

Hacia

un cambio centrado

en las víctimas

**integración de la justicia transicional
en la paz y el desarrollo sostenibles**

Hacia

un cambio centrado

en las víctimas

integración de la justicia transicional en la paz y el desarrollo sostenibles

Informe de 2023 del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+

El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+

El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+ promueve la justicia transicional como un elemento integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Opera como parte de la Coalición de Acción por la Justicia (JAC), una plataforma de políticas internacionales que promueve la igualdad de acceso a la justicia para todos y procura cerrar la brecha global en materia de justicia. El Grupo de Trabajo, convocado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional, reúne a la sociedad civil, gobiernos nacionales, actores regionales y organizaciones internacionales con el fin de generar apoyo para el Llamamiento por la Justicia 2023, que exhorta al restablecimiento de la confianza y a la renovación del contrato social, mediante la coordinación de datos y pruebas, la promoción del aprendizaje y el intercambio, y el fortalecimiento del apoyo a la justicia centrada en las personas. El Grupo de Trabajo hace hincapié en la importancia de centrarse en quienes tienen más dificultades para acceder a la justicia, en particular las víctimas de violaciones masivas de los derechos humanos, y de examinar las prácticas y medidas locales y nacionales que maximizan la importancia de la justicia transicional. El Grupo de Trabajo da las gracias al Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos por el apoyo brindado.

Instituciones que contribuyeron a este informe

Las siguientes instituciones contribuyeron a este informe del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+: Asia Justice and Rights; Centre for the Study of Violence and Reconciliation; Cordaid; Global Learning Hub for Transitional Justice and Reconciliation; Impunity Watch; Centro Internacional para la Justicia Transicional; Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo; Red Internacional de Víctimas y Sobrevivientes de Abusos Graves de los Derechos Humanos (INOVAS); Oficina de Coordinación del Sector de la Justicia, Oficina del Procurador General y Ministro de Justicia de la República de Sierra Leona; Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos; Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos del Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies; Proyecto Plancondor.org; Rockefeller Brothers Fund; Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza; swisspeace; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); Sección de víctimas y testigos del Registro de la Corte Penal Internacional, y World Justice Project.

Resumen

ejecutivo

En la actualidad, en general la comunidad especializada en políticas internacionales reconoce que la justicia transicional constituye un elemento importante de las agendas de paz y desarrollo sostenibles. Las secuelas de las violaciones graves y masivas de los derechos humanos hacen que las sociedades enfrenten problemas específicos a la hora de prevenir la recurrencia o la erupción de conflictos violentos y de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. Por consiguiente, las iniciativas destinadas a encarar las causas y consecuencias de esas violaciones pueden ayudar a cerrar la brecha global en materia de justicia, especialmente en los países afectados por la violencia sistémica, la represión y la marginación. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece un marco amplio para comprender los ámbitos en que la justicia transicional puede contribuir a la consecución del desarrollo, y en particular a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, relacionado con la promoción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, el ODS 5, relacionado con la igualdad de género, el ODS 10, relacionado con la igualdad, y el ODS 17, relacionado con las alianzas.

A pesar de ese reconocimiento, en muchos casos la justicia transicional aún no ha sido adecuadamente comprendida ni integrada en las políticas y prácticas internacionales, regionales, nacionales y subnacionales destinadas a promover el desarrollo. En los últimos años, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y distintos actores regionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, han reconocido cada vez más que la justicia transicional puede aportar una contribución al desarrollo, así como vías específicas para generar cambios.

Sin embargo, el potencial de la justicia transicional para lograr un cambio real dista de haberse realizado plenamente. En cuanto al apoyo a las reformas para las que puede servir como elemento catalizador, a la implementación de dichas reformas y a su compromiso sostenido con ellas, con frecuencia la justicia transicional no desempeña plenamente la función que debería cumplir como elemento del desarrollo. Este informe tiene el objetivo de ayudar a facilitar la realización de ese potencial, para lo cual se basa en el discurso actual en materia de políticas y le brinda un impulso sustantivo mediante la compilación y el análisis de las experiencias, prácticas e ideas pertinentes de diversas partes interesadas.

El marco de los ODS incluye amplias áreas y metas de desarrollo en las que la justicia transicional puede aportar una contribución positiva, entre ellas el acceso a la justicia, el estado de derecho, las instituciones inclusivas, la prevención de la violencia, la lucha contra la corrupción, la educación, el acceso a la información,

la igualdad de género y la igualdad. Se ha determinado que las vías específicas a través de las cuales la justicia transicional puede aportar una contribución positiva incluyen el aumento de la capacidad de acción, el empoderamiento, la confianza social y la inclusión, así como el abordaje y la transformación de las causas estructurales o los impulsores de las violaciones graves.

Sin embargo, no existen garantías de que la justicia transicional pueda contribuir a la consecución del desarrollo a través de esas vías. Ello dependerá del enfoque que se adopte para que alcance sus objetivos, y en particular de la medida en que, merced a su diseño e implementación, el proceso resulte específico en función del contexto, integral, centrado en las víctimas, participativo, sensible a las cuestiones de género, innovador y políticamente viable y tenga ambiciones transformadoras. Entre las cuestiones que están presentes en estos elementos y están adquiriendo prominencia en el campo de la justicia transicional cabe mencionar el apoyo psicosocial y en materia de salud mental (MHPSS) y el acceso a la información.

Dadas las contribuciones que la justicia transicional podría aportar, se la debería integrar mejor en las agendas de desarrollo, en particular mediante el establecimiento de vínculos específicos en la práctica y en las políticas. Por ejemplo, las reparaciones pueden proporcionar servicios sociales e infraestructura a las víctimas y a las comunidades afectadas, en tanto que el apoyo psicosocial a las víctimas puede integrarse en los proyectos relacionados con los medios de subsistencia. Por otra parte, los planes de desarrollo pueden incorporar los objetivos establecidos en las recomendaciones de las comisiones de la verdad y ayudar a informar acerca de los avances logrados y de las necesidades y prioridades que continúan afrontando las víctimas.

Para aprovechar este tipo de conexiones es necesario presentar argumentos convincentes acerca de la importancia de la integración ante las instancias encargadas de las medidas de justicia transicional y de las políticas de desarrollo. Esto puede implicar tanto la presentación de argumentos conceptuales como la aportación de datos que demuestren el efecto de esa integración, lo cual constituye un reto continuo y complejo. Pero también puede basarse en ejemplos de casos en que existe una relación evidente entre las violaciones y las estructuras, con el fin de demostrar claramente que es necesario responder a ambas. Además, debido a que los obstáculos con que tropieza la justicia transicional son de carácter político y van más allá de los argumentos conceptuales y la evidencia del efecto, para avanzar hacia la consecución de un cambio real es necesario movilizar el apoyo sostenido de los actores y partes interesadas pertinentes, incluidos los actores políticos, el público en general y la sociedad civil.

El abordaje de la justicia transicional desde una perspectiva de desarrollo requiere una visión general de los actores y partes interesadas pertinentes y del alcance

y la complejidad de los problemas que se están abordando. La utilización de esa perspectiva proporciona una oportunidad para establecer conexiones útiles y adoptar un enfoque más estratégico, reconociendo que algunas estrategias quizás resulten más efectivas que otras. Al mismo tiempo, no debería entenderse que la utilización de un enfoque estratégico implica operar de manera puramente instrumental; siempre es importante asignar un lugar central al valor intrínseco de encarar las violaciones desde una perspectiva de derechos humanos, y no perder de vista ese enfoque.

Este informe procura contribuir a un enfoque más estratégico en lo que respecta a la integración entre la justicia transicional y el desarrollo sostenible. Su objetivo es servir de base para las deliberaciones sobre políticas que tendrán lugar en la Cumbre de 2023 sobre los ODS y en otros ámbitos, aprovechando la labor y experiencia de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+ y también las deliberaciones en curso. El informe señala a la atención tres estrategias generales que pueden servir para mejorar los procesos de justicia transicional haciendo que se centren más en las víctimas y sean más participativos y, al mismo tiempo, para acrecentar su potencial contribución a los objetivos de desarrollo:

- 1.** Intensificar la acción colectiva entre los grupos y redes de víctimas, la sociedad civil y los movimientos sociales y políticos en general. De ese modo se puede ayudar a generar la promoción, la movilización y el apoyo necesarios para encarar los daños inmediatos y transformar las estructuras de exclusión y desigualdad con miras a lograr la inclusión y la equidad.
- 2.** Incorporar la justicia transicional en las respuestas a múltiples niveles – local, nacional, regional y global – y a través de instituciones tanto formales como informales. Eso puede servir para abordar de manera más efectiva el alcance y la complejidad de los problemas relacionados con el desarrollo, como el desplazamiento, la violencia sexual y de género y el daño psicosocial.
- 3.** Adoptar una perspectiva a largo plazo sobre la operacionalización y el efecto de la justicia transicional. Eso puede ayudar a mantener el apoyo y los niveles de participación necesarios para acrecentar el papel de la justicia transicional en la tarea de lograr de un cambio significativo, en particular mediante la implementación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad y la prestación de una atención sostenida al otorgamiento de reparaciones a las víctimas y a las comunidades afectadas.

Exhortamos a los Estados, los actores regionales, las organizaciones internacionales y la sociedad civil a todos los niveles a que utilicen y apoyen estas estrategias y al mismo tiempo promuevan la justicia transicional como un elemento importante de la paz y el desarrollo sostenibles.

Este informe ha sido elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+, que opera como parte de la Coalición de Acción por la Justicia, una plataforma de políticas internacionales que promueve la igualdad de acceso a la justicia para todos y procura cerrar la brecha global en materia de justicia. El informe es uno de los 10 entregables de la Coalición en 2023¹. El Grupo de Trabajo reúne a la sociedad civil, gobiernos nacionales, actores regionales y organizaciones internacionales con el fin de generar apoyo para el Llamamiento por la Justicia 2023, que exhorta al restablecimiento de la confianza y a la renovación del contrato social, mediante la coordinación de datos y pruebas, la promoción del aprendizaje y el intercambio, y el fortalecimiento del apoyo a la justicia centrada en las personas. El Grupo de Trabajo hace hincapié en la importancia de centrarse en quienes tienen más dificultades para acceder a la justicia, en particular las víctimas de violaciones masivas de los derechos humanos, y de examinar las prácticas y medidas locales y nacionales que maximizan la importancia de la justicia transicional.

¹ "El 11 de noviembre de 2021, en su reunión de alto nivel, la Coalición de Acción por la Justicia examinó la posibilidad de aumentar la colaboración en el período previo a la Cumbre de 2023 sobre los ODS. El Plan de Acción Conjunto acordado incluye una lista de prioridades nacionales e internacionales, así como de los entregables conjuntos". Coalición de Acción por la Justicia, "Joint Deliverables of the Justice Action Coalition", 2023.

Integración entre la justicia transicional y el desarrollo

En la actualidad, en general la comunidad especializada en políticas internacionales reconoce que la justicia transicional constituye un elemento importante de las agendas de paz y desarrollo sostenibles. Las secuelas de las violaciones graves y masivas de los derechos humanos hacen que las sociedades enfrenten problemas específicos a la hora de prevenir la recurrencia o la erupción de conflictos violentos y de mejorar el bienestar de la población. Las iniciativas destinadas a encarar las causas y consecuencias de esas violaciones pueden ayudar a cerrar la brecha global en materia de justicia, especialmente en los países afectados por la violencia sistémica, la represión y la marginación. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece un marco amplio para comprender los ámbitos en que la justicia transicional puede contribuir a la consecución del desarrollo, y en particular a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, relacionado con la promoción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, el ODS 5, relacionado con la igualdad de género, el ODS 10, relacionado con la igualdad, y el ODS 17, relacionado con las alianzas.

El potencial de la justicia transicional para contribuir a la paz y el desarrollo sostenibles ha sido reconocido a nivel de políticas internacionales. El Consejo de Derechos Humanos afirmó en 2022: “[1]a lucha contra la impunidad y la puesta en marcha de procesos de justicia de transición, que incluyan la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, pueden impedir la repetición de las atrocidades, el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad o violaciones similares cometidos anteriormente y contribuir a la paz y el desarrollo sostenibles”¹. Si bien los ODS propiamente dichos no se refieren a violaciones masivas de los derechos humanos, incluyen amplias áreas en que la justicia transicional puede aportar una contribución positiva, entre ellas el estado de derecho, el acceso a la justicia, las instituciones inclusivas, la prevención de la violencia, la lucha contra la corrupción, la educación, el acceso a la información, la igualdad de género y la igualdad en términos más generales.²

Se ha determinado que las vías específicas a través de las cuales la justicia transicional puede aportar una contribución positiva de ese tipo incluyen el aumento

1 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y justicia de transición”, resolución A/HRC/51/23, 12 de octubre de 2022, pág. 3. Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 70/262, pág. 6; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 2282 (2016), pág. 6; Banco Mundial-Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict*, 2018, págs. 165, 166, 221; Grupo de Trabajo sobre la Justicia, *Justice for All-Final Report* (Nueva York: Center on International Cooperation, 2019), pág. 90; Alianza Mundial para Informar de los Progresos en la Promoción de Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas, *Enabling the Implementation of the 2030 Agenda Through SDG 16+: Anchoring Peace, Justice and Inclusion* (Nueva York: Naciones Unidas, 2019), pág. 41; Unión Europea, “The EU’s Policy Framework on Support to Transitional Justice” (2015), pág. 1.

2 Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+, “Sobre tierra firme. La consolidación de la paz duradera y el desarrollo sostenible tras violaciones masivas de los derechos humanos”, 2019, pág. 5.

El potencial de la justicia transicional para contribuir a la paz y el desarrollo sostenibles ha sido reconocido a nivel de políticas internacionales.

de la capacidad de acción, el empoderamiento, la confianza, la coordinación social y la inclusión, así como la identificación y el abordaje de las causas o los impulsores de las violaciones graves, en particular las cuestiones relacionadas con la salud, la educación y el acceso a la tierra y a otros recursos³. En ese sentido, el documento de 2023 de las Naciones Unidas titulado “New Vision of the Secretary General for the Rule of Law” (Nueva visión del Secretario General sobre el estado de derecho) establece una conexión entre un enfoque holístico de la justicia transicional y el papel del estado de derecho en el restablecimiento de la cohesión social, la paz duradera y el desarrollo sostenible. En relación con la misma cuestión, en el documento de 2023 del Secretario General titulado “Nueva Agenda de Paz”

se recomienda que se desarrollen estrategias de prevención para abordar los factores que impulsan y propician la violencia y los conflictos y se asigne un lugar prioritario a los derechos humanos en su totalidad en aras del estado de derecho, la cohesión social, la inclusión y la prevención de agravios⁴.

Sin embargo, el discurso internacional sobre políticas también reconoce que la justicia transicional no contribuye de manera inmanente o automática a la paz o el desarrollo sostenibles. Antes bien, sus contribuciones dependen del enfoque particular que se adopte. El proceso a través del cual se diseñan e implementan las medidas de justicia transicional, los problemas que dichas medidas abordan y los objetivos específicos que intentan lograr son algunos de los factores que influyen a la hora de determinar la medida en que la justicia transicional puede contribuir al desarrollo.

Algunos de los factores a los que se considera importantes en este sentido son la especificidad en función del contexto, la integralidad, el enfoque en las víctimas, la participación significativa, la sensibilidad en lo que respecta a las cuestiones de género, la innovación, la viabilidad política y el carácter transformador de las acciones⁵. Cada uno de estos elementos se puede desglosar con más detalle. Por

3 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 5; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y justicia de transición. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/49/39, 12 de enero de 2022, págs. 1, 13 [en adelante, “Informe del ACNUDH, 2022”]; Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”, A/68/345, 23 de agosto de 2013; Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+, “Sobre tierra firme”.

4 Naciones Unidas, “New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law”, 9 de mayo de 2023, págs. 4-5; Naciones Unidas, “Nueva Agenda de Paz”, Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 9, julio de 2023, pág. 19.

5 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 4; Informe del ACNUDH, 2022, pág. 12; Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS 16+, “Sobre tierra firme”, págs. 19-24.

ejemplo, la especificidad en función del contexto puede referirse a la dinámica política regional, a la titularidad nacional o a la relevancia social y cultural a nivel local. La integralidad puede referirse al hecho de que abarca diferentes tipos de violaciones de los derechos humanos, incluidas las violaciones de los derechos civiles y políticos y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y también al hecho de que abarca una amplia gama de medidas, y no solo un conjunto predeterminado de medidas. En general, se entiende que la adopción de objetivos transformadores incluye el objetivo de enfrentar las desigualdades estructurales y la discriminación que actúan como impulsores de la violencia y el abuso⁶.

Algunos de estos factores se superponen entre sí. Por ejemplo, la sensibilidad en lo que respecta a las cuestiones de género y la transformación requieren la aplicación de una perspectiva de género para analizar y comprender la gama de daños que las víctimas han sufrido, el acceso de las víctimas a la justicia y las estructuras sociales subyacentes que hicieron posible que se produjeran esos daños. En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas ha destacado las oportunidades que la justicia transicional puede ofrecer “para reexaminar los marcos jurídicos e institucionales que históricamente discriminan y marginan y que no protegen los derechos de todas las personas”⁷. Además, señaló que la reforma de las leyes que discriminan a las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales es importante para garantizar que no se repitan los actos de violencia sexual y por razón de género⁸.

Una cuestión que está presente en los distintos elementos es el apoyo psicosocial y en materia de salud mental (MHPSS) para las víctimas, las familias, los perpetradores, los activistas y los profesionales. En los últimos años, esta forma de apoyo ha adquirido prominencia en las iniciativas relacionadas con la justicia transicional, la consolidación de la paz y el desarrollo. El Consejo de Derechos Humanos destacó los beneficios que el apoyo psicosocial y en materia de salud mental puede proporcionar a las víctimas y a las comunidades afectadas, ya que las ayuda “a abordar los agravios y a superar el impacto intergeneracional de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y los abusos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el pasado”⁹. Ese objetivo se logra respondiendo a los daños sufridos, promoviendo la capacidad de acción individual y colectiva, facilitando la participación, mejorando la calidad de las pruebas y promoviendo diálogos en el seno de la sociedad acerca de las causas

6 La “Nota de orientación del Secretario General – Justicia transicional: una herramienta estratégica para las personas, la prevención y la paz”, que se publicará próximamente, reiterará y desarrollará muchos de estos elementos como parte del enfoque de las Naciones Unidas en materia de justicia transicional.

7 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Fortalecimiento y coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho: Informe del Secretario General”, A/76/235, 26 de julio de 2021, pág. 12.

8 *Ibid.*

9 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 4.

y los impulsores, especialmente cuando esos servicios se proporcionan de una manera que reduce al mínimo la estigmatización de las víctimas y el riesgo de infligir traumas adicionales. En Guatemala, por ejemplo, la prestación de un amplio apoyo psicosocial fue fundamental para que las mujeres indígenas de Sepur Zarco “se sintieran lo suficientemente cómodas como para romper públicamente su silencio y presentar una denuncia”¹⁰, después de haber sido sistemáticamente violadas y esclavizadas por los militares durante la guerra civil guatemalteca.

La investigación y el análisis de las prácticas de apoyo desarrolladas en el Tribunal Especial para Sierra Leona y en la Corte Penal Internacional (CPI) indican que si los testigos y las víctimas reciben un nivel adecuado de apoyo psicosocial, su capacidad de acción y sus sentimientos de bienestar aumentan y su ansiedad disminuye, lo cual facilita la participación de las personas afectadas¹¹. Sin embargo, a pesar de que se hace mayor hincapié en la justicia centrada en las víctimas y en el apoyo psicosocial y en materia de salud mental, la implementación de los enfoques relacionados con la salud mental y de las metodologías basadas en el trauma aún no se ha desarrollado en forma suficiente, y es necesario integrarla en mayor medida en muchos procesos judiciales. Por otra parte, las buenas prácticas suelen estar dispersas y no resultan fácilmente accesibles para los profesionales de la salud mental y de la justicia.

Otra cuestión transversal cuya importancia no dejará de aumentar en el contexto de la digitalización es el acceso público a la información. Este elemento del desarrollo sostenible, que forma parte del ODS 16.10, está estrechamente vinculado con el derecho a la verdad en lo que respecta a las violaciones de los derechos humanos. La documentación, los archivos, los medios de comunicación y las tecnologías digitales son herramientas que pueden ayudar a democratizar el acceso a la información relacionada con las complejas dinámicas de represión y violencia y a lograr que las personas jóvenes y el público en general se conecten con las iniciativas en curso. En muchos países, el acceso a la información sobre la represión pasada resulta difícil, especialmente para las víctimas y sus familiares, a menudo debido a las distancias geográficas, las limitaciones de tiempo, los obstáculos burocráticos y la falta de conocimiento.

En América del Sur, la plataforma plancondor.org es un proyecto de colaboración entre académicos y activistas del Uruguay, Chile y la Argentina. Recopila en un sitio web multilingüe de acceso abierto los datos relativos a los complejos hechos que

¹⁰ Susana SáCouto, Alysson Ford Ouoba y Claudia Martin, “Documenting Good Practice on Accountability for Conflict-Related Sexual Violence: The Sepur Zarco Case”, ONU-Mujeres y American University Washington College of Law (2022), pág. 123.

¹¹ An Michels, “The Psychologist-Client Relationship at the ICC: A Road Map for the Development of the Counsel-Victim Relationship”, en R. Jasini y G. Townsend (eds.), *Advancing the Impact of Victim Participation at the International Criminal Court: Bridging the Gap between Research and Practice* (Oxford: ICCBA-Oxford. Oxford Law In-house publication, 2020). Rebecca Horn, Saleem Vahidy y Simon Charters, “Testifying in the Special Court for Sierra Leone: Witness Perceptions of Safety and Emotional Welfare”, *Psychology, Crime & Law*, Vol. 17 (2011), pág. 435.

tuvieron lugar en la región bajo regímenes militares, y se centra específicamente en la Operación Cóndor, un aparato de intercambio de información de inteligencia que los gobiernos represivos del Cono Sur compartieron desde mediados de la década de 1970 hasta principios de la década de 1980. Reúne información de diferentes fuentes, y contiene veredictos penales, documentos de archivo, un mapa de víctimas y una base de datos de carácter interactivo, y producciones audiovisuales, todo lo cual facilita el acceso a la información y el acceso a la justicia.

Los actores del desarrollo pueden desempeñar un papel en la promoción de esos 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”¹². El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha destacado el papel que desempeñan la reunión de información y la gestión del conocimiento para la puesta en funcionamiento de un “enfoque centrado en las personas” en lo que respecta a la justicia transicional¹³.

Dadas las múltiples contribuciones que puede aportar a los resultados relacionados con el desarrollo, en las deliberaciones internacionales en materia de políticas se hace cada vez más hincapié en la necesidad de lograr una integración más práctica entre la justicia transicional y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos ha exhortado a los Estados a que “consideren la posibilidad de utilizar los procesos de justicia de transición como instrumento estratégico para sostener la paz y tratar de lograr el desarrollo sostenible”, a que “utili[cen] [...] una ‘perspectiva que tenga en cuenta el pasado’ en la labor de paz y desarrollo” y a que “preparen, financien y apliquen medidas integrales de justicia de transición como parte de sus iniciativas en favor del desarrollo”¹⁴. La Unión Africana también considera que la justicia transicional es un modelo para abordar explícitamente las dificultades que enfrenta el desarrollo. Por lo tanto, recomienda que se la incluya en “las medidas de desarrollo destinadas a rectificar las desigualdades estructurales, la marginación y la exclusión con el fin de lograr la justicia social y el desarrollo equitativo e inclusivo”¹⁵.

Sin embargo, si bien la justicia transicional aborda directamente los problemas del desarrollo, “es poco probable que [...] por sí sola logre los resultados desea-

12 PNUD, “De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro: un enfoque de desarrollo de la justicia transicional”, 2020, pág. 51.

13 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli. Objetivos de Desarrollo Sostenible y justicia de transición: no dejar a ninguna víctima atrás”, A/77/162, 14 de julio de 2022, págs. 21–23.

14 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, págs. 5–6.

15 Unión Africana, Transitional Justice Policy, febrero de 2019, págs. 1, 14.

En términos generales la justicia transicional no ha sido suficientemente comprendida ni se la ha integrado de manera adecuada en las políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo. Su potencial para lograr un cambio real dista de haberse realizado.

dos sin un enfoque más integrado”, un enfoque que esté vinculado con “agendas más amplias en materia de políticas”¹⁶. Si bien la justicia transicional debería ocuparse de problemas estructurales, como la desigualdad sistémica de género, “no necesariamente puede superarlos por sí sola”¹⁷. El Relator Especial de las Naciones Unidas ha reiterado que “la justicia de transición por sí sola no puede provocar el cambio; se necesitan otras intervenciones en los ámbitos del desarrollo y la consolidación de la paz para complementar y continuar el trabajo sobre el terreno”¹⁸. Por consiguiente, la justicia transicional debería concebirse como una de las “múltiples vías para hacer frente a las secuelas de los abusos en colaboración con un amplio espectro de partes interesadas”¹⁹. Además, un “enfoque de desarrollo de la justicia transicional” se centra en el objetivo de ampliar las opciones de las personas e identifica áreas específicas de trabajo en las que los actores y profesionales del desarrollo deberían brindar apoyo²⁰.

A nivel de políticas regionales, la Unión Africana y la Unión Europea han señalado que la tarea de responder al pasado abarca diferentes áreas políticas y sociales que deberían integrarse en sectores como la salud y la educación²¹. En un plano más general, esto está en consonancia con el enfoque que gira en torno al nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz, que se centra en las sinergias entre distintas esferas y el fortalecimiento de los vínculos operacionales entre diversas iniciativas, en particular mediante la promoción de los derechos humanos y la gobernanza inclusiva y la lucha contra las desigualdades estructurales²².

16 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 13.

17 PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice: Advancing Gender Equality and Building Sustainable Peace”, Nueva York, 2022, pág. 60.

18 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 24.

19 PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice”, pág. 60.

20 PNUD, “De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro: un enfoque de desarrollo de la justicia transicional”, 2020, pág. 10.

21 Seminario Unión Europea-Unión Africana sobre Justicia Transicional (24-25 de noviembre de 2022, Gambia).

22 Consejo de la Unión Europea, «Outcome of Proceedings: Operationalising the Humanitarian-Development Nexus – Council conclusions (19 May 2017)», Bruselas, 19 de mayo de 2017 (OR. en), 9383/17.

A pesar de este reconocimiento general, en términos generales la justicia transicional no ha sido suficientemente comprendida ni se la ha integrado de manera adecuada en las políticas y prácticas relacionadas con el desarrollo a nivel internacional, regional, nacional o subnacional. En cuanto a su apoyo a las reformas para las que puede servir como elemento catalizador, a la implementación de dichas reformas y a su compromiso sostenido con ellas, su potencial para lograr un cambio real dista de haberse realizado. Con excesiva frecuencia, se adoptan medidas de manera limitada, parcial o incompleta, dejando de lado elementos importantes que un enfoque integral incorporaría, con lo cual no se satisfacen las necesidades de las víctimas ni se contribuye de manera significativa a la paz y el desarrollo.

En buena medida, esta situación tiene una explicación de carácter político. La justicia transicional puede provocar resistencia y reacciones negativas, en las que se suele aducir que las iniciativas destinadas a encarar el pasado son antitéticas para la paz y el desarrollo futuros. Si bien es cierto que la justicia transicional puede ser un ámbito polémico, incluso divisivo, especialmente cuando se la considera excluyente, ilegítima o ineficaz, esas tensiones se pueden solucionar, minimizar o gestionar en el corto plazo en la medida en que estén relacionadas con el proceso y el efecto. No obstante, la oposición a la justicia transicional suele provenir de intereses creados de carácter político y económico y de estructuras de poder establecidas y excluyentes, especialmente si la justicia transicional amenaza con hacer que actores poderosos rindan cuentas o con contribuir a un cambio sistémico. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta que los obstáculos con que tropieza la justicia transicional van más allá de los argumentos conceptuales y de las evidencias acerca de su efecto.

Teniendo en cuenta estas consideraciones conceptuales, prácticas y políticas, este informe presenta un enfoque más estratégico en lo que respecta a la integración entre la justicia transicional y el desarrollo sostenible. En las siguientes secciones se ofrecen ejemplos de los vínculos específicos que existen entre las dos áreas en materia de prácticas y políticas. Esos ejemplos ponen de relieve la necesidad de presentar argumentos convincentes acerca de la importancia de la integración y reiteran el papel que desempeñan la acción colectiva, las respuestas complejas y de múltiples niveles y las perspectivas a largo plazo como parte de dicho enfoque.

Establecimiento de vínculos en materia de prácticas y políticas

El fortalecimiento de la integración entre la justicia transicional y el desarrollo sostenible debería incluir, cuando corresponda, el establecimiento de vínculos específicos en materia de prácticas y políticas. Por ejemplo, el otorgamiento de reparaciones a nivel individual y a nivel colectivo puede proporcionar servicios sociales básicos a las víctimas y a las comunidades afectadas. En el caso del Perú, las reparaciones fueron más allá de las compensaciones financieras e incluyeron medidas destinadas a mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la justicia, a una mejor educación y a la atención médica. El programa integral de reparaciones de Chile incluyó un sistema de atención médica especializada, becas educativas y pensiones con el fin de evitar que las víctimas acabasen cayendo en la pobreza²³. En el caso Sepur Zarco, en Guatemala, las reparaciones combinaron la compensación monetaria y la restitución con medidas sociales más amplias, como la atención médica y la educación, en respuesta a las necesidades identificadas por las propias personas que sobrevivieron a hechos de violencia sexual y de género²⁴.

En países como el Perú, Marruecos y Colombia, los programas de reparación colectiva han respondido a las comunidades que fueron blanco de la violencia o la exclusión o resultaron afectadas por esos fenómenos. En Túnez, la ley transicional dispone el otorgamiento de reparaciones colectivas para las regiones marginadas o “víctimas”. Sin embargo, la puesta en funcionamiento y la implementación de la mayoría de esos programas han sido solo parciales o mínimas. En Colombia, quienes cometen delitos relacionados con el conflicto y cumplen con las medidas de justicia transicional reconociendo su responsabilidad y se comprometen a la divulgación completa de la verdad pueden participar en proyectos destinados a proporcionar infraestructura para el transporte, la salud, la educación y el desarrollo rural a las regiones marginadas como parte de las sanciones propias que habrá de disponer la Jurisdicción Especial para la Paz²⁵. En términos más generales, la atención de la salud mental y los servicios de apoyo psicosocial para las víctimas también pueden ser integrados en las estrategias de desarrollo, como proyectos relacionados con los medios de subsistencia.

23 Elizabeth Lira, “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, en *The Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff (Nueva York: Oxford University Press, 2006).

24 SáCouto, Ford Ouoba y Martin, “Documenting Good Practice on Accountability for Conflict-Related Sexual Violence: The Sepur Zarco Case”, págs. 80-84.

25 Véase Jurisdicción Especial Para La Paz (JEP), “Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, Tribunal para la Paz, Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador,” 2020; JEP, “JEP certifica obra reparadora elaborada por excombatientes de las Farc-EP en Viotá, Cundinamarca”, Comunicado 017, 07 de marzo de 2023; JEP, “Tres historias para comprender los TOAR en la JEP,” Comunicado 140, 19 de octubre de 2020.

Sin embargo, en algunos contextos los profesionales y los responsables de la formulación de políticas continúan haciendo una división operacional excesivamente rígida entre la justicia transicional y el desarrollo. Si bien se mantiene una clara distinción conceptual entre los dos ámbitos, el problema suele consistir en que no se comprende, articula ni explica de manera adecuada cuáles son los elementos que ambos tienen en común y cuáles son las diferencias que existen entre ellos en un contexto determinado. Por ejemplo, en Camboya era habitual que las solicitudes presentadas por partes civiles incluyeran servicios de salud, educación e infraestructura (por ejemplo, construcción de puentes, carreteras y sistemas de irrigación). Sin embargo, esas solicitudes fueron gradualmente “expulsadas del espacio consultivo” por abogados y actores intermediarios de la sociedad civil que consideraban que excedían el mandato de reparación de las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, que se limitaba a la reparación colectiva y moral, y correspondían más al ámbito de las iniciativas de desarrollo²⁶. Además, en el último juicio celebrado en las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya, los jueces, sobre la base de una interpretación estricta del mandato de las Salas Especiales en lo que respecta a las reparaciones, rechazaron una propuesta de proyecto de reparación que habría dispuesto la distribución de préstamos para actividades generadoras de ingresos para civiles mayores.

La integración también puede facilitarse fuera de los procesos de justicia transicional a nivel de la planificación del desarrollo, la programación y la presentación de informes. Se debería alentar a los asociados para el desarrollo, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo, a que en la preparación de sus programas y la asignación de fondos adopten una “perspectiva que tenga en cuenta el pasado”²⁷. Por ejemplo, los actores del desarrollo pueden facilitar la integración de las medidas de justicia transicional en los marcos estratégicos a largo plazo, “lo que puede fortalecer la aceptación, la coherencia y la coordinación entre los sectores y racionalizar los recursos del presupuesto nacional” y “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”²⁸.

Entre los ejemplos concretos se puede mencionar la incorporación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad u otras respuestas que tengan en cuenta las necesidades y prioridades de las víctimas y las comunidades afectadas en los planes gubernamentales de desarrollo. En Colombia, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (2023) incluye explícitamente la implementación de varias recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad de Colombia. Si bien el Comité

26 Christoph Sperfeldt, *Practices of Reparations in International Criminal Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), pág. 136.

27 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 18.

28 PNUD, “De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro”, págs. 18, 48.

de Seguimiento y Monitorero de las recomendaciones se centrará inicialmente en las dificultades y oportunidades relevantes, en los debates políticos y sociales relacionados con el plan se puso de manifiesto el carácter sumamente controvertido de los cambios propuestos. La sociedad civil ha abogado en favor de que el Gobierno de Colombia asuma un nivel de compromiso mayor que el acordado por el Congreso. En las Islas Salomón, la actual Estrategia Nacional de Desarrollo promueve la cooperación entre las partes interesadas y la provisión de la infraestructura necesaria para ampliar el acceso de las comunidades rurales a los servicios de justicia.

En el Canadá, Sierra Leona y otros contextos, las conclusiones y recomendaciones de las comisiones de la verdad han sido incorporadas en los planes de acción nacionales relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad²⁹. En el plano del desarrollo internacional, en 2019 la Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez envió al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial un memorando sobre la responsabilidad que les incumbía por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el país como consecuencia de los programas de ajuste estructural y otras políticas, y reclamó disculpas, una compensación y la cancelación de la deuda multilateral³⁰.

En Uganda, los actores de la sociedad civil han aprovechado la oportunidad que les ofreció la Conferencia Anual sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible organizada por el Gobierno para abogar en favor de un enfoque en lo que respecta a los datos y las pruebas que se base en los derechos humanos y haga hincapié en la inclusión, la participación, la transparencia, la no discriminación y la rendición de cuentas; para generar en las instancias nacionales e internacionales encargadas de la formulación de políticas una mayor conciencia acerca del acceso a la justicia para las víctimas de atrocidades relacionadas con el conflicto, y para discutir estrategias destinadas a compilar e incorporar en los Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) relacionados con los ODS que lleva a cabo el Gobierno y en otros procesos, como el censo nacional, datos relacionados con la justicia transicional³¹. Asimismo, la Oficina de Estadística de Uganda ha desarrollado una herramienta generada por los ciudadanos que proporciona un enfoque estándar para que los productores no tradicionales de datos, como las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones relacionadas con la justicia transicional y el sector privado, contribuyan a la recopilación de datos vinculados con los ODS³².

29 Gobierno del Canadá, "Canada's Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolutions on Women, Peace and Security - 2017-2022", www.international.gc.ca/transparency-transparence/women-peace-security-femmes-paix-securite/2017-2022-action-plan.aspx?lang=eng; Gobierno de Sierra Leona, *The Sierra Leone National Action Plan for the Full Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 (2000) and 1820 (2008) (2019-2023)*, 2019, 18, www.wpsnaps.org/app/uploads/2022/12/Sierra-Leone-2019-2023.pdf.

30 Instance Vérité & Dignité, "Mémorandum Relatif à la réparation due aux victimes tunisiennes des violations massives de droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux dont la Banque Mondiale et le FMI portent une part de responsabilité", 16 de julio de 2019.

31 Centre for Conflict Resolution, ICTJ y Austrian Development Cooperation, "Enabling Peace, Justice and Inclusion for Sustainable Development: Lessons and insights Towards Achieving SDG16+: Uganda Annual Sustainable Development Goals Conference - Pre-Conference Meeting and Side Event, Concept Note", junio de 2022.

32 Oficina de Estadística de Uganda, "Citizen Generated Data Toolkit", Kampala, Uganda, 2020.

Esto está en consonancia con el llamamiento que se formula a los Estados para que “incorporen una evaluación de los progresos en materia de justicia de transición en los exámenes nacionales voluntarios de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante consultas con la sociedad civil y las organizaciones de víctimas”³³. Si bien el *Manual de las Naciones Unidas para la preparación de exámenes nacionales voluntarios* no se refiere explícitamente a los procesos de justicia transicional o a las víctimas de violaciones de derechos humanos, sí hace hincapié en la necesidad de incluir a los grupos vulnerables y en la colaboración con las instituciones de derechos humanos en lo que respecta a las iniciativas relacionadas con la divulgación y a los resultados conexos³⁴.

En varios ENV presentados recientemente se ha incluido información acerca de iniciativas relacionadas con la justicia transicional:

- En el ENV de 2023 de la **República Centroafricana** se hizo referencia a la Comisión de Verdad, la Justicia, la Reparación y la Reconciliación del país, al Tribunal Penal Especial y a los comités locales de paz y reconciliación³⁵.
- En el ENV de 2022 de **Gambia** se hizo referencia al programa nacional de justicia transicional y a las reformas legislativas conexas, así como al informe de la Comisión de la Verdad, la Reconciliación y la Reparación de Gambia y al Libro Blanco del Gobierno en que se aceptaron sus recomendaciones³⁶.
- En el ENV de 2022 de **Liberia** se mencionaron las acciones emprendidas por la Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos para promover la conmemoración de las víctimas y la rendición de cuentas en lo que respecta a los crímenes ocurridos durante la guerra civil³⁷.
- En el ENV de 2021 de **Colombia** se informó acerca de la implementación de las indemnizaciones y otras formas de reparación para las víctimas del conflicto y acerca de las reparaciones colectivas proporcionadas a las comunidades y grupos que sufrieron daños colectivos durante el conflicto (y se señaló que más del 50 % de las reparaciones aún estaban pendientes)³⁸.

33 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 19.

34 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Manual de las Naciones Unidas para la preparación de exámenes nacionales voluntarios*, edición de 2023, 2022.

35 Gobierno de la República Centroafricana, “Rapport national sur les 5 objectifs du développement durable retenus pour le Forum Politique de Haut Niveau”, 2023, págs. 40–41.

36 Gobierno de Gambia, “The Gambia: Voluntary National Review Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”, 2022, págs. 24, 26, 53.

37 Gobierno de Liberia, “Liberia: Voluntary National Review of the Goals of the 2030 Agenda – 2022”, 2022, pág. 65.

38 Gobierno de Colombia, “Acelerar la implementación para una recuperación sostenible: Reporte Nacional Voluntario 2021”, 2021, pág. 60.

- En el ENV de 2019 de **Sierra Leona** se mencionaron los avances en lo que respecta a las iniciativas destinadas a proporcionar reparaciones, rehabilitación y acceso a centros médicos a las víctimas de la guerra³⁹.
- En el ENV de 2019 de **Timor-Leste** se hizo hincapié en la reconciliación como objetivo general y en el papel de la Comisión de la Verdad del país, así como en el hecho de que sus recomendaciones se habían implementado en forma incompleta⁴⁰.
- En el ENV de 2019 de **Sudáfrica** se informó acerca de las iniciativas desplegadas por el país para remediar las secuelas del apartheid, en particular la exclusión y la distribución desigual de la tierra, mediante la provisión de una red de seguridad social⁴¹.

39 Gobierno de Sierra Leona, Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico, "2019 VNR Report on SDGs in Sierra Leone", 2019, pág. 22

40 Gobierno de Timor-Leste, "Report on the Implementation of the Sustainable Development Goals: From ashes to reconciliation, reconstruction and sustainable development, Voluntary National Review of Timor-Leste 2019", 2019, pág. 37.

41 Gobierno de Sudáfrica, "2019 South Africa Voluntary National Review: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality", 2019, págs. 82, 116.

Argumentos en favor

de la integración

Para establecer vínculos en el plano de las prácticas y las políticas entre la justicia transicional y las agendas de desarrollo más amplias es necesario convencer a los actores y partes interesadas pertinentes acerca de la necesidad e importancia de dicha integración. Para que la justicia transicional pueda ser considerada una herramienta estratégica del desarrollo, es necesario demostrar, cuando sea posible, su efecto empírico en los resultados relacionados con el desarrollo. Este objetivo constituye un reto continuo y complejo, pero la comprensión del uso realista de los datos y las pruebas está mejorando constantemente en este ámbito. El Consejo de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de “[m]ejorar la recopilación de datos para medir el impacto y los progresos, en particular utilizando el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”⁴².

Sin embargo, si bien es posible que el ámbito de la justicia transicional no se haya centrado en forma suficiente en el objetivo de demostrar empíricamente los resultados de las medidas relacionadas con la justicia transicional, “[m]edir el impacto y la causalidad en esta área es especialmente difícil”⁴³. En contextos como las Islas Salomón, por ejemplo, si bien tal vez se reconozca la importancia de este tipo de datos, es posible que su uso se vea limitado por el hecho de que no están disponibles, por la falta de coordinación entre las partes interesadas para garantizar que los datos se compartan y por la falta de personal o de recursos para convertir los datos en una herramienta que ayude a promover los objetivos compartidos. En general, el carácter complejo y político de los procesos de justicia transicional, combinado con factores contextuales (como la limitada capacidad del Estado para compilar datos e informar al respecto y el limitado espacio de que dispone la sociedad civil para vigilar los procesos), hace que la tarea de medir los resultados enfrente dificultades prácticas. Es necesario utilizar métodos y herramientas más apropiados, en particular enfoques abiertos, adaptativos y cualitativos⁴⁴.

Al mismo tiempo, para abogar en favor de una mayor integración entre la justicia transicional y el desarrollo no se debería depender exclusivamente de la necesidad de demostrar el efecto empírico de la justicia transicional. También se puede recurrir a ejemplos que aludan a contextos en que existe una clara necesidad de brindar una respuesta integrada y a los riesgos que genera la ausencia de una respuesta de esa índole. Por ejemplo, en Zimbabue, los habitantes de la región de

42 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 5.

43 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 14.

44 Mateo Porciúncula, “Medición de resultados y seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional”, ICTJ y Knowledge Platform Security & Rule of Law, 2021.

Para que las políticas de desarrollo se centren más en las víctimas y tengan más en cuenta el pasado, las partes interesadas deben presentar argumentos convincentes acerca de las situaciones en que ese enfoque podría surtir un efecto positivo.

Matebeleland suelen atribuir la marginación y el menor nivel de desarrollo que padece actualmente la región a la ausencia de un proceso para lidiar con las secuelas de la violencia generalizada que afectó a la región después de la independencia.

Para que las políticas de desarrollo se centren más en las víctimas y tengan más en cuenta el pasado, las partes interesadas deben presentar argumentos convincentes acerca de las situaciones en que ese enfoque podría surtir un efecto positivo. Por ejemplo, en el Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación demostró que existía una clara conexión entre la vulnerabilidad a la violencia política y la exclusión (tanto a nivel individual como a nivel regional)⁴⁵. El hecho de que el país no haya tenido plenamente en cuenta esa conexión es uno de los motivos por los que el conflicto social en torno a los derechos económicos, sociales y culturales básicos ha persistido durante dos décadas⁴⁶. Más recientemente, el análisis de la violencia sexual

que tuvo lugar en el Iraq entre 2003 y 2018 identificó no solo las formas y patrones de violencia, sino también las causas estructurales, como la marginación y la discriminación, que propiciaron la violencia sexual contra las mujeres⁴⁷. En 2019, la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar determinó que existía una conexión directa entre la falta de igualdad de género en el país y en las comunidades étnicas en general y las tasas de violencia sexual y de género, y que la impunidad para la violencia se veía exacerbada por la desigualdad de género⁴⁸. En 2021, la Comisión sobre los Derechos Humanos en Sudán del Sur observó que las violaciones de derechos humanos y los delitos económicos conexos tenían un impacto directo y negativo en la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones relacionadas con el desarrollo sostenible⁴⁹.

45 Gobierno del Perú, *Hatun Willakuy – Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, 28 de agosto de 2003, <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/11/hatun-willakuy-cvr-espanol.pdf>.

46 Julie Guillerot, "Alive in the Demand for Change: Transitional Justice and Prevention in Peru", ICTJ, 2021.

47 Iraqi Al-Amal Association, Impunity Watch y PAX, "Sexual and Gender-Based Violence in Iraq 2003–2018: Executive Summary", 2020, págs. 15–19.

48 Consejo de Derechos Humanos, "Sexual and gender-based violence in Myanmar and the gendered impact of its ethnic conflicts", A/HRC/42/CRP.4, 22 de agosto de 2019, págs. 3, 13–17.

49 Consejo de Derechos Humanos, "Human rights violations and related economic crimes in the Republic of South Sudan. Conference room paper of the Commission on Human Rights in South Sudan", A/HRC/48/CRP.3, 23 de septiembre de 2021, págs. 1, 40–41.

Acción

colectiva

La acción colectiva entre los grupos y redes de víctimas y otros actores de la sociedad civil es fundamental para la justicia transicional y para su colaboración e integración con el desarrollo sostenible. Como ha enfatizado el Consejo de Derechos Humanos, la sociedad civil desempeña un papel fundamental en la justicia transicional a través de su compromiso, su activismo, su labor de promoción, su movilización y sus actividades de fomento de la capacidad⁵⁰. En Sudán del Sur, el Grupo Asesor en materia de Justicia ofrece un ejemplo reciente. Ha reunido a organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil para que aboguen en favor de la justicia transicional, elaboren estrategias de implementación y las incorporen en mecanismos de transición a través de un enfoque centrado en las víctimas, con el fin de construir una plataforma nacional. Las redes internacionales, como la Red Internacional de Víctimas y Sobrevivientes de Abusos Graves de los Derechos Humanos (INOVAS), pueden propiciar la participación y el empoderamiento de las víctimas en distintos países⁵¹.

Estas iniciativas colectivas suelen ser más efectivas cuando reúnen a una variedad de grupos – por ejemplo, organizaciones de víctimas, de mujeres, de personas indígenas, de jóvenes y de trabajadores, así como organizaciones religiosas – y a otros actores en amplias coaliciones, alianzas, redes, plataformas y movimientos⁵². Al tiempo que se centra en las víctimas y facilita la participación⁵³, este tipo de enfoque colectivo amplio puede servir para que la agenda de un solo actor o una iniciativa centrada en un objetivo más específico reciban de los gobiernos más atención que la que hubiesen recibido en otras circunstancias. El Relator Especial de las Naciones Unidas se ha referido a esas iniciativas como “movimientos por el cambio” y ha exhortado a que se continúe estudiando su papel en la justicia transicional⁵⁴.

La medida en que esos esfuerzos constituyan movimientos sociales amplios o estén vinculados con movimientos sociales amplios puede ser especialmente

50 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 4; Informe del ACNUDH, 2022, pág. 9.

51 Otros ejemplos de acción colectiva son las Madres de Plaza de Mayo y las Abuelas de Plaza de Mayo (Argentina), la Plataforma Nacional de Organizaciones de Víctimas del Conflicto Armado Interno (Guatemala), la Red de Mujeres Afectadas por el Conflicto (Nepal), el Grupo de Apoyo Khulumani (Sudáfrica), la Coalición Congoleesa para la Justicia de Transición (República Democrática del Congo) y muchos otros. Véase el informe del ACNUDH, 2022, pág. 9; Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 16; Impunity Watch y Red Internacional de Víctimas y Sobrevivientes de Abusos Graves de los Derechos Humanos (INOVAS), “Reparations as a Catalytic Power to Change Victims’ and Survivors’ Lives: Perspectives and Contributions from the Grass-roots Level”, 2022.

52 Véase, por ejemplo, PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice”, pág. 17.

53 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 16; PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice”, págs. 17, 36.

54 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 16.

importante para la integración entre la justicia transicional y el desarrollo, ya que pueden hacer que resulte más probable lograr cambios en los resultados relacionados con el desarrollo. Por ejemplo, la implementación de medidas como las reparaciones colectivas (que pueden incluir servicios públicos o de infraestructura u otros proyectos de desarrollo) u otras reformas amplias recomendadas por las comisiones de la verdad suele ser lenta, parcial o inexistente⁵⁵. Es posible que los movimientos sociales amplios tengan mayores probabilidades de generar un impacto en situaciones de ese tipo, ya que la implementación de esas medidas trasciende necesariamente el ámbito de la justicia transicional y requiere la capacidad, los recursos y el apoyo o consenso de una gama más amplia de partes interesadas e instituciones. “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”⁵⁶.

Por consiguiente, para las partes interesadas en la justicia transicional puede ser importante unir los objetivos inmediatos, como la reparación, el reconocimiento y la rendición de cuentas, con el objetivo más amplio de transformar el Estado, ya que es probable que eso les permita conectarse con movimientos sociales más amplios, cobrar más fuerza y establecer una conexión entre su causa y las generaciones más jóvenes. En este sentido, es necesario incorporar en la “promoción [...] conjunt[a]” una “perspectiva que tenga en cuenta el pasado”, con el fin de facilitar el cambio a nivel de la sociedad⁵⁷. Por ejemplo, en Guatemala, la Plataforma Nacional de Organizaciones de Víctimas del Conflicto Armado Interno ejerce presión en aras del otorgamiento de reparaciones, pero también se dedica al activismo sobre temas sociales más amplios, en tanto que en Sudáfrica el Grupo de Apoyo Khulumani, que lleva a cabo campañas en favor de la verdad, la sanación y la reparación para las víctimas, ayuda a comunidades y organizaciones locales a obtener ayuda financiera para proyectos relacionados con los medios de subsistencia⁵⁸.

La consecución de una unidad de esa índole a veces resulta difícil, porque es posible que los diferentes actores tengan prioridades y estrategias diferentes o contrapuestas. Por ejemplo, en Nepal la Red Nacional de Víctimas y Sobrevivientes de Violaciones Graves de los Derechos Humanos optó por establecer contactos con el Gobierno a nivel local y a nivel nacional para ejercer presión en favor de la verdad, el reconocimiento y el apoyo material, en tanto que algunos grupos de derechos humanos han optado por denunciar al Gobierno por la falta de enjuiciamientos.

55 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 17.

56 PNUD, “De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro: un enfoque de desarrollo de la justicia transicional”, 2020, pág. 60.

57 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 17.

58 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 17; Impunity Watch e INOVAS, “Reparations as a Catalytic Power to Change Victims’ and Survivors’ Lives”, pág. 21.

Habida cuenta de que la igualdad de género tiene una importancia fundamental para el desarrollo sostenible, los enfoques de la justicia transicional que tienen como objetivo abordar las experiencias relacionadas con los daños y con el acceso a la justicia desde una perspectiva de género y ayudar a cambiar las estructuras subyacentes de discriminación son en sí mismos iniciativas en favor del desarrollo. En ese sentido, esos enfoques transformativos en materia de género suelen demostrar la importancia de la movilización política de las mujeres. La movilización de las sobrevivientes puede promover el reconocimiento a través de medidas de justicia, y también ayudar a denunciar estructuras como las masculinidades hegemónicas o militarizadas que socavan la lucha contra la impunidad o las estructuras que sostienen la desigualdad⁵⁹.

Por lo tanto, las iniciativas destinadas a transformar las masculinidades militarizadas y violentas también deberían formar parte de los enfoques transformativos en materia de género⁶⁰. A nivel nacional, los movimientos de mujeres y movimientos feministas que incorporan objetivos de justicia transicional pueden constituir “una fuerza esencial detrás del cambio político” si construyen coaliciones, abrazan la diversidad y se movilizan “bajo un paraguas colectivo”⁶¹. Estas alianzas y movimientos necesitan apoyo, recursos y estrategias localizadas⁶².

En el caso de Nepal, la Red de Mujeres Afectadas por el Conflicto proporciona un ejemplo de construcción de liderazgo entre mujeres de diferentes generaciones y castas, lo cual puede ayudar a transformar estructuras de desigualdad⁶³. En Guatemala, la importancia del caso Sepur Zarco, en el que la alianza estratégica entre organizaciones con diferentes mandatos y puntos fuertes apuntaló el éxito del caso⁶⁴, radica no solo en los procesos de justicia transicional sino en el hecho de que ayudó a reducir la brecha en materia de justicia para las mujeres

Los vínculos con movimientos sociales amplios pueden ser especialmente importantes, ya que pueden hacer que resulte más probable lograr cambios en los resultados relacionados con el desarrollo.

59 Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial, Fabián Salvioli”, pág. 10.

60 Impunity Watch, “Transforming Militarised Masculinities: A Global Responsibility for a More Just and Peaceful World” (2023).

61 PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice”, pág. 36.

62 SáCouto, Ford Ouoba y Martin, “Documenting Good Practice on Accountability for Conflict-Related Sexual Violence: The Sepur Zarco Case”, pág. 125.

63 Impunity Watch e INOVAS, “Reparations as a Catalytic Power to Change Victims’ and Survivors’ Lives”, pág. 13.

64 SáCouto, Ford Ouoba y Martin, “Documenting Good Practice”, pág. 125.

marginadas⁶⁵. Por otra parte, la prestación de apoyo psicosocial, al ayudar a las mujeres a sentirse suficientemente cómodas para presentar públicamente una reclamación pese al carácter firmemente arraigado de la estigmatización, ayudó a fomentar la confianza en la coalición de organizaciones, “confianza que sería fundamental para tratar de obtener justicia en el marco del sistema legal”⁶⁶.

65 ONU-Mujeres, Organización de Derecho Internacional para el Desarrollo (IDLO), Banco Mundial y Grupo de Trabajo sobre Justicia, “Justicia para las Mujeres: Informe del Grupo de Alto Nivel” (2019), pág. 60.

66 SáCouto, Ford Ouoba y Martin, “Documenting Good Practice on Accountability for Conflict-Related Sexual Violence: The Sepur Zarco Case”, pág. 123.

Respuestas multinivel

a problemas complejos

Para que la justicia transicional se pueda integrar mejor en políticas y prácticas más amplias en materia de desarrollo, es importante tener en cuenta la complejidad de los problemas que se están tratando, las relaciones que existen entre ellos y la necesidad de que la justicia transicional proporcione respuestas apropiadas a múltiples niveles. En un mundo interdependiente, la violencia y el desplazamiento, por ejemplo, son problemas de desarrollo directa e indirectamente conectados cuyas dinámicas se despliegan en diferentes niveles, desde el individual hasta el colectivo, desde el informal hasta el institucional, y desde el local hasta el nacional, regional y global. El análisis de la justicia transicional desde una perspectiva de desarrollo sostenible puede aclarar dónde y de qué manera puede surtir un mayor efecto positivo en lo que respecta a esas cuestiones, especialmente en los ámbitos de la participación, el acceso a la justicia y la inclusión.

El desplazamiento es un claro ejemplo de un problema complejo, relacionado con el desarrollo, que requiere respuestas complejas en múltiples niveles. Si bien se ha demostrado que la justicia transicional puede ayudar a lograr soluciones duraderas para las personas desplazadas, especialmente la reintegración de las personas desplazadas en sus comunidades⁶⁷, es muy probable que la mayoría de las personas que han abandonado sus países debido a circunstancias que resultan relevantes para la justicia transicional (violaciones graves de los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad) no regresen más adelante a sus países de origen, aunque se produzcan transiciones políticas. Por lo tanto, los mecanismos de justicia transicional deben tener cada vez más en cuenta la posibilidad de que tanto su audiencia como sus fuentes de información incluyan a ciudadanos que viven en la diáspora. Los refugiados y los migrantes tienen historias importantes que contar, no solo sobre la violación de sus derechos humanos, sino también sobre el impacto que genera el hecho de haber tenido que huir para salvar la vida. Sin embargo, es común que los procesos de revelación de la verdad excluyan a las personas desplazadas que permanecen del otro lado de las fronteras.

La Comisión de la Verdad de Colombia fue la primera de su tipo que se contactó en forma sistemática y amplia con personas que residían en distintas partes del mundo y habían huido del país debido al conflicto armado. Para garantizar su participación, se crearon grupos de trabajo en 23 países, teniendo en cuenta las circunstancias, capacidades y brechas singulares de cada país. Entre las enseñanzas adquiridas a través de esa iniciativa cabe mencionar la necesidad de brindar apoyo psicosocial profesional a las víctimas y sobrevivientes de la diáspo-

⁶⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos", A/73/173, 17 de julio de 2018.

ra y el hecho de que es importante reconocer la complejidad de las experiencias migratorias a fin de garantizar una participación significativa en los procesos de revelación de la verdad. Esto demuestra que los lugares situados fuera del país en que los abusos y la violencia tuvieron lugar, y en particular el papel de los gobiernos y de la sociedad civil de los respectivos países de acogida, son relevantes para la justicia transicional, lo cual pone de relieve la importancia de las relaciones transnacionales para lograr los objetivos de justicia⁶⁸.

La tarea de encarar la violencia sexual y de género constituye un reto igualmente complejo que demuestra la necesidad de que existan contactos en múltiples niveles entre la justicia transicional y el desarrollo. En contextos en que los casos de violencia sexual y de género no suelen llegar hasta el sistema de justicia formal, la participación de los actores de los sistemas de justicia informal puede aumentar el acceso a la justicia mediante el establecimiento de un mecanismo multisectorial coordinado de remisión y respuesta entre los sistemas de justicia formal e informal y mediante la realización de actividades de desarrollo de la capacidad destinadas a lograr que los proveedores de servicios de justicia informal adquieran mayores conocimientos y aptitudes. En Sudán del Sur, donde la violencia de género se aborda principalmente a través del sistema de justicia consuetudinaria, el acuerdo de paz de 2018 sentó las bases para la creación de un tribunal especializado que se ocuparía de los casos de violencia de género relacionada con el conflicto, lo que quizás ayude a mitigar las dificultades que enfrentan las sobrevivientes para acceder a la justicia⁶⁹. En Kosovo⁷⁰, el Gobierno autorizó a las organizaciones de la sociedad civil a prestar apoyo a sobrevivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto en el proceso de solicitud de reparaciones, con la intención específica de crear un entorno más seguro y propicio para que las personas sobrevivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto presentaran sus solicitudes⁷¹. Sin embargo, es de suma importancia que en todos los casos se evite crear una percepción de selectividad y se enfatice la función de integración social que desempeña la justicia transicional, lo cual se puede garantizar mediante la aplicación de enfoques que tengan en cuenta las sensibilidades políticas, particularmente en las sociedades divididas.

Los vínculos entre los diferentes niveles de respuesta son especialmente importantes para los procesos de justicia internacional, que pueden estar muy alejados de las necesidades específicas de las sobrevivientes. Los procedimientos penales interna-

68 Andrea Grossenbacher y Hannah Elias, "Participation of the Diaspora in the Colombia Truth Commission", The Swiss Platform for Peacebuilding (KOFF), 2020, págs. 9, 10.

69 IDLO y Global Women's Institute, "Survivor-Centred Justice for Gender-based Violence in Complex Situations: Research report informed by case studies from Afghanistan, Honduras, Papua New Guinea, the Philippines, South Sudan, and Tunisia", 2022.

70 Todas las referencias a Kosovo que figuran en este informe han sido formuladas en el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

71 ONU-Mujeres, "First Applications in for Long-awaited Compensation for Conflict-related Sexual Violence Survivors in Kosovo", 2018.

cionales pueden servir como un foro para establecer una narrativa de los acontecimientos y condenar las atrocidades, en particular la violencia sexual y de género, especialmente si se respetan prácticas como el régimen de la CPI sobre los derechos de participación de las víctimas, que incluye la provisión de bienestar y seguridad, el derecho a recibir reparación y la participación en los procedimientos. En este sentido, la Oficina del Fiscal de la CPI reconoce y procura respaldar el papel que desempeña la sociedad civil local en la documentación de casos de violencia sexual y de género y en la prestación de apoyo médico, psicosocial, material y jurídico a las víctimas⁷². De modo similar, la estrategia de género de 2022 para el Mecanismo Internacional, Imparcial e Independiente (IIIM) para Siria incluye la colaboración con grupos de mujeres en Siria, con el objetivo de comprender mejor la dinámica de género del contexto y el impacto de la violencia de género⁷³.

El caso de los actos de violencia sexual cometidos contra mujeres maya achi en Guatemala mostró que las mujeres sufrieron violencia no solo por ser mujeres sino también por ser indígenas. La demanda contra los responsables de los crímenes fue liderada por abogadas indígenas, en estrecha coordinación con las sobrevivientes. Este caso, al igual que otros, demuestra que un enfoque de múltiples niveles que combina la participación activa de los sobrevivientes en el proceso de justicia y en la labor jurídica con estrategias sociales, políticas y de comunicación en procesos contenciosos estratégicos puede ayudar a detectar y transformar desigualdades transversales mediante la generación de una conciencia social que puede promover cambios en leyes y políticas⁷⁴.

Las prácticas consuetudinarias e informales en materia de justicia y reconciliación y otras respuestas basadas en la comunidad son importantes para encarar el desplazamiento, la violencia sexual y de género y otras formas de violencia comunitaria que afectan a las relaciones sociales, como se demostró en Myanmar, Irlanda del Norte, Filipinas, Sierra Leona, Sudán del Sur, Timor-Leste y Uganda. Pueden ofrecer formas de rendición de cuentas, reconocimiento y reparación accesibles, culturalmente pertinentes y eficientes, que suelen basarse en los principios

El apoyo psicosocial y en materia de salud mental demuestra que las respuestas integradas en materia de justicia y desarrollo son intrínsecamente complejas y abarcan múltiples niveles.

72 Oficina del Fiscal de la CPI, "Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes", junio de 2014, párr. 107.

73 IIIM-Siria, "IIIM Gender Strategy and Implementation Plan", Naciones Unidas, septiembre de 2022.

74 Impunity Watch, "Strategic Litigation in Cases of Gross Human Rights Violations in Guatemala: Impact and Lessons Learned", 2022, e Impunity Watch, "Sentencia del Caso Mujeres Achi: Resumen", 2022.

de la justicia restaurativa y priorizan la reconciliación. Al mismo tiempo, las prácticas consuetudinarias e informales pueden presentar deficiencias significativas. Entre esas posibles deficiencias cabe mencionar la exclusión de las mujeres y las personas jóvenes debido a la existencia de normas e instituciones patriarcales y conservadoras y a la falta de sistemas que protejan a las víctimas que participan en mecanismos informales del daño físico y psicológico o de la estigmatización⁷⁵. Si bien es posible que el objetivo inicial de las prácticas consuetudinarias no haya consistido en ocuparse de los casos de violaciones graves de los derechos humanos, en algunas circunstancias sí lo hacen debido a la falta de procesos judiciales formales más viables. Los marcos de justicia transicional a nivel nacional y regional – por ejemplo, los que figuran en el acuerdo de paz de Sudán del Sur y en las Políticas sobre Justicia de Transición de la Unión Africana – pueden ofrecer claridad, orientación y parámetros con respecto al papel que la justicia consuetudinaria e informal puede desempeñar en esos contextos⁷⁶. En Irlanda del Norte, en el contexto de la consolidación general de la paz, las respuestas a nivel comunitario se ocupan de la reintegración de excombatientes, la conmemoración y la prestación de servicios basados en las necesidades de las víctimas⁷⁷.

El apoyo psicosocial y en materia de salud mental es relevante también en este ámbito porque demuestra que las respuestas integradas en materia de justicia y desarrollo son intrínsecamente complejas y abarcan múltiples niveles. Si bien en el caso de Colombia el enfoque de la Comisión de la Verdad pone de relieve la importancia de brindar apoyo psicosocial en los procesos que incluyen un elemento transnacional, el apoyo psicosocial también es fundamental a nivel individual y comunitario. Por ejemplo, en Siria la Asociación de Detenidos y Personas Desaparecidas en la Prisión de Sednaya creó el Centro para Familias, una clínica de apoyo psicosocial que proporciona terapia individual y colectiva a exdetenidos, sobrevivientes de tortura y familiares de desaparecidos y detenidos. Utiliza las artes con el fin de empoderar a las víctimas para que cuenten y compartan sus historias, creen relaciones con otras víctimas y reconstruyan el tejido social de la comunidad. Aborda tanto el trauma individual como los efectos sociales colectivos de la violencia. Este tipo de apoyo psicosocial suele ser proporcionado principalmente por la sociedad civil, que, si bien quizás cuente con el respaldo y la confianza de las víctimas, carece de recursos y de aptitudes. Esto sugiere que el apoyo al desarrollo podría desempeñar un papel más importante en la tarea de lograr que el Estado adquiera una capacidad complementaria con respecto a esta cuestión.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, ACNUDH, "Human Rights and Traditional Justice Systems in Africa", 2016.

⁷⁶ Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur, Artículo 5.2.2.3.8; Unión Africana, Políticas sobre Justicia de Transición, 12.

⁷⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de su misión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte", A/HRC/34/62/Add.1, 17 de noviembre de 2016, págs. 18–20.

El apoyo psicosocial también puede tener como objetivo a las instituciones y personas responsables de los abusos, con miras a la prevención. Los contextos en los que se producen ciclos recurrentes de violencia muestran que el comportamiento abusivo de miembros del sector de la seguridad suele estar relacionado con experiencias traumáticas sufridas por el personal del sector de la seguridad. En Burundi, la Fundación CAPAMI proporciona apoyo psicosocial y en materia de salud mental a agentes de policía, porque un trauma no resuelto puede dar lugar a un uso desproporcionado, incontrolado y abusivo del poder. En ese mismo sentido, en Colombia se está trabajando con excombatientes del grupo armado rebelde FARC-EP con el fin de construir nuevas masculinidades⁷⁸.

Asimismo, se reconoce cada vez más que, en el contexto de un mecanismo de justicia transicional, la concientización y la capacitación de investigadores, fiscales y otras personas que interactúan con víctimas y testigos vulnerables es un elemento crítico de cualquier estrategia relacionada con el apoyo psicosocial y en materia de salud mental. Rwanda, Sierra Leona y el Iraq ofrecen ejemplos que muestran el efecto positivo que se genera al integrar un elemento de capacitación y apoyo para las víctimas y para quienes interactúan con ellas. Por ejemplo, en Rwanda la capacitación de las asociaciones de mujeres ayudó a las víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto a compartir sus experiencias en sesiones grupales y, posteriormente, a presentarse para ofrecer su testimonio ante mecanismos de justicia (locales). En la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona y en el Tribunal Especial para Sierra Leona se prestó mucha atención a la concientización y capacitación del personal que interactúa con testigos y con víctimas, y especialmente con niños.

78 ONU-Mujeres, "La reincorporación de mujeres exguerrilleras, pieza clave para la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia", 2022.

Colaboración

a largo plazo

Si bien en términos generales se sigue considerando que la justicia transicional constituye una respuesta extraordinaria a situaciones extraordinarias, su operacionalización y su efecto suelen tener lugar a largo plazo, especialmente en lo que respecta a su interacción con los resultados y las políticas en materia de desarrollo. Por lo tanto, la justicia transicional debería ser entendida como un proceso que requiere una amplia gama de respuestas durante un período prolongado, y no como una respuesta “puntual” a situaciones específicas de violaciones masivas de los derechos humanos. Se ha exhortado a los Estados a que reconozcan “el carácter prolongado de los procesos de justicia de transición”⁷⁹ y, más específicamente, a que garanticen la “planificación estratégica y a largo plazo”, ya que los procesos de justicia transicional pueden extenderse durante generaciones y al mismo tiempo dependen de las condiciones previas, las oportunidades y las dificultades generadas por los cambiantes contextos políticos, institucionales y de seguridad⁸⁰.

Por otra parte, los cambios estructurales, institucionales, sociales y culturales que un enfoque de la justicia transicional transformativo u orientado hacia el desarrollo procura lograr ocurren en “marcos temporales multigeneracionales”⁸¹. La construcción de la confianza entre la sociedad y el Estado, la facilitación de la inclusión de grupos previamente excluidos y el abordaje de los traumas y los problemas sociales, como el abuso de sustancias, son procesos a largo plazo. En ese sentido, el establecimiento de un vínculo programático a nivel nacional entre los procesos de justicia transicional y el marco de los ODS puede ayudar a obtener recursos y a promover objetivos compartidos conforme se produzcan cambios en la situación política y en otras circunstancias⁸².

Uno de los ejemplos más claros de la posible integración entre la justicia transicional y el desarrollo es la implementación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad. Las comisiones de la verdad suelen recomendar que se proceda a reformar las estructuras que han actuado como impulsores de la violencia y el conflicto y obstaculizan el desarrollo o hacen que resulte sesgado. La implementación de esas reformas puede constituir una tarea a largo plazo que implica a distintos actores y abarca diversas vías que dependen de la aportación

79 Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/51/23, pág. 6.

80 Informe del ACNUDH, 2022, pág. 14.

81 PNUD y ONU-Mujeres, “Women’s Meaningful Participation in Transitional Justice”, pág. 60.

82 PNUD, “De la justicia para el pasado a la paz y la inclusión para el futuro: un enfoque de desarrollo de la justicia transicional”, 2020, pág. 61.

de fondos e inversiones de carácter específico y a largo plazo por parte de asociados nacionales e internacionales y requieren apoyo político.

En 2004, la Comisión de la Verdad de Sierra Leona publicó su informe final, que incluyó recomendaciones de amplio alcance. Desde entonces, el país ha avanzado gradualmente en la implementación de las recomendaciones. Recién en 2022 el Parlamento aprobó leyes relativas a la igualdad de género y a los derechos sobre la tierra. La Ley de Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres dispone un aumento del número de cargos electivos para las mujeres, la promoción de la igualdad de género en materia de empleo y capacitación, la implementación de la incorporación de la perspectiva de género y de la presupuestación con perspectiva de género, y una mejora del acceso de las mujeres a la financiación. La Ley de Derechos Consuetudinarios sobre la Tierra incluye disposiciones relativas a la protección de los derechos consuetudinarios sobre la tierra, a la eliminación de la discriminación en virtud del derecho consuetudinario, y a la gestión y administración de las tierras que se rigen por el derecho consuetudinario. En las Islas Salomón, las iniciativas destinadas a rehabilitar a las personas y reformar las estructuras nacionales han fracasado debido a la falta de una planificación adecuada a largo plazo. Como parte de los esfuerzos desplegados por el país para rehabilitar a las personas afectadas por las tensiones étnicas (1998–2003), se prometió que las personas recibirían pagos compensatorios por las pérdidas sufridas, pero las compensaciones fueron muy inferiores a lo que esas personas esperaban, lo cual acabó generando insatisfacción y una falta de rehabilitación.

En Guatemala se establecieron mecanismos apropiados para combatir la impunidad y la corrupción, que están profundamente arraigadas y constituyen los principales obstáculos para la paz y el desarrollo sostenidos. Sin embargo, recientemente se procedió al desmantelamiento de mecanismos como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y se retiró el apoyo internacional. Se ha producido un proceso de captura del Estado en el que una alianza integrada por políticos corruptos, élites económicas, la delincuencia organizada y las fuerzas armadas echa por tierra con importantes reformas. El marco de paz ha quedado debilitado, y los mecanismos para las mujeres que fueron creados en cumplimiento de los acuerdos de paz se ven arrinconados. El trabajo de la sociedad civil se está tornando más difícil, en tanto que los operadores de la justicia independientes se han visto obligados a abandonar el país para no enfrentar persecuciones, amenazas o arrestos. En este proceso, la ley propiamente dicha está

Uno de los ejemplos más claros de la posible integración entre la justicia transicional y el desarrollo es la implementación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad.



siendo utilizada como un instrumento para socavar la independencia judicial y el estado de derecho, lo que a su vez afecta al desarrollo al hacer que las personas más marginadas queden desprotegidas. Esto se puede observar, por ejemplo, en el elevado número de defensores de los derechos ambientales que han sido asesinados en Guatemala en la última década y en la alta tasa de femicidios y otras formas de violencia contra las mujeres. El caso de Guatemala también ilustra la necesidad de brindar un apoyo político permanente, en particular a través de una intensa vigilancia internacional que acompañe los procesos de cambio democrático, así como la necesidad de poner en marcha y respaldar iniciativas en favor de la reforma (judicial) que procuren dismantelar la captura del Estado.

La experiencia en los Balcanes Occidentales también demuestra que como parte de la colaboración a largo plazo es necesario prestar atención a la educación, especialmente en lo que respecta a los programas de historia y a la conmemoración. No obstante, el problema radica en el hecho de que, después de muchos años de colaboración, suele producirse en el seno de la comunidad internacional un fenómeno de fatiga a la hora de invertir más recursos y capital político en intervenciones de desarrollo a largo plazo “que tengan en cuenta el pasado”, lo cual socava la prevención y la promesa de “nunca más” formulada a las víctimas y a la sociedad⁸³.

83 Impunity Watch, BIRN, “Preventing Recurrence: Policy Alternatives for Transitional Justice in the Western Balkans”, 2020.

Conclusión y

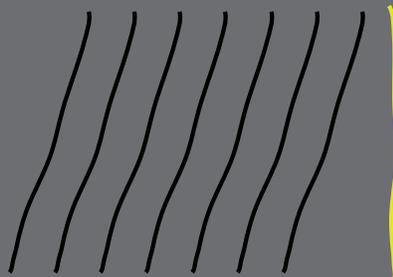
recomendaciones

A pesar de que el valor conceptual de la justicia transicional para la paz y el desarrollo sostenibles goza de un mayor reconocimiento, en muchos casos la justicia transicional aún no ha sido objeto de una integración adecuada en las políticas y prácticas internacionales, regionales, nacionales y subnacionales destinadas a promover el desarrollo. En cuanto a su apoyo a las reformas para las que puede servir como elemento catalizador, a la implementación de dichas reformas y a su compromiso sostenido con ellas, su potencial para lograr un cambio real dista de haberse realizado. Las medidas limitadas, parciales o incompletas suelen dejar de lado elementos importantes de un enfoque integral, y no satisfacen a las víctimas ni contribuyen de manera significativa a la paz y el desarrollo.

Este informe tiene el objetivo de facilitar la realización de ese potencial, para lo cual se basa en forma sustantiva en el discurso actual en materia de políticas e incorpora las experiencias, prácticas e ideas pertinentes de diversas partes interesadas. Teniendo en cuenta las dificultades y oportunidades pertinentes de carácter conceptual, práctico y político, y aprovechando la labor y la experiencia de los miembros del Grupo de Trabajo, el informe procura contribuir a un enfoque más estratégico en lo que respecta a la integración entre la justicia transicional y el desarrollo sostenible. Se recomienda que dicho enfoque incluya los siguientes aspectos:

- Continuar reiterando la pertinencia de la justicia transicional para el marco de los ODS – entre otras cosas, en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia, el estado de derecho, las instituciones inclusivas, la prevención de la violencia, la lucha contra la corrupción, la educación, el acceso a la información, la igualdad de género y la igualdad – y las vías específicas a través de las cuales la justicia transicional puede surtir un efecto positivo. Esas vías incluyen el aumento de la capacidad de acción, el empoderamiento, la confianza social y la inclusión, así como el abordaje y la transformación de las causas estructurales o los impulsores de violaciones graves.
- Hacer mayor hincapié en un enfoque de la justicia transicional que le permita aportar una mayor contribución al desarrollo sostenible. Esto se puede lograr siempre que las medidas relacionadas con la justicia transicional sean diseñadas e implementadas de modo que resulten específicas en función del contexto, integrales, centradas en las víctimas, participativas, sensibles a las cuestiones de género, innovadoras y políticamente viables, tengan ambiciones transformadoras y se adapten a las cuestiones transversales vinculadas con la salud mental y el apoyo psicosocial y con el acceso a la información.

- Establecer en mayor medida vínculos específicos en materia de prácticas y políticas entre la justicia transicional y la labor relacionada con el desarrollo. Esto incluye, entre otras cosas, la provisión de servicios sociales, infraestructura, proyectos relacionados con los medios de subsistencia y apoyo psicosocial a las víctimas y a las comunidades afectadas dentro de un marco de justicia reparativa, así como la incorporación de los objetivos y de los avances logrados en lo que respecta a las recomendaciones de las comisiones de la verdad, las reparaciones y las necesidades y prioridades de las víctimas en los planes de desarrollo y en los procesos de presentación de informes.
- Presentar ante las instancias encargadas de la justicia transicional y de las políticas de desarrollo y ante la sociedad en general argumentos más convincentes acerca de la importancia de promover una mayor integración entre la justicia transicional y el desarrollo, basándose en vínculos conceptuales, en datos y pruebas que demuestren el efecto de esa integración y en ejemplos de la relación entre las violaciones y las estructuras, sin dejar de reconocer las barreras políticas que obstaculizan el cambio bajo la forma de una resistencia y una reacción negativa que a veces presentan engañosamente a la justicia transicional como un elemento opuesto a la paz y el desarrollo.
- Fortalecer la acción colectiva y establecer una agenda política común entre los grupos y redes de víctimas, otros actores de la sociedad civil y los movimientos sociales y políticos más amplios con el fin de generar la promoción, la movilización, la capacidad de acción y el apoyo necesarios para encarar los daños inmediatos y transformar las estructuras de exclusión y desigualdad.
- Acrecentar la incorporación de la justicia transicional en las respuestas a múltiples niveles – desde el local hasta el nacional, regional y global, y a través de instituciones tanto formales como informales – que aborden más plenamente el alcance y la complejidad de los problemas relacionados con el desarrollo, como el desplazamiento, la violencia sexual y de género y el daño psicosocial
- Adoptar una perspectiva a largo plazo, centrada en las víctimas e intergeneracional sobre el monitoreo, la operacionalización y el impacto de la justicia transicional con el fin de mantener el apoyo y la participación necesarios para mejorar y evaluar su papel en la tarea de lograr un cambio significativo, en particular mediante la implementación de iniciativas formales, como las recomendaciones de las comisiones de la verdad, y mediante iniciativas informales a nivel social y comunitario.



Hacia
un cambio centrado
en las víctimas

integración de la justicia transicional
en la paz y el desarrollo sostenibles