

NEGOCIANDO JUSTICIA

Procesos de Paz como Vehículos
para Justicia Transicional



GIJTR

Global Initiative for Justice
Truth & Reconciliation



La Coalición Internacional de Sitios de Conciencia (ICSC o la Coalición) es una red global de museos, sitios históricos e iniciativas comunitarias dedicadas a construir un futuro más justo y pacífico haciendo participar a las comunidades en el recuerdo de la lucha por los derechos humanos y en el abordaje de sus repercusiones modernas. Fundada en 1999, la Coalición ahora incluye más de 300 miembros que son Sitios de Conciencia en 65 países. La Coalición apoya a estos miembros mediante siete redes regionales que fomentan la colaboración y el intercambio internacional de conocimientos y buenas prácticas. La Iniciativa Global de Justicia, Verdad y Reconciliación es un programa insignia de la Coalición.

Encuentre más información en www.sitesofconscience.org.



Public International Law & Policy Group es un bufete de abogados pro bono global que proporciona asistencia jurídica gratuita a las partes involucradas en negociaciones de paz, redacción de constituciones posteriores al conflicto y persecución de crímenes de guerra/justicia transicional. Para facilitar la utilización de esta asistencia jurídica, PILPG también proporciona asistencia y capacitación en materia de planificación de políticas en asuntos relacionados con la resolución de conflictos. PILPG fue fundada en Londres en 1995, y actualmente tiene su sede en Washington, DC. Desde su fundación, PILPG ha proporcionado asistencia legal con más de dos docenas de negociaciones de paz, y más de dos docenas de constituciones posteriores al conflicto, y ha ayudado a todos los tribunales penales internacionales e híbridos, así como ha ayudado a crear una serie de mecanismos nacionales de justicia transicional.



El Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación (CSVR) es una organización independiente, no gubernamental, establecida en Sudáfrica en 1989. Somos un instituto multidisciplinario que busca entender y prevenir la violencia, sanar sus efectos y construir una paz sostenible a nivel comunitario, nacional y regional. Lo hacemos colaborando y aprendiendo de las experiencias vividas y diversas de las comunidades afectadas por la violencia y los conflictos. A través de nuestra investigación, intervención y promoción buscamos mejorar la rendición de cuentas del Estado, promover la igualdad de género y construir cohesión social, integración y ciudadanía activa. Aunque trabajamos principalmente en Sudáfrica, trabajamos en todo el continente africano a través de colaboraciones con socios comunitarios, de la sociedad civil, estatales e internacionales.

SOBRE ESTE REPORTE

Publicado en marzo de 2021, este documento informativo *Negociación de la Justicia: Procesos de Paz como Vehículos para la Justicia Transicional* presenta lecciones y recomendaciones sobre cómo los procesos de paz pueden nutrir y promover mejor la justicia transicional. Se basa principalmente en los resultados de un taller a distancia convocado en noviembre de 2020 por los socios del Consorcio Public International Law & Policy Group (PILPG), la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia (ICSC) y el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación (CSVR). Aproximadamente dos docenas de profesionales de resolución de conflictos de seis continentes se reunieron para el taller virtual, incluidos activistas de la sociedad civil, académicos, diplomáticos y líderes de instituciones estatales y multilaterales. También se incluye en este documento el discurso principal del taller presentado por el Honorable Solomon Ayele Dersso, PhD, Presidente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y De los Pueblos y Persona Coordinadora sobre Justicia Transicional de la Comisión. Los debates se enmarcaron en estudios de caso de los Balcanes, El Salvador, Indonesia, Nepal, Sudán y Uganda. Todos los participantes contribuyeron invaluablemente a este estudio ofreciendo información sobre la relación entre los procesos de paz y la justicia transicional a partir de sus propias experiencias y observaciones.

RECONOCIMIENTOS:

AUTOR PRINCIPAL

Eian Katz, Consejero, PILPG

CONTRIBUYENTE

Isabela Karibjanian, Investigadora, PILPG

EDITORES

Annah Moyo-Kupeta, Gerente del Programa de Abogacía, CSVR

Pratima T. Narayan, Gerente Sénior de Programa, ICSC

CONTENIDO

Acerca de la Iniciativa Global de Justicia, Verdad y Reconciliación (GIJTR)	4
---	---

Discurso de Apertura: El Rol de los Procesos de Paz como Sitios para Promover la Justicia Transicional*	8
---	---

Justicia Como Sujeto de la Mediación de la Paz	11
--	----

La Justicia Transicional Como una Agenda Difícil en la Mediación de la Paz.....	13
---	----

Paz Versus Justicia	14
---------------------------	----

Opiniones Sobre el Rol de los Procesos de Paz Como Sitios Clave para Promover la Justicia Transicional	15
---	----

Conclusiones.....	20
-------------------	----

Informe Resumido: Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas en la Negociación de Justicia.....	22
--	----

Dinámica de Negociación	24
-------------------------------	----

Diseñar Instituciones Eficaces	26
--------------------------------------	----

Enfoque Holístico	26
-------------------------	----

Adaptación Contextual	27
-----------------------------	----

Especificidad del Lenguaje	27
----------------------------------	----

Sociedad Civil y Participación de las Víctimas	29
--	----

Participación Internacional	29
-----------------------------------	----

Elementos de Justicia Transicional	30
--	----

Responsabilidad	30
-----------------------	----

Verdad y Reconciliación.....	32
------------------------------	----

Reparaciones.....	33
-------------------	----

Reforma Institucional	34
-----------------------------	----

Conmemoración	35
---------------------	----

Implementación	36
----------------------	----

Conclusión.....	37
-----------------	----

SOBRE LA INICIATIVA GLOBAL PARA JUSTICIA, VERDAD Y RECONCILIACIÓN (GIJTR)

En todo el mundo, existe una demanda creciente de justicia, verdad y reconciliación en los países donde el legado de las violaciones serias a los derechos humanos representa una sombra que se cierne sobre las transiciones. Para satisfacer esta necesidad, la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia (International Coalition of Sites of Conscience, ICSC) lanzó la nueva Iniciativa Global de Justicia, Verdad y Reconciliación (GIJTR) en agosto de 2014. El fin de la GIJTR es abordar nuevos desafíos en países que atraviesan un conflicto o una transición y que deben hacer frente a sus legados de violaciones manifiestas de los derechos humanos pasadas o actuales.



Placa en lugar de exterminio colocada en Bangladesh y patrocinada por el Museo de la Liberación de la Guerra (Liberation War Museum).

El Consorcio de GIJTR comprende las siguientes nueve organizaciones asociadas:

- Coalición Internacional de Sitios de Conciencia (International Coalition of Sites of Conscience) en los Estados Unidos (socio principal);
- Iniciativa de Estado de Derecho del Colegio de Abogados de los Estados Unidos;
- Justicia y Derechos de Asia (Asia Justice and Rights) en Indonesia;
- Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, en Sudáfrica;
- Centro de Documentación de Camboya (Documentation Center of Cambodia) en Camboya;
- Fundación del Debido Proceso (Due Process of Law Foundation) en los Estados Unidos;
- Centro de Ley Humanitaria (Humanitarian Law Center) en Serbia;
- Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) en Guatemala; y
- Grupo de Política y Ley Pública Internacional en los Estados Unidos.

Además de aprovechar las distintas áreas de especialización de los socios del Consorcio, la ICSC recurre al conocimiento y a las conexiones comunitarias de larga data de sus más de 250 miembros en 65 países para fortalecer y ampliar el trabajo del Consorcio. Los socios del Consorcio, junto con los miembros de la red de la ICSC, desarrollan e implementan una serie de programas de respuesta rápida y alto impacto, que utilizan abordajes tanto reparadores como retributivos respecto de la justicia penal y la responsabilidad por violaciones graves a los derechos humanos. El Consorcio adopta un abordaje interdisciplinario en materia de justicia, verdad y responsabilidad. En general, los socios del Consorcio se especializan en las siguientes áreas:

- revelación de la verdad, conmemoración y otras formas de memoria histórica y reconciliación;
- documentación de las violaciones de los derechos humanos con fines de justicia transicional;
- análisis forenses y otros esfuerzos relacionados con personas perdidas o desaparecidas;
- defensa de las víctimas, incluidos su derecho de acceso a la justicia y su necesidad de obtener apoyo psicológico, y realización de actividades de mitigación del trauma;
- prestación de asistencia técnica a activistas y organizaciones de la sociedad civil y colaboración en la construcción de su capacidad para promover los procesos de justicia transicional y participar de ellos;
- ejecución de iniciativas de justicia reparadora; y
- aseguramiento e integración de la justicia de género en estos y otros procesos de justicia transicional.

Dada la diversidad de experiencias, conocimientos y capacidades dentro del Consorcio y los miembros de la red de ICSC, la programación del Consorcio ofrece a los países que atravesaron un conflicto y a los países emergentes de regímenes represivos una oportunidad única de abordar las necesidades de la justicia transicional de manera puntual a la vez que se promueve la participación local y se construye la capacidad de los socios comunitarios.



Chicos y chicas tejen en Uganda.

EL ROL DE LOS PROCESOS DE PAZ COMO SITIOS PARA PROMOVER LA JUSTICIA TRANSICIONAL*

El último instrumento nivel internacional de justicia transicional es la Política de Justicia Transicional de la Unión Africana que fue adoptado en febrero de 2019 por los Jefes de Estado y Gobierno de la AU.¹ Ofrece una abundante concepción de la justicia transicional.² Por consiguiente, define la justicia transicional como “las diversas (formal y tradicional o no formal) medidas políticas y mecanismos institucionales que las sociedades, a través de los procesos consultores, adoptan para superar las violaciones, divisiones e inequidades pasadas, y para crear condiciones de seguridad y transformación democrática y socio-económica.”³

Con frecuencia se ve a la justicia transicional como una confrontación a las violaciones de derechos pasadas.⁴ Sin embargo, esta concepción de justicia transicional es incompleta. En el sentido más completo, como tan abundantemente se explica en la Política de Justicia Transicional de la AU, la justicia transicional se describe mejor como un proceso político-legal que tiene la ambición de tratar los errores del pasado, resolver

las inseguridades del presente y desarrollar un futuro común en el que los intereses de todas las secciones de la sociedad estén debidamente reconocidos y protegidos. De tal forma, además del enfoque de tratar los errores del pasado, la justicia transicional demanda enfoques para crear seguridad y paz en el presente, y poner en práctica mecanismos que garanticen el desarrollo de un futuro político y socioeconómico justo, democrático e inclusivo para todos.

La justicia en este contexto entonces va más allá de las formas judiciales de responsabilidad y cubre una amplia gama de medidas políticas, institucionales y socioeconómicas requeridas para una transición destinada a establecer cimientos sólidos para un orden político y socio-económico justo e inclusivo.

Si bien la justicia transicional cubre en su sentido completo dicha concepción amplia de justicia que va más allá de la justicia penal, no siempre sucede y tal vez no sea necesario que la justicia transicional se enmarque en todos los casos para reflejar todos los elementos asociados a ella. De hecho, la forma particular que tome un proceso de justicia transicional debería estar informado por las necesidades y el contexto de la sociedad en transición en particular.

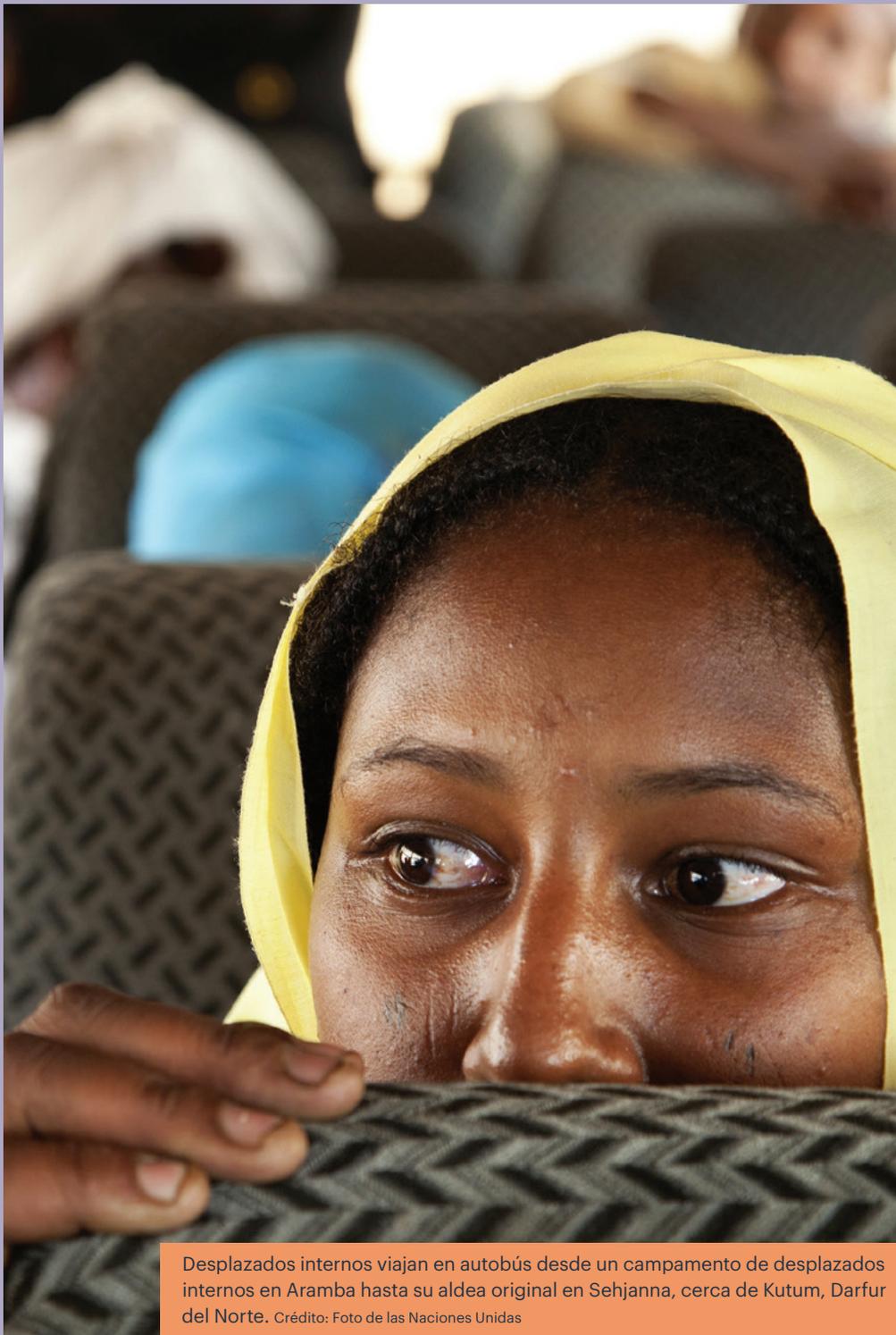
Vale la pena mencionar que el hecho de que una sociedad recurra a la justicia transicional surge a través de varios procesos. Puede iniciarse mediante una fuerza victoriosa que asuma el poder mediante la derrota de un régimen antiguo como es el caso en Ruanda y Etiopía en la década del 90 o por un gobierno que reemplaza un régimen autoritario después de realizar elecciones como en muchos países de América Latina y en Gambia en 2017/18.

En muchas otras instancias, la justicia transicional es un producto de procesos de paz. Desde la justicia transicional posterior al apartheid en Sudáfrica que ofreció una prominencia mundial al uso de la comisión de la verdad y reconciliación como marco para la justicia transicional a las experiencias en Liberia, Sierra Leone y Kenia, más recientemente en Colombia y los muchos casos de estudio que son el enfoque de esta conferencia, la elección de la medida de justicia transicional que adopta una sociedad en transición constituye un resultado de un proceso de paz.

Dado el enfoque de esta conferencia en la justicia transicional en los procesos de paz, mi discurso se enfocará en consecuencia en los temas que afectan la negociación de la justicia transicional en los procesos de paz.



Solomon Ayele Derso, PhD,
Presidente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y De los Pueblos y Persona Coordinadora de Justicia Transicional de la Comisión



Desplazados internos viajan en autobús desde un campamento de desplazados internos en Aramba hasta su aldea original en Sehjanna, cerca de Kutum, Darfur del Norte. Crédito: Foto de las Naciones Unidas

JUSTICIA COMO SUJETO DE LA MEDIACIÓN DE LA PAZ

En la mediación de la paz tradicional, gran parte del enfoque ha estado en finalizar el conflicto y lograr un acuerdo negociado entre las partes del conflicto sobre el tema de incompatibilidad. En consecuencia, la agenda de la mediación de la paz se ha enfocado estrechamente en el cese de hostilidades, acuerdos de seguridad y adaptación de las partes en conflicto a través de cierta forma de esquema de poder compartido, entre otras. En consecuencia, la justicia transicional no fue la agenda más común en las mediaciones de la paz.

Fue en el período posterior a la Guerra Fría que surgió un nuevo modelo de mediación de la paz que defiende un acuerdo de paz completo que tiene el tema de la justicia como un sujeto de las negociaciones de paz. Diversos factores, incluso la nueva prominencia de las normas de derechos humanos en el sistema internacional durante las décadas de 1980 y 1990 (Moyn, 2012; Newman, 2002; Bleeker & Sisson, 2010), la influencia de las ONG de derechos humanos (Moyn, 2012) y más recientemente la consolidación del derecho internacional penal con el establecimiento del Tribunal Penal Internacional (TPI) significó que más que nunca en el pasado el tema de tratar con el pasado se avecina en gran medida en prácticamente todas las mediaciones de paz.

Un artículo con influencia de 1996 observó que un ‘importante desarrollo en la comunidad de derechos humanos internacional en la última década ha sido el impulso para que los derechos humanos sean una parte integral de la prevención de



Un hombre ora en Aceh, Indonesia.

conflictos, pacificación y mantenimiento de la paz (Anónimo, 1996, 249). El impacto más inmediato

durante dicho período fue el surgimiento de un enfoque para limitar el uso de la amnistía general en los procesos de paz. Como observó Hayner, 'en los acuerdos negociados en El Salvador (1992), Sudáfrica (1993) y Guatemala (1996), las partes acordaron llegar a acuerdos en los que la amnistía general quedara fuera de los textos negociados' (Hayner, 2018, 11).

Desde entonces, la influencia de las normas internacionales se ha expandido. De hecho, se ve cada vez más que las normas internacionales requieren la inclusión de algún tipo de medida de responsabilidad en los acuerdos de paz. Además del trabajo de los grupos defensores de derechos humanos, una fuente importante de dicha influencia fueron los tribunales internacionales. En su trabajo más emblemático, Hayner (2018) estableció que 'en la mayoría de los casos las investigaciones o garantías a cargo de un tribunal internacional afectaron el curso de la pacificación: su ritmo, contenido y la exclusión de participantes clave, o su éxito o fracaso final' (Hayner, 2018, 55). Las Obras de Hayner (2018), Newman (2002), Nouwen (2013), Afako (2010) y Gissel (2015) también demuestran cómo las normas e instituciones internacionales, en particular el TPI dieron forma a los procesos de paz en el norte de Uganda, Sierra Leone, Sudán y Colombia.

Con los años, los procesos de paz comenzaron a tener una función líder para actuar como sitio para la negociación y diseño de la justicia transicional. En los últimos años, se volvió poco común que un proceso de paz no incluya los temas de justicia transicional como uno de los temas de negociación entre las partes del proceso de paz. Como bien se señaló, 'ya pasaron los días en que era posible evitar ampliamente tratar los temas de delitos pasados, como se hizo con el Acuerdo del Viernes Santo (Good Friday Agreement) en Irlanda del Norte en 1998' (Hayner, 2018, 115).

LA JUSTICIA TRANSICIONAL COMO UNA AGENDA DIFÍCIL EN LA MEDIACIÓN DE LA PAZ

A pesar del hecho que la justicia transicional se convirtió en una característica común de las mediaciones de paz, probó ser uno de los temas difícil, si no el más difícil, de tratar en los procesos de paz. De hecho, el surgimiento de la justicia transicional como una agenda de los procesos de paz no hizo más fácil su consideración durante las mediaciones de paz.

En primer lugar, mientras las normas internacionales y la práctica reciente demandan la inclusión de la justicia transicional en la agenda de la mediación de la paz, nos dicen muy poco sobre cómo hay que enmarcar y negociar la agenda, ni tampoco la naturaleza, contenido y alcance de los términos del componente de la justicia transicional de los acuerdos de paz.

En segundo lugar, la justicia transicional no es aceptada de inmediato por las partes de la mediación de la paz para considerarla un punto en la agenda para la negociación. No es poco común que su inclusión enfrente resistencia de ambas partes o de al menos una de las partes del proceso de paz.

En tercer lugar, incluso después de la inclusión de la justicia transicional como parte de la agenda de la mediación de paz, la negociación sobre la forma que toma la justicia transicional frecuentemente se carga de tensiones y dificultades serias. Si bien el nivel de dificultad varía de una mediación de la paz y otra, no es con frecuencia uno de los puntos de la agenda de la mediación de la paz susceptible a lograr un acuerdo rápido.

En cuarto lugar, incluso la forma que tome el componente de justicia transicional del acuerdo de paz no garantiza el resultado esperado. La experiencia en los casos de estudio de esta conferencia y otras, incluso las de Burundi, Kenia y actualmente Sudán del Sur, ilustra que los desafíos abundan en la implementación del componente de justicia transicional de los acuerdos de paz. Con frecuencia, los sucesos que surgen posteriormente a los acuerdos de paz, en particular, en lo que respecta a la postura e intereses políticos de participantes clave responsables de la implementación afectan seriamente si el componente de la justicia social se implementa y en qué medida se lo hace. El caso de Ache es un ejemplo de esta situación.

Paz versus justicia

Hay diferentes factores que explican el motivo por el cual la agenda de justicia transicional de la mediación de la paz está cargada de los desafíos descritos y los relacionados. Un factor importante tiene que ver con la tensión que inherentemente existe entre la justicia y la paz. 'La tensión existe', explica Christian Bell, 'porque los requisitos legales internacionales de responsabilidad parecen no estar cómodos con la necesidad de lograr cierto tipo de acuerdo con las elites políticas y militares para poner fin a la lucha'.⁵ La manera en la que se medie esta tensión en los procesos de paz es en consecuencia un factor clave que da forma no solo a cómo se diseña el componente de justicia transicional de los acuerdos de paz, sino que también hasta dónde las partes lo siguen en su implementación. Hayner sostiene que 'una base legal para todo acuerdo de paz es esencial, pero insuficiente, y una perspectiva legal por sí sola deja de lado los intereses de las víctimas'. Más allá de la responsabilidad penal, otros intereses de las víctimas y sociedades en transición, en general, incluyen el 'desarrollo de estructuras e instituciones necesarias para implementar el estado de derecho y la protección de los recursos humanos, estableciendo una economía... y fomentando estructuras democráticas...' (Villa-Vicencio, 2009, 175). Newman resalta cuando observa que las 'sociedades en transición deben equilibrar la justicia con otros valores, como la paz, estabilidad y desarrollo, que no son co-terminales' (Newman, 2002, 32).

La pregunta en el centro de esta tensión y el equilibrio que se necesita lograr es 'cómo obtener suficiente justicia sin que se escape la posibilidad de la paz' (Hayner, 2018, 3). Cómo se trata este tema en la mesa de la paz y el éxito de la negociación de la paz con respecto a la justicia dependerá de la formulación, según Bleeker & Sisson, 'de opciones pragmáticas que respeten las normas y estándares internacionales y respondan a las preocupaciones de las partes interesadas relevantes, incluso las comunidades víctimas' (Sisson & Bleeker, 2010, 71).

OPINIONES SOBRE EL ROL DE LOS PROCESOS DE PAZ COMO SITIOS CLAVE PARA PROMOVER LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Es evidente de todo lo anterior que los procesos de paz se han convertido en una importante plataforma para promover la agenda de la justicia transicional. Sin embargo, el grado en el que los procesos de paz lideran procesos exitosos de justicia transicional depende de una amplia variedad de factores. La comprensión de estos factores y las fuerzas que afectan la función de los procesos de paz para promover la justicia transicional exitosa es en consecuencia clave.



Redes de Familias en el Proyecto de Acolchado Tejido Memorial de los Desaparecidos en Nepal

Los diferentes casos de estudio que son temas de esta conferencia y otras experiencias demuestran que la forma en la que se incluye el tema de la justicia transicional como agenda en el proceso de paz, con frecuencia afecta, no solo cómo se negocia sino que también la forma que toma en el acuerdo de paz. Sin importar si el tema es presentado por las partes de la negociación o mediación de la paz⁶, por el mediador,⁷ o por la sociedad civil y grupos de víctimas⁸ y el grado de apoyo o resistencia a la inclusión de la justicia transicional en la agenda de la mediación de la paz por parte de ambas o alguna de las partes tiene una relevancia importante sobre cómo se negocia. Se deberá pensar mucho la pregunta sobre cómo el problema de la justicia transicional se presenta como una agenda de la mediación de la paz.

Las posibilidades de explorar una variedad de opciones en la mesa de negociación y el nivel de negociación entre las partes y la participación de los interesados clave para dar forma al proceso de negociación tiene implicancias serias tanto en términos de propiedad del marco de justicia transicional como del grado de su aceptación por los diferentes sectores de la sociedad. Es por eso esencial que el proceso de paz presente un espacio y tiempo adecuado para explorar una variedad de opciones que permitan a las partes llegar a un acuerdo. Esto conlleva al uso de 'mecanismos diversos para tratar con el pasado, desde los mecanismos locales de tribunales, diferentes tipos de comisiones de investigación y comisión de la verdad, a tribunales internacionales y tribunales híbridos que incorporan la participación internacional y local'. A través de esta exploración de todas las opciones posibles se puede también obtener un acuerdo que funcione basado en 'un espectro de responsabilidad que va desde la investigación hasta el enjuiciamiento y castigo' (Bell, 2006, 85) y castigos reducidos o alternativos como así también diferentes medias de justicia restauradora que incluya la verdad y procesos de reconciliación y programas de reparación. (Villa-Vicencio, 2009; Hayner, 2018).

Por supuesto, en el entorno de la normativa internacional actual, el espacio de las políticas para explorar la variedad de opciones no es absoluto. En consecuencia, a diferencia del uso en el pasado de la amnistía incondicional como un componente de la justicia transicional, ya no es una opción legítima ni deseable. Como señaló la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos en la Comunicación 431/12-Thomas Kwoyelo v. Uganda, lo más que las partes de la mediación de la paz pueden considerar es una amnistía condicional, que en sí misma está sujeta al cumplimiento de requisitos sustantivos y de proceso.

Es imperativo resaltar que la posibilidad de que dicha exploración de una amplia variedad de opciones pueda funcionar mejor para un proceso de mediación en particular depende de cuán personalizada esté a la situación del conflicto específico y al conjunto de factores que dan forma al proceso de mediación (Afako, 2010; Hayner, 2018). Afako (2010, 22), a raíz de la experiencia del proceso de paz de Juba, ofrece algunas consideraciones

útiles. En primer lugar, los mediadores 'deben estar preparados para asumir un liderazgo firme, priorizando una investigación cuidadosa para un acuerdo que funcione'. En segundo lugar, 'dichas negociaciones necesitan el apoyo de asesoramiento legal sensato e imparcial sobre aspectos legales internacionales y nacionales' (Afako, 2010, 23). En tercer lugar, las negociaciones en las que la justicia plantea una amenaza a alguna de las partes requiere 'esfuerzos consistentes para explicar las opciones y procesos a las partes que son las que más perderán', y este 'proceso no deberá hacerse de prisa' (Afako, 2010, 23). En cuarto lugar, debe incluir 'un proceso de negociaciones inclusivas en el que una gama de partes interesadas locales, nacionales, regionales e internacionales participen (Afako, 2010, 23).

No hay una forma que se adapte a todos los enfoques. Por lo tanto, importa mucho en términos de un resultado más exitoso si el enfoque de justicia transicional negociado y diseñado en el acuerdo de paz está personalizado a las necesidades y realidades del contexto específico. Como señala Daly 'el paso de transición de cada país consiste de una constelación única de factores sociales, históricos, políticos, étnicos, raciales, religiosos, militares y de otro tipo; estos factores distinguen cada transición de las demás; y son estas diferencias en las transiciones que obligan a diferentes respuestas internacionales a los errores del pasado'. (Daly, 2002, 77) Es por eso que la Política de Justicia Transicional de la Unión Africana estipula que la 'elección de la justicia transicional debe ser específica al contexto, inspirándose en las concepciones y necesidades de justicia y reconciliación de la sociedad, teniendo relación con: La naturaleza del conflicto y las violaciones que este generó, incluso la situación de mujeres y niños al igual que la de otros grupos en condiciones vulnerables; Las condiciones y naturaleza del sistema legal, tradiciones e instituciones del país y también sus leyes'.⁹

Al explorar la gama de opciones disponibles para la negociación y diseño del enfoque de justicia transicional en un proceso de paz particular, se debe prestar atención a una variedad de factores que influyen el proceso de paz y sus resultados. Un factor es el



Un grupo de mujeres afganas, antiguas refugiadas recién llegadas de Irán

Crédito: Foto de las Naciones Unidas

contexto político. De particular importancia en este aspecto es el 'equilibrio de poderes que genera el acuerdo y que sigue influenciando su implementación'. (Bell, 2006, 75) Más allá de esto, la función de los miembros del público, en particular, los grupos de víctimas, los actores de la sociedad civil y el nivel de movilización y participación de diversos sectores de la sociedad también forma parte del contexto político.

El otro factor contextual que da forma a la elección y naturaleza de los mecanismos de justicia negociados durante la mediación de la paz es el contexto institucional. Como explicó Duthie, el contexto institucional 'incluye instituciones nacionales y formales, como los sistemas de justicia y constituciones, y más instituciones locales, como la prácticas de justicia y reconciliación basadas en la comunidad'. (Duthie, 2017, 11) El contexto institucional también afecta la elección en relación a si los diversos mecanismos de justicia transicional dependerán de la capacidad nacional o recurrirán a

la experiencia internacional para su diseño y composición o uso de un marco nacional existente o de uno nuevo. En el acuerdo de paz de Colombia, diversos temas que afectaban el sistema de justicia penal de Colombia, incluidos la corrupción, la falta de imparcialidad y la debilidad, significaron que 'se requirió un nuevo tribunal y un fiscal independiente'. (Hayner, 2018, 205) El acuerdo de paz en consecuencia propuso una 'Jurisdicción Especial para la Paz, un tribunal especial de capas múltiples que opere de manera independiente del sistema de justicia penal normal y que tenga su propia fiscalía especial, cámaras previas al juicio para recibir las confesiones y considerar las amnistías, y diversas cámaras para llevar adelante los casos. (Hayner, 2018, 208-209) El Acuerdo de Paz de Juba en Uganda del Norte también propuso el establecimiento de una nueva infraestructura penal nacional. (Nouwen, 2013; Afako, 2010)

En lo que respecta a cómo la naturaleza del conflicto afecta la elección y/o diseño del/ de los mecanismo/s de la justicia transicional, Duthie establece que la naturaleza del conflicto y la violencia política 'genera cuestiones a tratar sobre las violaciones a los derechos humanos, el tipo de confianza o reconciliación que hay que fomentar y las medidas apropiadas para hacerlo'. (Duthie, 2017, 16) Así, sin importar si el conflicto son 'guerras entre estados, guerras en el estado, conflictos armados no estatales, golpes militares, violencia política relacionada con las elecciones, o violencia de un sector' se tendrá en cuenta entre las consideraciones sobre el tipo, naturaleza y diseño del enfoque de justicia transicional que las partes puedan negociar y llegar a un acuerdo. (Duthie, 2017, 17)



Personas desplazadas internamente de sitios de Protección de Civiles (POC) administrado por la Misión de las ONU para Sudán Sur.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas

CONCLUSIONES

Los procesos de paz son plataformas importantes para la negociación y diseño de los mecanismos de justicia transicional para tratar los temas de responsabilidad y reconciliación que enfrenta una sociedad en transición. Diversos factores dan forma al grado que la mediación de la paz facilita el diseño de un enfoque de justicia transicional exitoso y al grado en el que dicho enfoque de transición tiene éxito en satisfacer los objetivos de responsabilidad y reconciliación que tiene la intención de lograr.

Sin embargo, es claro en los diversos casos de estudio y experiencias que para que un proceso de paz promueva la causa de la justicia transicional, es de vital importancia que trate los temas sustantivos y de proceso que directamente afectan las posibilidades de éxito. Según se menciona anteriormente, los temas sustantivos más importantes incluyen el dilema de resolver la tensión entre la paz y la justicia, la cuestión de la forma que tomará la justicia en un entorno de transición en particular y el alcance del enfoque de la justicia transicional, lo que incluye notablemente si las condiciones y factores subyacentes que hicieron posible la violencia pueden tratarse como parte de la justicia transicional y la forma en la que puede realizarse.

Los temas de proceso principalmente tratan sobre el proceso de toma de decisiones y el espacio de las políticas para elegir los enfoques de justicia transicional (que, aunque no son absolutos (como se resaltó anteriormente), dan a las partes de la mediación de la paz suficiente espacio para obtener y elegir un resultado negociado), las garantías para asegurar la propiedad nacional, el grado de influencia de los actores externos en dar forma a la creación de políticas, el acuerdo político sobre qué se argumenta en la justicia transicional y la provisión de la plataforma para una participación activa de las comunidades afectadas y para tener en cuenta la debida función de todos los demás sectores de la sociedad, lo que incluye a aquellos con la responsabilidad del conflicto y violaciones relacionadas.

REFERENCIAS PARA LA DIRECCIÓN KEYNOTE

* Discurso inaugural para la presentación de “Negociar la verdad y la justicia: Procesos de Paz como Vehículos para la Justicia de Transicional”, taller realizado del 9 al 12 de noviembre de 2020 por Salomon Ayele Dersso, PhD, Presidente de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y Persona Central en Justicia Transicional por la Comisión.

¹ Unión Africana (2019), Política de Justicia Transicional de la Unión Africana, (Addis Ababa: AU).

² Ver Solomon A. Dersso (2020), La AU fuerza nuevas fronteras de justicia transicional, Mail and Guardian (20 de enero de 2020), disponible en <https://mg.co.za/article/2020-01-20-au-pushes-the-frontiers-of-transitional-justice/>.

³ Política de Justicia Transicional de la Unión Africana, p.4.

⁴ Como resaltó una cuenta reciente, la justicia transicional es un proceso cuyo ‘objetivo más directo’ es ‘la protección y defensa de los derechos de las víctimas’. Duthie, R. (2017) Presentación. En: Duthie, R. y Seils, P. (eds.) *Justice Mosaics. How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, pp.8-39, 10.

⁵ Christian Bell (2006). *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*. (Suiza: Consejo Internacional en Política de Derechos Humanos) 75.

⁶ En Ache, la función del Movimiento Aceh Libre (Free Aceh Movement, GAM) – la parte conformada por el grupo armado opositor a las conversaciones de paz– o en Guatemala la de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) fue central para la presentación del tema de la justicia en la mesa de negociación de la paz.

⁷ En Burundi la función líder para la inclusión de la justicia en el Acuerdo de Paz Arusah (Arusah Peace Accord) estuvo a cargo del mediador.

⁸ Como en Sierra Leone (O’Flaherty, 2004) o Colombia (Diaz, 2018) estos grupos fuerzan el tema de la justicia en la mesa de las negociaciones de paz por estar representados o invitados al proceso de paz.

⁹ AUTJP, para. 36.

BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN LA NEGOCIACIÓN DE JUSTICIA

Los estados que emergen de un conflicto armado o gobierno autoritario se enfrentan a un desafío crítico a la hora de pensar en su complicado pasado. Si bien las semillas del proceso de restauración podrían haberse plantado incluso antes de finalizado el conflicto, las negociaciones de paz ofrecen oportunidades clave para lograr los objetivos de justicia transicional. Un acuerdo de paz que establece un marco integral y que responde escrupulosamente a las necesidades de las víctimas puede establecer los cimientos para una reconciliación y renovación nacional. Por el contrario, uno que lidia con las imperativas de justicia transicional casual o descuidadamente puede causar que se ulceren las quejas y se atrinchere una cultura de impunidad.

Este documento informativo presenta lecciones y recomendaciones sobre la mejor manera en que los procesos de paz pueden fomentar y promover la justicia transicional. Habla sobre estrategias que podrían adoptar las partes interesadas para motivar un debate genuino sobre justicia transicional y romper con los puntos muertos, el diseño de programas sólidos y de respuesta, y la mejora del cumplimiento. También brinda orientación específica sobre los cinco elementos centrales de la justicia transicional: responsabilidad, decir la verdad, reparaciones, reforma institucional y conmemoración.



El Gobierno y los partidos de oposición sentados en la mesa de negociación en Juba durante los diálogos de paz Sudaneses en el 2020.
Crédito: PILPG

DINÁMICA DE NEGOCIACIÓN

Es común que las partes en negociación estén renuentes o no estén dispuestas a participar plenamente en las conversaciones relativas a la justicia transicional. Con frecuencia, esta intransigencia proviene de una tensión percibida entre la paz y la justicia.¹ La resolución de conflictos y sanación, se afirma, requiere que los males pasados se perdonen u olviden; la retrospectión solamente extenderá el conflicto y preservará la enemistad. En la medida en que las partes estén dispuestas a considerar la justicia transicional, podrían tener un rango muy estrecho y egoísta de reparaciones en mente.

Si no se logran superar las tácticas de negociación obstruccionistas, un proceso de paz corre el riesgo de ser incapaz de brindar un tipo significativo de justicia transicional. Podría institucionalizar un tipo de justicia del vencedor, propagando la narrativa dominante y silenciando las voces opositoras. En muchos casos, los procesos de justicia transicional nacidos de un proceso de paz imperfecto han brindado un estado privilegiado a los combatientes, en áreas como las reparaciones, la amnistía y el empleo público. Un proceso de paz forzado también podría producir mecanismos de justicia transicional desequilibrados, que hacen demasiado énfasis en ciertos tipos de justicia al tiempo que dedican una atención insuficiente a otros.

Para evitar estos resultados, los negociadores pueden adoptar distintas estrategias para asegurarse de que se haga honor a la justicia transicional. Primero, pueden mitigar los aparentes sacrificios entre paz y justicia sugiriendo que, en su lugar, se consideren a la paz y la justicia como refuerzos mutuos. Según el marco conceptual de “paz con justicia”, la paz y la justicia están inextricablemente conectadas, y se pueden buscar productivamente en paralelo. Los defensores quizás ilustren la necesidad de justicia para poder obtener una paz sostenible y modelos presentes restaurativos, en lugar de retributivos. Esta noción expandida de justicia está respaldada por los distintos modos de justicia transicional y los distintos daños que se supone que repare, que pueden incluir daños culturales, democráticos, de dignatarios, distributivos y morales.



Una mujer en Nepal sostiene su tarjeta de identificación.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas

La resistencia inicial a la justicia transicional también puede suavizarse mediante enfoques estratégicos a la secuenciación. En algunos casos, iniciar procesos de justicia transicional temprano puede empujar a las partes hacia la mesa de negociación, o bien mantener alejados posibles sabotadores. Los tipos de justicia transicional que son más viables en las circunstancias prevalentes también se pueden priorizar para una acción inmediata, con otros componentes reservados para un momento en que las condiciones lo permitan. Mientras tanto, se puede promover la justicia transicional indirectamente juntando los ingredientes necesarios. En Bosnia, por ejemplo, el regreso de los refugiados llevó a una competencia narrativa que posibilitó el decir la verdad.

Los actores internacionales podrían desempeñar un papel a la hora de romper con el punto muerto en las negociaciones de justicia transicional. Las personas de afuera pueden hacer las veces de mediadores que facilitan el diálogo entre las partes, aunque deben tener cuidado de mantener la impresión de neutralidad y no imponer soluciones externamente. También pueden incentivar a las partes a participar seriamente al ofrecer dividendos, como fondos o legitimación internacional.

Las delegaciones que favorecen la justicia transicional se sirven llegando al foro bien preparadas. La planificación y reflexión les permiten tomar la iniciativa de modo proactivo para fijar la orden del día y realizar propuestas totalmente desarrolladas. También le demuestra a la parte opositora la importancia de la justicia transicional para las negociaciones y la fuerza a dar respuestas a opciones de políticas concretas.

DISEÑAR INSTITUCIONES EFICACES

Al desarrollar programas de justicia transicional, hay diversas consideraciones globales que los negociadores de paz deben tener en cuenta. Estas incluyen adoptar un enfoque holístico, adaptar los programas al contexto local, evaluar estratégicamente los méritos de la especificidad en el lenguaje, involucrar a la sociedad civil y las víctimas, y la utilidad de la participación internacional.

ENFOQUE HOLÍSTICO

Un enfoque holístico e integrado a la justicia transicional es fundamental, debido al carácter abarcador y la interdependencia de los componentes que la constituyen.



Los Miembros de la Comunidad en el Ojo que Lloro, un monumento memorial de gran escala en un parque público en Lima, Perú, el cual fue diseñado para honrar a las víctimas de violencia perpetrada por el estado y grupos radicales de oposición entre 1980 y 2000.

Un proceso que tiende demasiado a la responsabilidad, por ejemplo, no satisfará las necesidades de las víctimas en materia de verdad, reparación y reformas estructurales. Un programa completo también tiene las ventajas de crear varios puntos de acceso y brindar apoyo al impacto en intervenciones que se superponen. Esto también es verdad dentro de cada componente. Las reparaciones, por

ejemplo, se dan de varios modos diferentes. Además, los resultados de un componente pueden afectar el funcionamiento de otro. Por ejemplo, no se puede avanzar con los procesamientos y la verdad sin reformas procesales y de personal que desarrollen confianza en las instituciones estatales. Por lo tanto, las personas a cargo de elaborar el borrador deben esforzarse por lograr una visión equilibrada de la justicia transicional y establecer mecanismos de coordinación que conecten los distintos componentes.

ADAPTACIÓN CONTEXTUAL

Los programas de justicia transicional deben adecuarse a sus contextos locales en distintas dimensiones. Primero, distintos tipos de conflicto crean distintas necesidades y oportunidades de justicia transicional. Algunos conflictos involucran una lucha armada, mientras que otros están caracterizados principalmente por opresión política; algunos conflictos finalizan en un cambio de régimen, mientras que otros finalizan en la persistencia o transformación del régimen. La naturaleza y el resultado del conflicto afectarán las demandas de la población, los horizontes de oportunidad y la capacidad de respuesta del gobierno.

Segundo, las necesidades de justicia transicional podrían variar dentro de un estado según el modo en que las distintas regiones han experimentado el conflicto. En Sudán, las regiones que sufrieron años de guerra dieron prioridad a la responsabilidad y la reforma del sector de responsabilidad, mientras que las regiones que se habían visto principalmente afectadas por la marginalización y el maltrato se enfocaron en el desarrollo económico y la inclusividad política, social y cultural. La variación regional subraya la necesidad de iniciativas de justicia transicional por niveles que tienen efecto a nivel tanto comunitario como regional y nacional.

Tercero, la justicia transicional debe dar cuenta de las normas y prácticas culturales e, idealmente, incorporarlas. Hay distintas maneras de hacerlo, incluso respaldando y reconociendo los procesos de justicia transicional, brindando formas tradicionales de reparación,² y cooperando con líderes religiosos y comunitarios. Como mínimo, la sensibilidad cultural debe incorporarse en las instituciones de justicia transicional.

ESPECIFICIDAD DEL LENGUAJE

Las personas a cargo de elaborar el borrador se enfrentan a una elección estratégica con respecto al nivel de especificidad con el que inscribir sus planes de justicia transicional. Los acuerdos de paz que expresan con precisión las obligaciones que requieren, el tiempo y lugar de implementación, y las sanciones por incumplimiento por lo general se

consideran recursos de compromiso más fuertes. Sin embargo, aún es posible que las partes se sumen a pactos completos pero demuestren una falta de voluntad política para garantizar su implementación eficaz, como en el caso del Sudán del Sur. Además, llegar a un acuerdo con frecuencia se torna cada vez más difícil a medida que el texto se va tornando más granular. A pesar de los deseos de las partes, la especificidad del acuerdo puede, por lo tanto, ser determinada por practicalidades políticas.

Dependiendo del contexto, conservar un elemento de ambigüedad constructiva en el acuerdo podría tener mérito de todos modos. En Colombia, las partes dejaron algunas incertidumbres en el texto para poder llegar a un consenso, confiando en que se abordarían los detalles en una fecha posterior. De hecho, el compromiso puede tornarse más probable con el tiempo, a medida que los jugadores que tenían una disposición antagonista al principio se vuelven más cooperadores mientras desarrollan un historial de éxitos compartidos. Un grado de ambigüedad también permite flexibilidad y evolución a medida que van cambiando las circunstancias. Sin embargo, la vaguedad también dificulta el hacer que los signatarios cumplan con sus compromisos y facilita que ellos afirmen estar en cumplimiento sin tener que tomar los pasos consiguientes.

Junto con la sustancia del acuerdo, sigue habiendo un debate con respecto al valor de un plan detallado. Por el lado positivo, fijar un cronograma brinda puntos de referencia claros según los cuales controlar el cumplimiento, y le transmite al público signos mensurables de progreso a medida que se va completando cada paso. Sin embargo, una línea de tiempo de implementación rígida podría llegar a considerarse impráctica. Esto puede ser especialmente peligroso porque las fechas límite incumplidas pueden poner en duda la legitimidad continua del acuerdo en su totalidad.

Bajo el entendimiento de que cierto nivel de ambigüedad es inevitable, las partes que están negociando pueden considerar incluir alguno de varios mecanismos para preservar las opciones para el futuro mientras mantienen impulso. Primero, para retirar eliminar toda duda, un acuerdo podría incluir una cláusula que especifica que las ambigüedades deben interpretarse de manera consistente con las intenciones y los objetivos de las partes o con la ley internacional, como se hace típicamente de todos modos. Segundo, el acuerdo puede darles a las partes flexibilidad adicional y agencia al describir un procedimiento de enmienda. La incapacidad de adaptarse al cambio en el terreno podría obstaculizar la legitimidad del acuerdo si lleva a que las partes renuncien a sus compromisos. Por último, los acuerdos que tienen un alcance limitado pueden requerir que las partes se reúnan nuevamente dentro de un marco de tiempo especificado para charlar en mayor medida, o bien que celebren acuerdos colaterales o de seguimiento.

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Debido a que la intención de la justicia transicional es beneficiar al público general, y en especial a las víctimas de abuso, tiene sentido incluir a sus representantes en diversas etapas del

proceso. Durante las negociaciones, se puede consultar a los grupos de víctimas y a la sociedad civil con respecto a sus opiniones sobre la forma y las prioridades que debería tener la justicia transicional. Los acuerdos de paz también amplían su atractivo al disponer la participación de la sociedad civil en instituciones de justicia transicional. Esto podría incluir reservar posiciones en comisiones para líderes de la sociedad civil, aceptar documentación producida por la sociedad civil como una fuente de evidencia, o brindar financiación para proyectos de conmemoración u otros proyectos dirigidos por organizaciones de sociedad civil y grupos de víctimas. Por último, los acuerdos de paz pueden infundir confianza pública y responsabilidad al involucrar a los actores de la sociedad civil en la supervisión de la justicia transicional. Además de cualquier función asignada formalmente a ella por el acuerdo de paz, la sociedad civil también puede, por supuesto, respaldar la justicia transicional mediante tareas de defensa, extensión y educación.

PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL

Los actores internacionales pueden participar en instituciones de justicia transicional de diversas maneras. Tener expertos internacionales en comités o mecanismos judiciales como miembros u observadores podría brindar orientación técnica y supervisión. Los mecanismos internacionalizados, como tribunales o comisiones de la verdad, podrían ser percibidos como más imparciales, capaces y legítimos. Por otra parte, la participación de terceros podría socavar el sentido de justicia transicional como una iniciativa nacional. Las partes del conflicto también podrían resistirse a la intromisión de extranjeros en asuntos internos. Por último, las entidades internacionales podrían sufrir de déficits en los conocimientos locales y la distancia geográfica de sus beneficiarios pretendidos.



Los Miembros de la Comunidad pintan un mural en Colombia.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas

ELEMENTOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

En esencia, la justicia transicional consiste en cinco componentes diferentes: responsabilidad, decir la verdad y reconciliación, reparaciones, reforma institucional y conmemoración. Esta sección describe las buenas prácticas para incorporar cada uno de estos componentes en los acuerdos de paz.

RESPONSABILIDAD

Los acuerdos de paz bien elaborados erigen un marco de responsabilidad que define claramente las relaciones entre sus elementos constitutivos. Uno de estos elementos podría ser el establecimiento de nuevos mecanismos judiciales, como cámaras especializadas o tribunales híbridos. Esto se puede lograr de varias maneras diferentes. Algunos tratados de paz establecen en detalle la estructura, el mandato y la composición de estos tribunales, incluidas disposiciones relacionadas con jurisdicción, fuentes de ley, ubicación, financiación y representación y compensación de las víctimas. Otros solamente disponen un lineamiento general con la intención de complementarlo en una fecha posterior con leyes y normas. Por último, a veces los actores del conflicto recurren a terceros para que establezcan mecanismos judiciales en su lugar.

Muchos acuerdos de paz reconocen los mecanismos de justicia transicional (TJM, por sus siglas en inglés) y los integran en marcos de responsabilidad nacional. Si los negociadores deciden hacerlo, quizás deban tomar medidas para alinear las prácticas tradicionales con los principios de derechos humanos, sobre todo en relación con los derechos de las mujeres y del acusado. Dentro de los TJM y otros mecanismos de responsabilidad, los temas de delincuentes menores de edad y violencia de género deben manejarse con especial cuidado. También es común que los acuerdos de paz expresen los compromisos generales con la amnistía, aunque los detalles relativos

a la elegibilidad y condicionalidad con mayor frecuencia se encuentran en la legislación posterior. Las amnistías con un alcance demasiado amplio podrían considerarse incompatibles con la ley internacional o local.

El momento en que se implementan pueden afectar la responsabilidad de varias maneras diferentes. Por ejemplo, las imputaciones que anteceden a un acuerdo de paz podrían tener efectos beneficiosos o perjudiciales. Por una parte, una imputación penal podría hacer a un lado a saboteadores de las negociaciones, e indicar la importancia de responsabilizar a los delincuentes, lo que resulta en un tratamiento más serio de los asuntos de justicia. Por otra parte, el riesgo de procesamiento podría llevar a las partes negociadoras a enviar delegados que no están calificados para tomar decisiones, o que podrían resultar en que ellos se pongan tercicos. Incluso si los procesamientos no son posibles o prudentes antes de las charlas de paz, los defensores pueden comenzar a desarrollar propuestas para instituciones futuras, estrategias de procesamiento, o planes de amnistía por adelantado. Durante las negociaciones, puede ser estratégico posponer las charlas sobre responsabilidad para más adelante en el juego. Esto deja tiempo para que las partes desarrollen confianza, primero llegando a un acuerdo sobre asuntos con menos sensibilidad, y podría forzar un compromiso aprovechando la presión de una fecha límite que se acerca.

La responsabilidad también debería diseñarse de manera tal que maximice las conexiones institucionales. Los mecanismos de responsabilidad doméstica e internacional pueden cooperar en el desarrollo de capacidad, el compartir información, y en la transferencia de casos. A nivel doméstico, para que la responsabilidad sea creíble posiblemente deba estar precedida por reformas institucionales que quizás incluyan una reforma legal e investigación. Los procesos judiciales también podrían estar vinculados a otros componentes de justicia transicional, por ejemplo, la recepción de derivaciones de casos de las comisiones de la verdad, o la emisión de órdenes de resarcimiento.



Construido en 1913, el Palacio de Paz en La Haya, Países Bajos es el centro de la Corte Internacional de Justicia. Crédito: Foto de las Naciones Unidas

VERDAD Y RECONCILIACIÓN

La verdad tiene una función fundamental como componente de la justicia transicional, que refuerza todos los demás esfuerzos mediante la promoción de la sanación individual y colectiva. Decir la verdad podría ayudar a establecer las identidades de los autores, las causas raíz de violaciones de los derechos humanos, tipos de violaciones, circunstancias y hechos en torno a las violaciones, y reparaciones adecuadas. Los acuerdos de paz podrían hacer referencia a distintos tipos de procesos de verdad, incluidas comisiones de investigación y “mapeos” de patrones en las violaciones. Aún así, la comisión de la verdad es el mecanismo más prevalente para decir la verdad que aparece en los acuerdos de paz. El texto incluido en estos acuerdos por lo general detalla la jurisdicción del mecanismo, el período que cubre, los tipos de violaciones que se pueden revisar, las actividades y operaciones del órgano de verdad y la composición de los comisionados, que podría incluir partes interesadas políticas o un corte transversal de la sociedad.

Las negociaciones en torno a la verdad y reconciliación pueden ser contenciosas por diversas razones. Las partes podrían no estar dispuestas a admitir que actuaron mal, o podrían insistir que la responsabilidad debería compartirse equitativamente, incluso si los hechos indican lo contrario. Algunos también detectan una contradicción entre la verdad y la reconciliación, y prefieren absolver los pecados del pasado y dirigir la atención hacia el futuro. Esta actitud ha prevalecido en varios estados post-conflicto, donde se trató a las víctimas como tercas por insistir en visitar los daños causados o considerar que el perdón es problemático. En parte debido a la dificultad de las negociaciones relacionadas, las comisiones de la verdad establecidas por acuerdos de paz con frecuencia requieren que se implemente legislación, lo que podría tener como resultado retrasos adicionales o un punto muerto.



Las Mujeres se reúnen en la Gambia.

Quizás el aspecto más crucial de una comisión de la verdad es la selección de comisionados competentes e independientes. Esto podría verse complicado por las demandas de las partes negociantes, cada una de las cuales posiblemente presione para su representación. Por lo tanto, un acuerdo de paz debe

establecer calificaciones objetivas y un proceso de selección transparente. Además, las personas a cargo de elaborar el borrador no deben obviar los temas logísticos, como recursos, seguridad y líneas de tiempo, que podrían afectar significativamente la eficacia de las comisiones de la verdad.

Las comisiones de la verdad solamente pueden ser exitosas con una amplia participación del público. Para lograrlo, los acuerdos de paz pueden ofrecer incentivos mínimos, como compensación por el tiempo libre tomado del trabajo. Pueden mejorar la accesibilidad al operar en varios idiomas, establecer oficinas regionales y transmitir públicamente sus procesos más importantes. Y pueden adaptarse a la variación en experiencia al empoderar a las divisiones regionales para que se concentren en las condiciones locales. Las partes también deben comunicar claramente los propósitos de los mecanismos de reconciliación y verdad y dedicar el tiempo y el esfuerzo necesarios a la reconciliación como un aspecto significativo del proceso.

REPARACIONES

Hay varios tipos diferentes de reparaciones: compensación, rehabilitación, restitución, satisfacción, y garantías de no repetición. Las decisiones sobre cuáles son las más adecuadas dependerán enteramente del contexto, pero posiblemente se justifique una combinación de ellas para responder a distintas necesidades. Los estados que pueden costearse una compensación monetaria deben manejar las expectativas con respecto a los tipos de laudos disponibles en sus mensajes públicos y sopesar los costos y beneficios de una reparación inmediata, como pagos globales en efectivo, contra el apoyo a largo plazo, como planes de pensión. Si bien muchas víctimas consideran que lo primero es más atractivo, la segunda opción tiene un costo inicial menor, alienta la planificación financiera sostenible, y mantiene el proceso de rectificación durante un largo período de tiempo.

Históricamente, los acuerdos de paz han luchado por definir adecuadamente la clase de víctimas elegibles para recibir reparaciones monetarias, tendiendo a una inclusividad por demás o de menos. Debido a que es un asunto muy sensible, la compensación para víctimas de agresión sexual podría ser especialmente controvertida. Las personas a cargo de elaborar el borrador deben instalar procedimientos culturalmente adecuados para proteger a los sobrevivientes, y deben considerar formas de prueba según el género. Excluir lesiones que no necesariamente dejan una huella física, por ejemplo daños psicológicos, económicos y sociales, deniega erróneamente una reparación a víctimas que la merecen. Sin embargo, puede resultar difícil definir estos daños de un modo administrable. Cuando comunidades enteras se ven afectadas por estos tipos de daños, el mejor modo de brindar reparación podría ser de manera colectiva, como un desarrollo, servicios sociales, o asistencia humanitaria.

En la práctica, a los hombres, excombatientes y miembros de la mayoría étnica o religiosa, les resulta más fácil recibir reparaciones. Para corregir para tener en cuenta las desigualdades sociales y fomentar procesos transformativos, los acuerdos de paz pueden incluir texto que prohíba la discriminación en la distribución de reparaciones, planificación de tareas de extensión afirmativa en comunidades vulnerables, y provisión de asistencia a víctimas marginadas a la hora de navegar el proceso de solicitud.

REFORMA INSTITUCIONAL

La reforma institucional, en especial la investigación, debe recibir prioridad secuencial debido a su valor instrumental. Específicamente, es necesario realizar una purga de personas del sector público que significan un riesgo para permitir que los procesos de justicia transicional logren la legitimidad. Sin embargo, la lustración también puede excederse, como lo ejemplifica la des-baazificación de Iraq.³ En general, solamente las personas implicadas personalmente en los abusos deben retirarse. Además, no es necesario la investigación sea estrictamente exclusivista. En lugar de ello, algunos estados han prohibido que los empleados públicos reciban más ascensos, o han ofrecido incentivos para que renuncien a sus cargos.

Más allá de expulsar a los malos actores, la reforma institucional debe crear vías para que los grupos subrepresentados ingresen al servicio público. Una manera de hacerlo es estableciendo cupos dentro de distintas instituciones estatales para distintos grupos políticos o demográficos. Otra es adoptar algún tipo de acción afirmativa o discriminación positiva en las prácticas de contratación del gobierno. Estos programas aumentan la legitimidad de las instituciones al darles una voz a los pueblos marginados en sus operaciones.

Es poco probable que los efectos positivos de la investigación duren, a menos que estén acompañados por reformas institucionales diseñadas para garantizar su longevidad. Por lo tanto, los acuerdos de paz deben introducir pautas o comités anticorrupción para garantizar la responsabilidad a largo plazo del sector público. La investigación y reforma administrativa y legal también debe ser supervisada por un supervisor independiente que pueda comentar sobre su validez y eficacia. Para proteger contra abusos futuros, los acuerdos de paz también pueden establecer una comisión de derechos humanos o un defensor del pueblo que monitoree las políticas gubernamentales.

CONMEMORACIÓN

Con frecuencia, los acuerdos de paz descuidan o subestiman la conmemoración. Cuando la mencionan, suele ser en términos muy generales. Si bien posiblemente sea poco razonable que los acuerdos profundicen en detalle sobre las iniciativas de conmemoración, de todos modos pueden contribuir en gran medida a preparar el camino. Por ejemplo, los negociadores pueden designar fondos y personal para proyectos de conmemoración dirigidos por el estado y prometer apoyo y capacitación para iniciativas comunitarias. Para evitar la exclusión de grupos minoritarios de las tareas de conmemoración, se debe especificar que este apoyo se asignará de modo no discriminatorio y en todas las regiones diferentes.



Las Negociaciones en las Naciones Unidas.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas.

Los acuerdos de paz pueden contribuir en mayor medida a la conmemoración al garantizar la protección y conservación de monumentos y registros históricos. Las partes negociantes posiblemente posean documentos y artefactos con enorme valor conmemorativo. En algunos contextos, la retención del control militar sobre los sitios históricos ha tenido como resultado la exclusión narrativa o justificación de abusos de derechos humanos como necesidades militares. Aceptar una administración compartida o de una parte neutra de estos sitios puede evitar estas distorsiones.

Por último, las negociaciones de paz pueden avanzar los proyectos de conmemoración al referirse a algunos de los medios por los cuales deben transmitirse. Es importante mencionar que pueden solicitar la producción de un plan de estudios educativo con la intención de conservar la memoria histórica. También pueden estipular que ciertas iniciativas de conmemoración deben transmitirse por televisión o radio nacional.

IMPLEMENTACIÓN

Varios obstáculos podrían impedir la implementación de los procesos de justicia transicional luego de la firma de un acuerdo de paz. Un obstáculo común es la simple falta de voluntad política entre los signatarios para cumplir con sus compromisos. Para anticiparse a esto, los acuerdos de paz pueden adjuntar incentivos a fases específicas de la implementación. Esto es especialmente común en las disposiciones de amnistía, donde los solicitantes elegibles primero deben participar en un proceso de verdad o justicia tradicional. Otros beneficios, como los fondos de desarrollo comunitarios, la redistribución de tierras, o la representación en el gobierno, también pueden estar vinculados a la alcanzar hitos de antecedentes. Para garantizar el cumplimiento a largo plazo, se pueden desbloquear beneficios en etapas que coinciden con marcadores prominentes en la línea de tiempo de implementación.

Un monitoreo y supervisión activos también puede desempeñar una función a la hora de hacer que las partes cumplan con sus obligaciones. Si bien los signatarios podrían insistir en la representación en los mecanismos de monitoreo, su credibilidad se puede aumentar instalando además miembros de la sociedad civil o de la comunidad internacional. Asignar puestos de liderazgo a estos actores neutros envía una señal fuerte sobre la independencia de la entidad. Al establecer monitores, los acuerdos de paz deben delinear sus funciones y autoridades, requisitos de informes, y derechos de acceso.

Como indicamos anteriormente, se pueden requerir reformas preliminares para que otras instituciones estatales implementen eficazmente las iniciativas de transición. Además, las instituciones no pueden actuar de manera productiva si no tienen los recursos adecuados. En lugar de imponer mandatos sin financiamiento, por lo tanto, los acuerdos de paz deben tener cuidado de asignar un presupuesto suficiente a cada peldaño de la plataforma de justicia transicional.

La implementación de programas de justicia transicional no solo depende de que actúe el estado, sino además de la participación del pueblo. A veces, la participación

del pueblo en la verdad o las reparaciones se ha visto obstaculizada por las barreras al acceso. Los acuerdos de paz pueden eliminar algunas de estas barreras al, *inter alia*, crear varios puntos de acceso, tener en cuenta la diversidad lingüística y diseminar materiales educativos para ayudar al público a comprender mejor los procedimientos burocráticos. También pueden obtener apoyo del público al buscar brindar indicadores reales de progreso a corto plazo, al tiempo que reconocen que los resultados sostenibles y significativos llevan tiempo. Percatarse de los impactos mensurables al principio del proceso puede mantener al público interesado y mantener a raya la frustración con los procesos extensos.

CONCLUSIÓN

Los procesos de paz representan puntos de inflexión para las sociedades post-conflicto durante los cuales podrían formarse instituciones de justicia transicional. Los negociadores comprometidos pueden ayudar a su causa enmarcando los problemas de modo diplomático, con una secuenciación juiciosa y preparación suficiente. Al diseñar los mecanismos a incluirse en un acuerdo de paz, deben adoptar un enfoque holístico que disponga responsabilidad, verdad y reconciliación, reparaciones, reforma institucional y conmemoración. Deben buscar oportunidades para incluir grupos de víctimas y la sociedad civil, adaptar sus propuestas al contexto local, y sopesar los respectivos méritos de la ambigüedad constructiva en el texto y la participación internacional en instituciones de justicia transicional. Por último, los acuerdos de paz pueden unir a las partes con mayor firmeza a sus compromisos transicionales mediante una implementación en fases, el monitoreo y la supervisión continuos, la asignación de fondos, y medidas para inducir el apoyo y la participación del pueblo.

REFERENCES

- ¹ In diversos contextos, muchos académicos y profesionales han detectado un conflicto recurrente entre los ideales de paz y justicia. Algunos favorecen un enfoque de “la paz primero” que da prioridad a la resolución de conflictos por sobre todas las cosas, incluso tipos de justicia transicional que con frecuencia son contenciosos. Otros son más insistentes en el logro inmediato de la justicia, incluso si significa extender el conflicto en el corto plazo, porque es imposible lograr una paz duradera sin ella.
- ² Por ejemplo, el Islam reconoce la compensación financiera (*díya*) para víctimas o parientes cercanos en casos de asesinato, lesión física o daños materiales.
- ³ Luego de la caída de Saddam Hussein en 2003, los empleados del sector público afiliados en el Partido Baaz fueron retirados de sus cargos y se prohibió su empleo en el futuro. Si bien esta política en efecto limpió al estado iraquí de su régimen anterior, también generó una inestabilidad y descontento generalizados entre una gran clase que se había quedado sin empleo recientemente.



International Coalition of
SITES of CONSCIENCE

www.sitesofconscience.org

 [Facebook.com/SitesofConscience](https://www.facebook.com/SitesofConscience)

 [@SitesConscience](https://twitter.com/SitesConscience)

 [SitesofConscience](https://www.instagram.com/SitesofConscience)

 [@GIJTR](https://twitter.com/GIJTR)

 [@GIJTR](https://www.instagram.com/GIJTR)