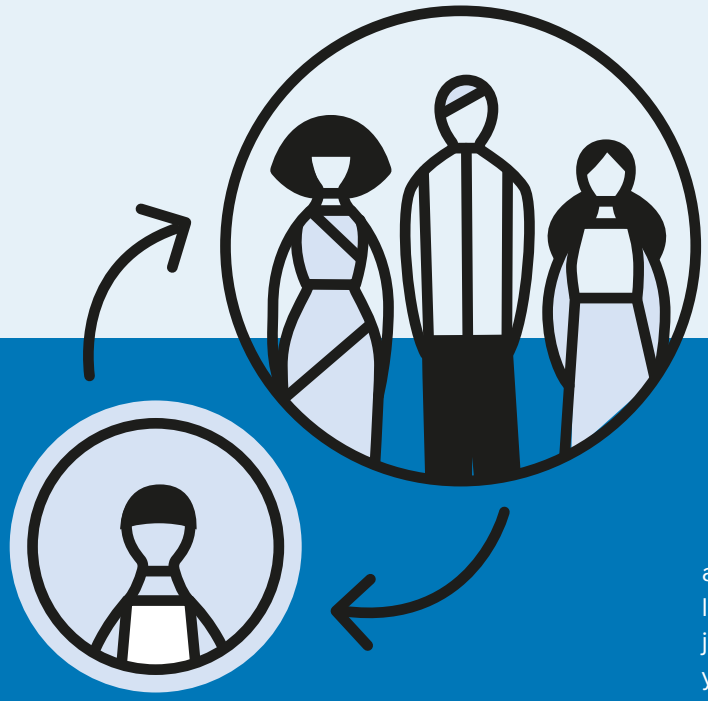
En 2017, el proyecto PAJUST del PNUD en Guatemala, a través de la alianza con el Ministerio de Educación, el Grupo de Trabajo Técnico sobre Educación para la Paz, la UNESCO y el ACNUDH, contribuyó a la aplicación de un nuevo plan piloto de educación para la ciudadanía. Más de 600 docentes de 90 centros educativos, en 7 departamentos del país, formaron parte de la iniciativa y se beneficiaron 15 700 estudiantes de escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos.

Como resultado de la implementación satisfactoria de este proceso, el Ministerio de Educación institucionalizó esta Estrategia Nacional de Formación Ciudadana, cumpliendo así una de las (36) recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) sobre la educación y sensibilización de las nuevas generaciones en relación con los acontecimientos ocurridos durante la guerra.

Además, esta estrategia ha contribuido en gran medida a mejorar la calidad de la educación para la ciudadanía en las escuelas utilizando metodologías innovadoras, para profesores y estudiantes, con el fin de desarrollar competencias en ámbitos relacionados con la memoria histórica, los derechos humanos, la democracia, la educación para la paz y la diversidad, y la interculturalidad, así como directrices metodológicas diseñadas para cada nivel educativo con información actualizada.[86]

AREA DE TRABAJO 7

Vinculación de la justicia transicional con el desarme, la desmovilización y la reintegración



La estrecha coordinación de la justicia transicional y los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) se ha considerado durante mucho tiempo uno de los principales desafíos de los esfuerzos de paz en las sociedades que salen de un conflicto. A veces, las comunidades consideran que los programas de DDR dan prioridad a los autores de actos de violencia sobre el derecho de las víctimas a la justicia, lo que da lugar al dilema "paz vs. justicia" entre las comunidades de consolidación de la paz y desarrollo. Sin embargo, si la justicia transicional y los programas de DDR se llevan a cabo de manera ordenada y bien coordinada, pueden crear sinergias durante un proceso de paz que aumentará las posibilidades de una consolidación de la paz y un desarrollo más sostenible. Cabe señalar tres cuestiones principales, que deben adaptarse al entorno cambiante de los conflictos y las realidades locales, y que requieren una coordinación más estrecha de la justicia transicional con los programas de DDR:[87]

Los programas de DDR como garantías de no repetición

En el caso de la justicia transicional, los programas de DDR se consideran a menudo una garantía de no repetición. La lógica subyacente es que la reintegración satisfactoria de los combatientes y las personas relacionadas con grupos armados en la vida civil, mediante la retirada de las armas y de los incentivos para luchar, presenta una manera de garantizar que estas personas ya no representan una amenaza para la seguridad de sus comunidades. Sin embargo, hoy en día la realidad en los contextos en que operan los grupos armados es generalmente más compleja. Los programas de DDR pueden incluirse en acuerdos de paz que no ofrezcan otros incentivos al desarme de los grupos armados. O un proceso de paz puede no incluir a todos los grupos armados, lo que significa que incluso aquellos que están dispuestos a firmar un acuerdo se vuelven renuentes a hacerlo, ya que se sienten amenazados por grupos ajenos al proceso. O simplemente los grupos armados de la comunidad que carecen de estructuras de mando y control pueden no ser lo suficientemente cohesivos como para participar en negociaciones de paz de alto nivel.

En respuesta a estas dinámicas difíciles, han surgido nuevos tipos de intervenciones, como la reducción combinada de la violencia comunitaria y las iniciativas de reintegración, para reducir la violencia a nivel comunitario, sin proceder a un desarme formal y a la desmovilización de los miembros de los grupos armados. Por lo tanto, es más crucial que nunca que los programas de DDR y los nuevos tipos de intervenciones que abordan las salidas de los grupos armados se coordinen estrechamente con los procesos de justicia transicional para contrarrestar una cultura de impunidad y aprovechar las oportunidades para la verdad y las reparaciones a nivel nacional y comunitario, y fomentar el apoyo comunitario a la reintegración de los excombatientes y las personas que han estado vinculadas con grupos para hacer realidad el potencial del programa de DDR y las nuevas intervenciones de apoyo a las salidas de los grupos armados como garantía de no repetición

Investigación de antecedentes de los miembros de fuerzas y grupos armados

Esta es la intersección de la justicia transicional y los programas de DDR que más se debaten entre los profesionales. Cuando existe un programa de DDR, cualquier posible participante debe someterse a un proceso de verificación para descartar que ha cometido delitos graves de conformidad con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Por lo tanto, la actual Orientación del Secretario General sobre la justicia transicional pide que se excluya de la reintegración a los excombatientes que hayan cometido o contra los que estén pendientes las acusaciones, las investigaciones judiciales o las acusaciones verosímiles de haber cometido delitos graves. El objetivo es evitar que los autores de delitos sean recompensados por el programa de DDR y regresen a sus comunidades. Esto puede llevar a tensiones que podrían terminar por agravar el conflicto o provocar otras demoras en el proceso de desarrollo de las comunidades que están lidiando con el pasado.[88]

Lo mismo se aplica a la investigación de los antecedentes de los miembros de las fuerzas de seguridad o de los miembros de grupos armados que prevén incorporarse en las fuerzas de seguridad. En los casos en que esas fuerzas participaron en combates activos con grupos armados y se informe que cometieron delitos graves, es necesario que un tercero las investigue y las examine de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Los miembros de los grupos armados también deberían ser verificados antes de formar parte de las fuerzas de seguridad. Dado que con frecuencia se critica a ambos procesos por excluir únicamente a un número muy reducido de combatientes, es fundamental la participación de todos los socios clave, incluido el PNUD, en el examen de esos procesos. .

La reintegración comunitaria como reparación

El PNUD está a la vanguardia del diseño de nuevos tipos de programas que se adapten a las condiciones específicas de una sola comunidad, teniendo en cuenta las necesidades de justicia de esa comunidad. En la región de Kasai, en la República Democrática del Congo, los miembros de un grupo armado se desarmaron y desmovilizaron voluntariamente y expresaron su intención de regresar a su comunidad. La justicia transicional en la misma región estaba en marcha y contaba con el apoyo del ACNUDH y otros socios. A fin de evitar que surgiesen tensiones en la comunidad tras el regreso de los excombatientes, el PNUD inició un proyecto en diciembre de 2019, conjuntamente con el ACNUDH y la OIM, que combinó la reintegración basada en la comunidad con la justicia transicional, mediante la participación de excombatientes en tareas que requieren mano de obra intensiva para rehabilitar las infraestructuras como medio de proporcionar reparaciones colectivas a las comunidades.

> **“(...) la reintegración satisfactoria de los combatientes y las personas asociadas con grupos armados en la vida civil, mediante la retirada de las armas y de los incentivos para luchar, presenta una manera de garantizar que estas personas ya no representan una amenaza para la seguridad de sus comunidades (...)”**

AREA DE TRABAJO 8

Prevención de conflictos y mantenimiento de la paz

“En materia de justicia y Estado de derecho, más vale prevenir que curar. La paz y la estabilidad solo pueden prevalecer si la población percibe que cuestiones que tienen un marcado carácter político, como la discriminación étnica, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, el abuso de poder, la denegación del derecho a la propiedad o la ciudadanía y las controversias territoriales entre los Estados, puede abordarse de manera legítima y justa. Visto de esta manera, la prevención es el primer imperativo de la justicia.”

– Ex Secretario General de la ONU Kofi Anan[89]

Los paradigmas de la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz

En su informe de 2004, el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Anan, reconoció de manera oportuna que tanto la justicia transicional como el Estado de derecho deben considerar la prevención como una orientación política y su verdadera agenda. En 2015, la[90] Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoció explícitamente el papel del desarrollo en el desarrollo y el mantenimiento de la paz. Desde entonces, el énfasis en la prevención en todas las facetas de la ONU se ha ido profundizado, con la[91] declaración del Secretario General de la ONU, António Guterres, en 2017 "la prevención no es simplemente una prioridad, sino la prioridad...". Además, los exámenes independientes de la[92] arquitectura de consolidación de la paz y las operaciones de paz de las Naciones Unidas, así como las resoluciones paralelas aprobadas en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad[93] de las Naciones Unidas, pidieron que se ampliara el calendario de prevención, el abanico de agentes y el espectro de medidas preventivas. Por lo tanto, el concepto de mantener la paz ha llegado a abarcar un nuevo enfoque de la prevención destinado a apoyar la Agenda 2030 y el ODS 16 en particular. Por extensión, los enfoques de la justicia transicional para hacer frente a las violaciones y prevenir la repetición tienen una gran importancia en este marco. También hay indicios de que, en general, las condiciones sobre el terreno en los países (p. ej., marcos normativos, conocimientos basados en la evidencia e inducidos por la práctica, así como los incentivos resultantes) están cambiando en favor de una participación más activa y la inversión en la prevención.[94]

A pesar de la primacía de la prevención, los procesos de justicia transicional siguen teniendo dificultades para hacer frente de manera eficaz a los factores que impulsan los conflictos, según han identificado en su análisis de las violaciones sistemáticas históricas. Se han reconocido varias razones para ello. En primer lugar, el cumplimiento de los derechos de las víctimas directas –y la necesidad de superar enormes peligros para lograrlo– a menudo supera las necesidades de los beneficiarios más abstractos más adelante. En segundo lugar, a veces se considera que los mecanismos de reparación ya desempeñan un papel preventivo sin necesidad de introducir medidas adicionales para la prevención de conflictos específicamente. En tercer lugar, las pruebas empíricas aún no son concluyentes en cuanto a la relación causal entre las medidas individuales y la capacidad de prevenir la recurrencia. En cuarto lugar, la prevención en el sentido de mantener la paz también entraña la sostenibilidad de la participación que requiere un compromiso multigeneracional e inversiones en las instituciones y la sociedad civil, que ha resultado difícil de mantener tanto en el entorno político local como en el internacional. Por último, las medidas destinadas a garantizar la no repetición aún no se han incluido plenamente en la estructura más amplia de mantenimiento de la paz.[95,96]

Abordar las causas profundas de los conflictos

Abordar las causas profundas de los conflictos es el factor de conexión entre el paradigma de tratar con el pasado y el paradigma de la prevención, y dónde se sitúa el campo de la justicia transicional. Se considera cada vez más que los agravios derivados de exclusiones políticas, económicas y sociales reales y percibidas de grupos, junto con la desigualdad entre los géneros, constituyen algunos de los factores subyacentes de los conflictos violentos. Por lo tanto, abordar las exclusiones se convierte en la tarea primordial para mantener la paz y garantizar la prevención a corto y largo plazo.

La justicia transicional proporciona un proceso que permite aprender de los incidentes de violencia del pasado para prevenir acontecimientos similares en el futuro. Los mecanismos de búsqueda de la verdad, por ejemplo, pueden proporcionar una hoja de ruta para abordar las condiciones políticas, sociales y económicas que han instigado el estallido de conflictos y contribuido a las violaciones de los derechos humanos. El establecimiento de este tipo de mecanismos también puede señalar el compromiso político con los recursos de transformación a largo plazo para quienes han sido objeto de violencia, discriminación

y marginación en beneficio de la sociedad en su conjunto. Estos esfuerzos deben sostenerse mediante ciclos electorales nacionales y aprovechar otros mecanismos y recursos para el cambio social.[97]

Los mecanismos de justicia transicional por sí solos nunca serán eficaces para fomentar la confianza en el Estado si persiste la impunidad y las víctimas no reciben una reparación adecuada por el daño sufrido. Las cuestiones relativas a la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas deben prestar la misma atención a los factores que impulsan los conflictos y no perjudicar el enfoque. Por tanto, los procesos de justicia transicional deben ser especialmente conscientes de no instituir procesos de justicia que se centren en determinados grupos sobre otros. Esto requiere una metodología que esté atenta a la inclusión efectiva de los principales grupos interesados y de todas las partes en el conflicto.

Una preocupación relacionada con la necesidad de mantener la paz es que esto puede malinterpretarse en el sentido de que se relacione a mantener una ausencia de conflicto violento (paz negativa) y hacer que los esfuerzos en pro de la seguridad se centren en las actitudes, las instituciones y estructuras que crean y sostienen sociedades pacíficas (paz positiva). Esto es contraproducente para la prevención de conflictos a largo plazo y para los verdaderos objetivos de mantener la paz. Por lo tanto, es importante reconocer que abordar las cuestiones de rendición de cuentas e instituir reformas puede causar cierto grado de inestabilidad e incluso conflictos; es necesario abordar activamente estas tensiones y mitigar sus efectos, al mismo tiempo que se fomenta la resiliencia de las comunidades.[98]

Estrategias para el desarrollo de la resiliencia

Las estrategias para aumentar la resiliencia mediante los procesos de justicia transicional deben centrarse tanto en la prevención inicial como en la posterior. En las etapas iniciales, los esfuerzos por elaborar enfoques, instrumentos e incentivos para la justicia transicional deben desplazar gradualmente parte del énfasis en la recuperación hacia la prevención del conflicto. En lo que respecta a la prevención en las etapas posteriores, se ha puesto de relieve la importancia de una serie de enseñanzas destacadas en las secciones anteriores, en particular la necesidad de adoptar enfoques participativos de la justicia transicional y centrarse en las consultas y la divulgación. Además, la labor de prevención debe ir más allá de la respuesta a la violencia y de la preparación de todas las sociedades para hacer frente a los riesgos de conflicto. Las cuestiones planteadas a lo largo de este informe en relación con los esfuerzos de no repetición centrados no solo en la reforma sino también en la creación de instituciones también son particularmente pertinentes. Además, también es necesario potenciar activamente el papel de la sociedad civil, especialmente el de los grupos de mujeres y los colectivos de jóvenes.[99]

También será fundamental determinar los riesgos de manera oportuna y elaborar una estrategia de acción coherente entre las organizaciones de paz y seguridad, de desarrollo y de derechos humanos. La iniciativa Human Rights Up-Front, establecida en la oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, ayuda a identificar los primeros riesgos de atrocidades y escaladas violentas de conflictos para mejorar las intervenciones de las Naciones Unidas en materia de prevención.[100]

La mejor forma de prevención consiste en crear una cultura política resiliente y una perspectiva cívica que promueva la solución inclusiva y pacífica de los conflictos. Dado el compromiso a largo plazo necesario para mejorar las condiciones humanas, los actores que trabajan en el desarrollo tienen un papel esencial que desempeñar en la tarea de mantener la paz, incluso mediante el apoyo de los procesos de justicia transicional. Sin embargo, se trata realmente de un esfuerzo de toda la sociedad, tanto a nivel local como internacional, en el que se necesitan las contribuciones de todos para lograr la paz y el desarrollo sostenibles.

CAPÍTULO CUATRO

Principales lecciones y recomendaciones

A lo largo de este documento se han documentado muchas lecciones aprendidas y recomendaciones sobre la aplicación de un enfoque de desarrollo en la justicia transicional. Los puntos que figuran a continuación representan las principales enseñanzas extraídas de cada una de las principales esferas de trabajo examinadas.

1. Las víctimas no son un grupo único, y no todas buscan justicia de la misma manera. Esta complejidad debe ser asumida en todo proceso de justicia transicional y gestionarse conjuntamente con los socios. Debe utilizarse un enfoque coordinado para identificar a las víctimas y sus necesidades, obtener datos fidedignos y garantizar una representación y un apoyo adecuados.

2. La participación de las víctimas es necesaria para comprender las necesidades y demandas de las víctimas y para poder reparar sus derechos y su dignidad. Es esencial entender que la participación de las víctimas es un proceso y no un evento puntual. Por lo tanto, la preparación para mantener la participación de las víctimas es esencial, así como el apoyo de los actores del desarrollo mediante el desarrollo de capacidades, la sensibilización y la creación de espacios seguros para el diálogo y el debate.

3. La creación de amplias coaliciones y plataformas gubernamentales y de la sociedad civil para la justicia transicional es esencial para lograr resultados amplios y sostenibles. Los procesos participativos son eficaces para fomentar la confianza y la implicación a nivel nacional y local. La inclusión efectiva de los principales grupos interesados y de todas las partes en el conflicto es fundamental para garantizar que los procesos de justicia transicional contribuyan a la cohesión social y no a una mayor división. Los grupos de mujeres y jóvenes deben participar activamente, ya que a menudo se ven afectados de manera desproporcionada por los conflictos y tienen un potencial significativo para lograr la transformación social.

4. La divulgación continua y sostenida es fundamental para el éxito del proceso de justicia transicional, y la sociedad civil desempeña un papel importante en este sentido. Es necesario cultivar el apoyo público y el espacio cívico para la exposición de múltiples narrativas, así como la empatía y la solidaridad social con las víctimas. La desinformación debe combatirse con mensajes consistentes promovidos a través de múltiples canales de comunicación.

5. Los procesos de búsqueda de la verdad que se llevan a cabo de manera participativa y en el momento adecuado tienen el potencial de promover la sanación, cerrar las fisuras sociales y proporcionar la base moral para las demandas de transformación social. Es importante que los procesos de búsqueda de la verdad se continúen hasta la implementación de las recomendaciones y no terminen una vez que se haya completado la documentación de los abusos.

6. Si bien la prestación de reparaciones es responsabilidad del Estado, los actores del desarrollo pueden ayudar a garantizar que los programas de reparación fomenten activamente la confianza cívica y contribuyan a la consolidación de la paz a más largo plazo y a los objetivos de desarrollo sostenible. Las víctimas deberían determinar la forma de los programas de reparación y adaptarlos al contexto.

7. Los objetivos de apoyar los enjuiciamientos para poner fin a la impunidad y fortalecer el sistema nacional de justicia son interdependientes y se refuerzan entre sí. Los mecanismos especializados para enjuiciar los delitos internacionales deben recibir apoyo paralelamente a los esfuerzos por fortalecer los sistemas nacionales y mejorar el acceso a la justicia, a fin de promover la rendición de cuentas y la sostenibilidad de los progresos. La comprensión de la dinámica sociopolítica a nivel local debe hacer hincapié en el apoyo a las instituciones del Estado para no intensificar los agravios de la comunidad.

8. Para apoyar las garantías de no repetición, los programas de justicia transicional deben complementarse con esfuerzos más amplios para fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos. En la mayoría de los casos, los esfuerzos de reforma en muchos sectores –desde la justicia y la seguridad hasta la educación y la vivienda, entre otros– son necesarios para eliminar las prácticas discriminatorias, corregir los desequilibrios de poder y proteger los derechos humanos.

9. Los vínculos de la justicia transicional con el desarme, la desmovilización y la reintegración merecen una consideración especial como medio para detectar a los perpetradores y garantizar el fin de la impunidad y el derecho de las víctimas a la justicia. Esos enfoques pueden fomentar efectivamente la paz y, al mismo tiempo, lograr la justicia mediante garantías de no repetición, investigación de antecedentes y reparación.

10. La justicia transicional puede contribuir eficazmente a la prevención de conflictos y al mantenimiento de la paz. Sin embargo, las luchas sociales y políticas a largo plazo por la justicia y la igualdad no pueden resolverse únicamente con la justicia transicional. El reconocimiento y el fomento activo de los vínculos entre la justicia transicional, el desarrollo, la seguridad y la consolidación de la paz pueden ayudar a superar algunos de los problemas que plantea la promoción de la justicia transicional en los contextos actuales y aumentar la resiliencia de las comunidades

Las experiencias del PNUD documentadas a lo largo de este documento también apuntan a sugerencias pragmáticas para los profesionales que diseñan y ejecutan programas de justicia transicional en contextos diversos. A continuación, se presentan las recomendaciones más importantes.

RECOMENDACIÓN 1

Desarrollar y mantener una visión a largo plazo de la justicia transicional, al tiempo que se mantiene preparada para aprovechar las oportunidades que se manifiestan a corto plazo. Esto requiere equipos multidisciplinarios y una toma de decisiones matizada, así como flexibilidad en la programación y la ejecución, sobre la base de análisis exhaustivos y actualizados periódicamente del contexto y los riesgos. Algunas intervenciones, en particular las que entrañan reformas institucionales, tal vez deban llevarse a cabo también sobre una base repetitiva o cíclica para que se manifieste un cambio transformador en todo el sistema.

RECOMENDACIÓN 2

Evitar replicar modelos de justicia transicional de otras situaciones mediante el desarrollo de soluciones basadas en el contexto. Seguir centrándose en proporcionar verdad, justicia y reparación a las víctimas, pero situar los procesos de justicia transicional dentro de los esfuerzos más amplios de desarrollo y consolidación de la paz que se están llevando a cabo. Colaborar con los socios que trabajan para abordar las causas profundas de los conflictos a fin de lograr una verdadera transformación sociopolítica y económica.

RECOMENDACIÓN 3

En los casos en que se requiera el establecimiento de mecanismos especiales de justicia, promover un enfoque coherente con el fortalecimiento de las capacidades nacionales. La eficacia de estos procesos depende en gran medida del nivel de funcionamiento de toda la cadena de justicia. Velar también por que los actores que ya trabajan en el Estado de derecho en el país participen activamente en el diseño de nuevas medidas de rendición de cuentas.

RECOMENDACIÓN 4

El PNUD debería integrar mucho más eficazmente la justicia transicional en sus programas de DDR, reducción de la violencia comunitaria y reintegración. Existen oportunidades de lograr avances hacia la justicia transicional mediante estos programas cuando: i) el DDR se programa para que funcione como garantía de no repetición; ii) la investigación de los antecedentes de los miembros de las fuerzas y grupos armados se lleva a cabo en estrecha coordinación con los objetivos y las intervenciones de la justicia transicional; y iii) la reintegración basada en la comunidad se reconoce como reparación colectiva para las víctimas y las comunidades afectadas por el conflicto.

RECOMENDACIÓN 5

Establecer un vínculo programático entre los procesos de justicia transicional y el marco de los ODS a nivel nacional. Esto puede ayudar a promover los objetivos de la justicia transicional incluso en circunstancias de disminución de la voluntad política o frustración con los mecanismos especiales. Además, algunos de los recursos disponibles para la implementación de la Agenda 2030 podrían utilizarse para apoyar la justicia transicional y cerrar la brecha de justicia.

CAPÍTULO CINCO

La ruta a seguir

En el momento de la publicación de este informe, el mundo está lidiando con la pandemia de la COVID-19. Esto ha cerrado muchas oportunidades para los procesos de justicia transicional a medida que los Estados centran sus esfuerzos en otras prioridades urgentes y adoptan medidas para frenar la propagación del virus, pero, al mismo tiempo, los efectos de la pandemia han hecho que la justicia transicional y sus objetivos sean aún más importantes.

Las demandas de justicia e igualdad se han extendido por todo el mundo, ya que la pandemia ha puesto al descubierto las desigualdades y los agravios de larga data, incluido el racismo generalizado en los sistemas de gobernanza. Algunas respuestas estatales a la pandemia se han basado en principios y han sido equitativas, mientras que otras han agravado la situación, cometiendo violaciones de los derechos humanos con el pretexto de la salud pública. Algunas de las formas en que las sociedades se han adaptado a la pandemia de la COVID-19 también han tenido repercusiones en los derechos humanos y la igualdad. Por ejemplo, las mujeres han asumido desproporcionadamente la carga del cuidado de los niños, ya que las escuelas han cerrado. Además, las tasas de violencia doméstica han aumentado en todo el mundo, ya que algunas mujeres y niños han sido aislados en el hogar con sus agresores y los servicios de apoyo son limitados.[101] La rápida digitalización de los servicios gubernamentales, si bien es importante cuando se aplican medidas de distanciamiento social, también plantea riesgos para la privacidad de los datos y puede agravar las desigualdades cuando no todos tienen acceso a la tecnología o la comprenden.

Los socios internacionales y los actores del desarrollo deben seguir centrándose en la justicia transicional durante la respuesta de COVID-19 para que estos procesos puedan llevarse a cabo en cuanto sea posible, en conjunción con los esfuerzos de recuperación a más largo plazo. En algunos contextos, la justicia transicional puede ser un vehículo apropiado, o puede utilizarse para fundamentar el diseño y la aplicación de otros procesos para abordar agravios históricos y violaciones de los derechos humanos descubiertos o provocados por la pandemia de la COVID-19. El fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia también es de vital importancia en este momento para garantizar que las personas tengan acceso a la justicia, se protejan sus derechos y se mantenga el respeto del Estado de derecho.

La pandemia de la COVID-19 ha demostrado que necesitamos esfuerzos integrados para promover la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo, y que la salud y el bienestar de las personas y del planeta dependen de ello. La justicia transicional es una disciplina que se desarrolló para abordar estas cuestiones interrelacionadas y seguirá siendo una pieza importante del rompecabezas para fomentar la paz y el desarrollo sostenibles.

Los procesos de justicia transicional contribuyen a fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos; a promover sistemas de voz, inclusión y solidaridad; a fomentar la confianza en las instituciones; a promover la igualdad entre los géneros, y a mantener el impulso en las transiciones pacíficas. Por lo tanto, son una parte clave de la respuesta contra la COVID-19 del PNUD en el área de la gobernanza efectiva, ayudando a construir un nuevo contrato social y apoyando a los encargados de adoptar decisiones para gestionar la complejidad y avanzar más allá de la recuperación y hacia el de la Agenda 2030.[102]

Además de situar la justicia transicional dentro de la realidad de la COVID-19 y utilizar sus herramientas para apoyar los esfuerzos de recuperación y asegurar que reconstruimos mejor, la disciplina también tiene que evolucionar en otras áreas. Por ejemplo, las crisis prolongadas y la presencia de grupos armados violentos y grupos terroristas siguen asolando muchos Estados. Los procesos de justicia transicional deben estar más estrechamente vinculados con los esfuerzos de DDR a fin de ayudar a los Estados a superar los ciclos de violencia y crear caminos hacia la paz. Además, es necesario abordar mejor las dimensiones intergeneracionales del trauma mediante la justicia transicional para fomentar la confianza en el Estado. Los jóvenes, en particular, deben participar de manera más significativa como agentes de cambio para la paz y la justicia en sus comunidades. La eficacia de los aspectos inmateriales de la justicia transicional, como la preservación de la memoria histórica y la reconciliación, también debería examinarse más a fondo, en particular cuando vemos un número creciente de contextos no tradicionales de justicia transicional en los que estos procesos podrían ser útiles para crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Por último, deben analizarse las contribuciones de las prácticas de justicia restaurativa y los sistemas de justicia informal para promover los objetivos de la justicia transicional y fortalecer las conexiones.

El PNUD sigue comprometido a apoyar los procesos de justicia transicional en todo el mundo y a asociarse con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales para llevar adelante estas importantes esferas de trabajo. Las lecciones aprendidas y las experiencias esbozadas en este documento nos dan la determinación de seguir trabajando por la verdad, la justicia y la reconciliación, y servirán de base a nuestros esfuerzos por crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas en los años venideros.

El enfoque del PNUD seguirá siendo el apoyo y la promoción de procesos integrales de justicia transicional, a través de un enfoque de desarrollo, procesos participativos y un enfoque de género y juventud, asegurando que estos procedimientos inclusivos proporcionen acceso efectivo a la justicia para aquellos que directa e indirectamente se ven afectados por violaciones masivas de los derechos humanos, logrando el objetivo de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

Notas finales

1 Paige Arthur, How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice, pág. 355, Human Rights Quarterly, volumen 31, número 2, mayo de 2009, (artículo), *The Johns Hopkins University Press* DOI: 10.1353/hrq.0.0069.

2 En su estudio de la historia conceptual del término y los debates iniciales, teorías y prácticas que lo sustentaron, Paige Arthur identificó el primer uso del término "justicia transicional" en un artículo publicado en *Boston Herald* en 1992 sobre la conferencia de la Fundación Charter 77 en Salzburgo; "Justicia en tiempos de transición"; Ibíd. pág. 329.

3 La tendencia se asoció a una serie de comisiones de investigación en Bolivia 1982-84, Argentina 1983-84, Uruguay 1985 y Chile 1990-91.

4 Chris Mahony, The Justice Pivot: U.S. International Criminal Law Influence from Outside the Rome Statute, *Georgetown Journal of International Law*, 2015, vol. 46, no. 4.

5 Las referencias a Kosovo se entenderán en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

6 Informe del Secretario General, El estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades en conflicto y después de los conflictos (S/2004/616*), Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de agosto de 2004.

7 Guía de orientación del Secretario General (2010), Enfoque de la justicia transicional de las Naciones Unidas.

8 International Center for Transitional Justice, On Solid Ground: Building Sustainable Peace and Development After Massive Human Rights Violations, 2019.

9 Resoluciones sobre el mantenimiento de la paz: Asamblea General (A/RES/70/262) Consejo de Seguridad (S/RES/2282).

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Human Development Reports: http://hdr.undp.org/en/humandev.

11 Estudios de casos de Nepal, Túnez, Guatemala, Colombia, la República Centroafricana (RCA), la República Democrática del Congo (RDC), Zimbabue, Gambia y los Balcanes están disponibles con los autores.

12 Juan E. Méndez, Las víctimas como protagonistas de la justicia transicional, *International Journal of Transitional Justice* 10 (1) 2016, pág. 1-5.

13 Secretario General de las Naciones Unidas, Guía de orientación: United Nations Approach to Transitional Justice, marzo de 2010.

14 Phuong Pham y Patrick Vinck. Empirical research and the development and assessment of transitional justice mechanisms, *International Journal of Transitional Justice* 1.2, 2007, pág. 231 a 248.

15 Kieran McEvoy y Kirsten McConnachie, Victims and Transitional Justice Voice, Agency and Blame, *Social & Legal Studies*, 2013, 22(4), pág. 489-513.

16 Simon Robins, An assessment of the needs of families of the missing in Nepal, 2009, pág. 29. Disponible en SSRN 1518504.

17 Cartografía de los derechos humanos de la República Centroafricana: http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/CARProjetMapping2003-2015.aspx

18 Colin Mathers, Doris Ma Fat, Mie Inoue, Chalapati Rao, y Alan López, Contar los muertos y de qué murieron: una evaluación de la situación global de los datos de causa de muerte, *Boletín de la organización mundial de la salud*, 2005, 83(3), pág. 171-177.

19 Por ejemplo, como parte de la base de datos de instrumentos jurídicos de la Corte Penal Internacional, el Centro de Investigaciones y Políticas de Derecho Internacional ofrece una plataforma multimedia, "Lexitus", accesible en múltiples idiomas, que explica los elementos de cada crimen del Estatuto de Roma, con enlaces a la descripción dentro de juicios y textos críticos. Véase: https://www.cilrap-lexsitus.org/

20 Informe del Secretario General, El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, *Naciones Unidas*, A/70/357-S/2015/682, 2 de septiembre de 2015, Nueva York, NY, pág. 2.

21 Simon Robins, Towards victim-centred transitional justice: Understanding the needs of families of the disappeared in post-conflict Nepal, *International Journal of Transitional Justice* 5(1), 2011, pág. 75-98.

22 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, International consensus on minimum standards for psychosocial work in search processes and forensic investigations of cases of forced disappearance, arbitrary or extrajudicial executions, *Naciones Unidas*, Ginebra, 2011.

23 Los recursos para la protección de víctimas y testigos incluyen: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime, *Naciones Unidas*, Nueva York, 2008; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *Naciones Unidas*, Ginebra, 2004; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Handbook for Professionals and Policymakers on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, *Naciones Unidas*, Viena, 2009; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Cross Cutting issues: Victims and Witnesses, UNODC Criminal Justice Assessment Toolkit, *Naciones Unidas*, Viena, 2006.

24 Caitlin Reiger, Access to Remedies for Victims of Conflict: Victim Support Policies and Programmes, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, pág. 3.

25 Para más información, véase: Development of a Witness and Victim Support System Experiencia croata: Good practices and lessons learned, PNUD, 2014. http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/UNDP-CROATIA%20-%20Witness%20and%20Victim.pdf

26 Informe del Secretario General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, (S/2011/634), *Naciones Unidas*, Nueva York, 2011, pág. 13.

27 https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/lumirr-une-unite-pour-faire-face-aux-violences-sexuelles-en-republique-centrafricaine/

28 Véase el artículo sobre "DR Congo: Legal clinics help victims of sexual violence", disponible en https://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/ourstories/RDC-lutte-contre-violences-sexuelles.html

29 Véase el artículo sobre el "Projet de sécurité, autonomisation et réintégration socio-économique des femmes du Nord et Sud-Kivu" (PSAR): https://www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/presscenter/articles/2012/12/05/l-neur-retrouv-des-mes-de-l-est-de-la-r-publique-d-mocratique-du-congo.html

30 Centro Internacional por la Justicia Transicional, Reparaciones en Perú De las Recomendaciones a la Implementación, junio de 2013.

31 Secretaría Ejecutiva de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del Estado en las áreas de paz, reparación colectiva y reconciliación nacional (CMAN). Septiembre 2020.

32 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Comisión Multisectorial de Alto Nivel: https:/cman.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/PLAN-MULTIANUAL-DEL-PRAH-2019-2021.pdf

33 Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona: https://www.sierraleonetrc.org/index.php/background-to-the-recommendation

34 Informe consolidado actualizado sobre los proyectos ejecutados en el marco del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples de Sierra Leona, Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 27 de mayo de 2015. Disponible en: http://mptf.undp.org.

35 ¿Qué esperanzas de reparación para las víctimas de la guerra de Sierra Leona? https://www.iom.int/migrant-stories/what-hope-reparations-sierra-leones-war-victims.

36 Department of Economic and Social Affairs, Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All, *United Nations*, ST/ESA/310, 2007, pág. 3.

37 Department of Economic and Social Affairs, Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All, *United Nations*, ST/ESA/310, 2007, pág. 79-80.

38 https://www.ohchr.org/documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf

39 Rule-of-Law tools for post-conflict States, National consultations on transitional justice, United Nations. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publicaciones/ConsultacionesNacionalesTJ_EN.pdf.

40 Ruth Ojiambo Ochieng's remarks at IPI roundtable event on women, peace, and security, 29 de octubre de 2014, citado en Marie O'Reilly, Andrea O Suilleabhain, y Thania Paffenholz, *Reimagining peacemaking: Women's role in Peace Processes*, Nueva York: International Peace Institute, Junio de 2015, pág. 7.

41 Dimitra Project of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Women Portraits: a Make the Impossible Become Possible, Dimitra Newsletter 25 de junio de 2014, as www.fao.org/fileadmin/templates/dimitra/pdf/dim_25_e_p14-15.pdf.

42 Los protocolos de participación (Resoluciones 388 y 588 de 2013) fortalecieron los mecanismos para la participación activa de las víctimas, véase http://pazvictimas.dnp.gov.co/Paz-con-enfoque-territorial/Paginas/participacionactivadevictimas.aspx.Victims.

43 Entrevista con el ex oficial del PNUD sobre el terreno, Fernando Travesi, Nueva York, junio de 2016.

44 Enlace: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf

45 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición A/71/567, *Naciones Unidas*, Nueva York, 2016, pág.9.

46 Consejo de Derechos Humanos Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/34/62, Naciones Unidas, Nueva York, 27 de diciembre de 2016, pág. 18.
47 Banco Mundial, Localizing Development: Does Participation Work, 2013.
48 Cristián Correa, Julie Guillerot y Lisa Magarrell, Reparations and Victim Participation: A Look at the Truth Commission Experience, en Carla Ferstman, Mariana Goetz y Alan Stephens, eds., Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity, Brill Academic Publishers (2009), pág.8.
49 Presentación de Elizabeth Lucy Turner, en la reunión del PNUD sobre enfoques participativos para la justicia de transición, Nueva York, 25 a 26 de abril de 2016.
50 La Oficina de Personas Desaparecidas fue uno de los compromisos asumidos por el Gobierno de Sri Lanka cuando copatrocinó la resolución 30/1 del Consejo de Derechos Humanos de los Nacionales Unidos.
51 Popkin, Margaret L. y Naomi Roht-Arriaza, Truth as Justice: Investigatory Commissions in Latin America, *Law & Social inquiry* 20(1), 1995.
52 Mahony, Chris, Witness Sensitive Practices in International Fact-Finding Outside Criminal Justice: Lessons for Nepal in Quality Control in Fact-Finding, ed. Morten Bergsmo, *Florence: Torkel Opsahl Academic EPublisher*, 2013, pág. 225-78.
53 La Presidencia del Consejo de Ministros del Perú firmó un Acuerdo de Cooperación con el PNUD en 2002 (Proyecto PER 01/023 “Apoyo a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación”.
54 Hayner, Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions, 2nd edn. *Routledge*, 2011, pág. 37.
55 Comisión Peruana de la Verdad y Reconciliación, Resumen Final, 2003, párr. 47 y 57.
56 Disponible en https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2014/06/09/tunisia-launches-truth-and-dignity-commission/
57 La oficina del PNUD en Túnez lanzó un proyecto denominado «Appui à l’opérationnalisation du processus de justice transitionnelle en Tunisie», en español: «apoyar la puesta en marcha del proceso de justicia transicional en Túnez», de 2014 a 2017.
58 Las referencias a Kosovo se entenderán en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.
59 PNUD, 2015-2019 Annual Reports of the Global Programme on Strengthening the Rule of Law and Human Rights for Fostering Development and Sustaining Peace.
60 Chris Mahony, The Justice Pivot: U.S. International Criminal Law Influence from Outside the Rome Statute, *Georgetown Journal of International Law*, 2015, vol. 46, no. 4.
61 Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Nueva York, 2005.
62 Ibíd., pág. 4 y 5.
63 https://www.unwomen.org/en/docs/2014/6/reparations-for-conflict-related-sexual-violence
64 Andre du Toit, The Moral Foundation of the South African TRC, en Robert Rothberg y Dennis Thompson, eds, Truth v. Justice, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001, 122-140.
65 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición al Consejo de Derechos Humanos A/69/518, *Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de octubre de 2014, pág. 2.
66 Pablo de Greiff, Justicia y Reparaciones 2006 en Pablo de Greiff (ed) The Handbook of Reparations. *Oxford University Press*, Oxford de Greiff, 2008, pág. 451, 453-4.
67 Guía de orientación del Secretario General sobre las reparaciones para violencia sexual relacionada con los conflictos (VSRC) (2014), pág. 8.
68 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición al Consejo de Derechos Humanos A/69/518, *Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de octubre de 2014, pág. 3.
69 Unidad Colombiana de Atención y Reparación de Víctimas, disponible en: https:/www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizacion/8920, consultado por última vez el 10 de octubre de 2020
70 Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición al Consejo de Derechos Humanos, A/69/518, Naciones Unidas, Nueva York, 8 de octubre de 2014 y https://www.unidadvictimas.gov.co/es/indemnizacion/8920
71 Chris Mahony, International Criminal Justice Case Selection Independence: An ICJ barometer, FICHL Policy Brief Series No. 58, 2016.
72 Peter J. Dixon, Reparaciones, asistencia y la experiencia de la justicia: lecciones de Colombia y la República Democrática del Congo, *International Journal of Transitional Justice 10*, 2016, pág. 9
73 Ibíd.

74 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Reparaciones, Desarrollo y Género, Nueva York, 2012, pág. 6.
75 Unidad para las víctimas, Informe de rendición de Cuentas Acuerdo de paz – 2019, enero 2019-diciembre 2019, Enlace: https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informerendiciondecuentaspaz.pdf
76 Véase reparación colectiva, realización de los derechos de las víctimas y transformación de sus vidas: http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/Reparaciones-Colectivas/Collective%20reparation,%20fulfilling%20the%20rights%20of%20victims%20and%20transforming%20their%20lives%20Eng.pdf
77 Pablo de Greiff, Justicia y Reparaciones 2006 en Pablo de Greiff (ed) The Handbook of Reparations. *Oxford University Press*, Oxford de Greiff, 2008, pág. 451, 453-4.
78 Naciones Unidas, *Banco Mundial*, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: Banco Mundial, 2018. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337 Licencia: CC BY 3.0 IGO.
79 Apoyo a la tramitación de las causas por crímenes de guerra en Bosnia-Herzegovina, Informe final de donantes del PNUD a *Bosnia-Herzegovina, 2016, en los archivos de la oficina del PNUD en Bosnia-Herzegovina*.
80 Domingo, Pilar and Holmes, Rebecca and Menocal, Alina Rocha and Jones, Nicola with Bhuvanendra, Dharini and Woo, Jill, Assessment of evidence of links between gender equality, peacebuilding, and statebuilding: literature review, 2013 https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8767.pdf.
81 Guía de orientación del Secretario General sobre las reparaciones para el VSRC, pág. 9.
82 https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/successstories/Sepur_Zarco.html
83 PNUD, 2018 Informe Anual del Programa Mundial para el Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para el Fomento del Desarrollo y el Mantenimiento de la Paz.
84 “Apoyar la capacidad del Gobierno y de los interesados nacionales para establecer procesos y mecanismos de justicia transicional creíbles que promuevan la reconciliación y la paz sostenible en Gambia”. Documento del proyecto de noviembre de 2018.
85 Disponible en https://medium.com/undpzimbabwe/building-lasting-peace-one-block-at-a-time-4c307d401f80
86 https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/Promoting-peace-through-educationon.pdf y https//www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/presscenter/articles/2018/03/01/pajust-pnud-acompa-a-a-la-construcci-n-de-nuevo-modelo-de-ciudadan-a-para-la-papaz.html
87 Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración (IDDRS) 6.20 sobre desarme, desmovilización y reintegración y justicia transicional. [incluye el hiperenlace].
88 Guía de orientación del Secretario General (2010), Enfoque de la justicia transicional de las Naciones Unidas, pág. 11.
89 Informe del Secretario General, El estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades en conflicto y después de los conflictos (S/2004/616*), *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, 23 de agosto de 2004, párr. 4 pág.
90 Informe del Secretario General, El Estado de Derecho y la Justicia Transicional en las Sociedades Conflictivas y Posteriores a los Conflictos (S/2004/616*), Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de agosto de 2004.
91 Véase ODS 16: https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16.
92 Observaciones del Secretario General de las Naciones Unidas al debate abierto del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, 10 de enero de 2017.
93 Véase The Challenge of Sustaining Peace Report of The Advisory Group Of Experts for The 2015 Review of The United Nations Peacebuilding Architecture; Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz sobre la unificación de nuestras fuerzas para la paz: la política, la asociación y las personas; Asamblea General A/RES/70/262 y Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2282.
94 Naciones Unidas, Banco Mundial, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: *Banco Mundial*, 2018. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337 Licencia: CC BY 3.0 IGO.
95 En Olsen, Tricia D. y Payne, Leigh A. y Reiter, Andrew G., Transitional Justice in Balance: Comparing Processes and Weighing Efficacy, puede encontrarse una correlación entre los enjuiciamientos y las amnistías limitadas y la disminución de los riesgos de recaída en el conflicto, respectivamente, *United States Institute of Peace Press*, Washington, DC, 2010.

96 Véanse las resoluciones sobre el mantenimiento de la paz: Asamblea General A/RES/70/262 y Resolución S/RES/2282 del Consejo de Seguridad.

97 Sobre una propuesta de pasar de la justicia transicional a una forma de justicia "transformadora" que implica procesos sostenibles a largo plazo integrados en la sociedad, y la adopción de perspectivas psicosociales, políticas y económicas sobre la justicia, véase Lambourne, Wendy, Justicia transicional y Consolidación de la Paz después de la Violencia Masiva, *International Journal of Transitional Justice*, Volume 3, Issue 1, March 2009, pág. 28-48, https:/doi.org/10.1093/ijtj/ijn037.

98 Institute for Economics and Peace, Brief on Positive Peace: The lens to achieve the Sustaining Peace Agenda, 2017.

99 En cuanto a la prevención, véase el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición A/72/523 y A/HRC/37/65.

100 Véase Nueva estrategia de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio y las violaciones de los derechos humanos, diciembre de 2013 https://news.un.org/en/story/2013/12/458212.

101 Naciones Unidas, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, 9 de abril de 2020.

102 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Beyond Recovery: Towards 2030, 22 de junio de 2020.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza New York, NY 10017, Estados Unidos